



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA REGLAMENTACION DE LA CONCILIACION AGRARIA".

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
EMILIO ALFARO LOPEZ

México, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL SEMI-
NARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, BAJO LA DIRECCION
DEL SEÑOR LICENCIADO ALBERTO MARTINEZ FER-
NANDEZ, SIENDO DIRECTOR DEL SEMINARIO EL
SEÑOR LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

AL C. LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ
con gratitud, por su eficaz orientación que
me brindó en la elaboración del presente
trabajo.

A LA MAS GRANDE ADMIRACION DE MI VIDA,
MI MADRE.
SRA. DOÑA MERCEDES LOPEZ VDA. DE ALFARO.
DIGNO EJEMPLO DE RECTITUD Y HONRADEZ,
QUIEN CON SU SACRIFICIO Y DESVELOS HIZO
POSIBLE LA CULMINACION DE MI CARRERA,
CON LA PROMESA DE QUE LA BONDAD, LA EN
TEREZA, Y LA NOBLEZA DE SU ESPIRITU,
SIEMPRE ESTARAN PRESENTES EN MI, PARA -
NORMAR LA CONDUCTA A SEGUIR EN EL TRANS
CURSO DE MI VIDA.- A ELLA MI ETERNO AGRA
DECIMIENTO Y EL MAS PROFUNDO AMOR.

IN MEMORIAM.
A QUIEN EN MI INFANCIA SUPO FORMAR
LA ESTRUCTURA DE MI VIDA,
MI PADRE.
DON JESUS ALFARO FARRERA.
CON LA PROFUNDA PENA DE NO PODER
GOZAR DE SU PRESENCIA Y CON QUIEN
COMPARTO LA CULMINACION DE MI FOR
MACION PROFESIONAL, YA QUE SE QUE
DESDE EL MAS ALLA VE CON SATISFAC--
CI ON QUE TRATO DE HONRAR EL NOMBRE
QUE EL ME HEREDO.

A la Profra. AMPARO SANTOS PEÑA,
con mi más sincero reconocimiento
por su gran calidad humana, quien
me ha honrado con su amistad.

Al Lic. JOSE SAMUEL NERI RIVERA,
a quien infinitamente agradezco -
los sabios consejos que me ha da
do en el basto campo del derecho.

Al Lic. MAURICIO MORALES OCON,
por la amistad sincera de que he -
sido objeto.

A los Profesores: SIXTO WILSON -
PEREZ, RAFAEL HERNANDEZ y VI -
CENTA A. DE HERNANDEZ, quienes
me enseñaron mis primeras letras,
símbolo de los cimientos en la cul
minación de mi carrera profesional.

A mis hermanos: AURELIA, IRENE, -
ALICIA, JORGE, MARTHA, ALFONSO
y JESUS, a quienes debo en gran -
parte la culminación de este esfuer
zo, a ellos con gratitud.

A MARTHA y LILIANA, en quienes -
he encontrado comprensión y cariño,
lo que me ha impulsado a seguir ade
lante.

INTRODUCCION

La Conciliación Agraria, pienso que sería en cierta forma, un tipo de justicia social, puesto que el campesino encontraría en ella, la solución a sus problemas, en la cual no tendría que perder tiempo, ni esfuerzos, ya que su situación conflictiva, sería resuelta en el lugar en que se encuentra.

Debemos tomar en cuenta que los grandes problemas que afronta el Agro Mexicano, se debe a que no se les ha dado la solución adecuada, y si ésta se ha dado, no ha sido con la prontitud que el caso lo requiere.

7

Probablemente si le prestáramos un poquito más de atención de la que hasta ahora se le ha proporcionado a los problemas del campo, indiscutiblemente que tendríamos menos conflictos de los que en la actualidad se presentan.

Quiero que quede claro, que con esto, no trato de descubrir nada nuevo, lo único que pretendo, es despertar en aquéllos de espíritu revolucionario, la necesidad de agilizar la solución de los problemas que en una forma u otra, aquejan al campo mexicano.

CAPITULO I

EL REGLAMENTO.

- A) HISTORIA Y ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO.
- B) CONCEPTO DE REGLAMENTO.
- C) NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO.
- D) CONTENIDO DEL REGLAMENTO.

EL REGLAMENTO

A) HISTORIA Y ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO

Los antecedentes de la facultad reglamentaria en nuestro país, se encuentran, a mi juicio, en numerosos ordenamientos, entre los que cabe mencionar por su importancia la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán de 1814, el Acta Constitutiva de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, así como la Constitución de 1857 y otros ordenamientos.

9

A continuación y como un ejemplo ilustrativo, dentro de los fines que se persiguen en esta tesis, citaré los artículos que en dichos documentos pueden considerarse como un antecedente de la facultad reglamentaria.

1. En la Constitución española de Cádiz del 18 de marzo de 1812, publicada en México en septiembre del mismo año, en el Art. 171 Frac. II se señalaban las prerrogativas del monarca y le otorgaba la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que consideraba conveniente para la ejecución de las leyes.

2. En el Decreto Constitucional para la libertad de América - Mexicana o Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, aunque no estuvo vigente por las condiciones - mismas de los acontecimientos históricos de la época, se facultaba al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. Al efecto en el Art. 170 establecía: "Se sujetará al Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso". 1/
3. El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, disponía en el Art. 16 Frac. XIV: "Son atribuciones del Ejecutivo: Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Cong titución y leyes generales..." 2/
4. Las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, disponían en la Ley 4a. Art. 17 Frac. I: "Son atribuciones del Presidente de la República: 1.- Dar, con su

1/ Lic. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Pág. 214.

2/ Primer Centenario de la Constitución de 1824 (1824-1924), publicada en la Cámara de Senadores, dirigida por el Dr. Pedro de Alba y Profr. D. Nicolás Rangé. Pág. 258.

jeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo los reglamentos para el cumplimiento de éstas". 3/

5. El proyecto de Constitución, de 26 de agosto de 1842, en su Art. 95, Frac. II fijaba: "Expedir con sujeción a las leyes, las órdenes y decretos que juzgue convenientes, para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y dar, con acuerdo del Consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes".

11

6. El proyecto de Constitución de 1856, elaborado por la comisión presidida por don Ponciano Arriaga, establecía en el artículo 86, Frac. II entre las facultades del Presidente de la República, "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". 4/

3/ Lic. Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 214.

4/ Lic. Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 215.

El Art. 85 Frac. I de la Constitución de 1857, es igual al Art. 86 Frac. II del proyecto antes mencionado y también es igual al Art. 89 Frac. I de la Constitución que ahora nos rige. Este precepto fue discutido en la sesión del Congreso Constituyente del día 17 de octubre de 1856.

La Facultad Reglamentaria en el derecho positivo Mexicano, debido a la falta de claridad específica del concepto que la consagra, ha dado motivo a un proceso de interpretación del Art. 89 Frac. I de la Constitución para fijar su alcance; sin embargo este problema ha sido superado y aún reconocido en forma expresa por la propia Constitución, ya que en el Art. 107, Frac. VIII, inciso C, señala cuando procede la revisión ante la Suprema Corte de Justicia y precisa: "Cuando se reclame del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal, expedidos de acuerdo con el Art. 89 Frac. I de esta Constitución..."

12

La doctrina administrativa moderna considera, según señala el Profr. Andrés Serra Rojas, que la facultad reglamentaria es una función de ejecución de la ley. Por tanto se contiene en el Art. 89 Frac. I, cuando se encomienda al Presidente de la República la tarea de ejecutar las leyes que expide el Congreso

so de la Unión. 5/

El extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz, sin la facultad de expedir reglamentos. En nuestro régimen constitucional el Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, si no en el ejercicio de sus propias facultades que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos.

Para la ejecución de las leyes el Presidente de la República puede expedir reglamentos, dictar disposiciones y órdenes. El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios y aquél los desarrolla; ésta es perpétua, aquél varía según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece. El reglamento por lo tanto, no puede usurpar el dominio de la ley imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos; en suma, el Presidente de la República, como jefe supremo

13

de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella; por lo que, se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia.

La Constitución de los EE. UU. de Norteamérica no contiene la facultad reglamentaria, pero ella es reconocida por la jurisprudencia.

La Constitución de la República de Argentina, al fijar la competencia del Poder Ejecutivo, ordena en el Art. 86, inciso 20: "Expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para poner en ejecución las leyes del país, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias". 6/

14

B) CONCEPTO DE REGLAMENTO

El Lic. Andrés Serra Rojas sostiene que el Reglamento

6/ Lic. Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 218.

es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de las facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

Ese conjunto de normas son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención por menorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley y para los demás fines de la Administración Pública.

15

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por lo tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan y por lo cual participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley". (Informe del Presidente de la Corte 1955).

Los Secretaríos de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República.

León Duguit, llamó al reglamento administrativo ley material. Esta distinción entre materialidad y formalidad de la ley, ha sido adoptada por la doctrina administrativa mexicana.

Estas normas (reglamento) tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto de "ejecución de las leyes" se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley.

Uno de sus elementos primordiales tenemos que es el carácter impersonal y general del reglamento, que asume caracteres semejantes al de la ley.

16

El reglamento no puede invadir el dominio, reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe estarse al -- principio de superioridad de la ley y de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. -- El reglamento regularmente está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla. 2/

2/ Lic. Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 207.

Se ha visto políticamente que por la composición misma del Poder Legislativo éste no puede descender al detalle de la ley, ya que la Cámara de Senadores y la de Diputados se integran con numerosas personas, la mayor parte de las cuales, - por su propia emanación popular, carecen de competencia técnica en el conocimiento detallado de materias diversas; sin embargo, el Poder Ejecutivo está en contacto directo con la realidad y es apremiado constantemente por los problemas del Estado.

El Poder Legislativo, se reúne una vez al año, del 1° de septiembre al 31 de diciembre, durante ese tiempo tiene que tratar numerosos asuntos, por lo que no podría enfrentarse a la tarea de una revisión exhaustiva de la legislación del país; en cambio, el Ejecutivo por tener más de cerca los problemas, éste dispone por lo tanto de una visión más amplia de la situación en el país, razón por la cual, se considera el más adecuado para reglamentar o modificar una disposición reglamentaria.

17

Diferencia entre Reglamento y Circular

Como ya se asentó anteriormente, el reglamento es - el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, -- obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y

espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

La circular la podemos definir como una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito. Este es el procedimiento empleado por las autoridades superiores para transmitir a las inferiores, sus instrucciones y decisiones. "Las circulares tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, sin tener las características del reglamento. Para los particulares las circulares tienen valor, si ellas se ajustan a la ley o a su correcta interpretación y siempre que de alguna manera no les afecte, ocasionándoles un perjuicio. En caso de que les afecte la circular puede ser impugnada ante el superior jerárquico". 8/

18

Las circulares se expiden con propósitos meramente administrativos, para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la Administración Pública o aspectos gene-

rales, no comprendidos en los reglamentos interiores de trabajo.

C) NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO

Sobre la naturaleza jurídica del reglamento existen - muy diversas opiniones de las cuales trataremos de comentar algunas. Así encontramos que hay quien sostiene que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes - (Carré de Malberg, Pág. 630). 9/

19

Se ha asentado más que nada que el reglamento es el medio para llegar a dicha ejecución. Además afirmando simplemente que el reglamento es en sí un acto de ejecución de la ley se deja pendiente de resolver, el problema de cuál es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

El profesor Gabino Fraga señala que, dentro de las -

9/ Lic. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 102.

mismas ideas de relacionar el concepto de reglamento con el de la ley, se ha sostenido que entre ambos existe profunda diferencia, porque la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada. 10/

Esta teoría no nos parece muy acertada, porque hablar de una soberanía más absoluta y más radical, es perder de vista los caracteres de unidad e indivisibilidad que la doctrina clásica ha atribuido a la soberanía. Esta no puede ser ni más absoluta ni más radical: o existe ó no existe.

20

Por último existe la teoría, a la cual nosotros nos adherimos, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que, desde el punto de vista material, identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél; dicho de otra forma, se considera que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo.

vo, que como todos los de ésta índole, crea, modifica ó extingue situaciones jurídicas generales (Jurisprudencia de la Suprema Corte 1917 - 1965. Segunda Sala. Tósis 224).

"Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condona un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente - el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución -- exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar - tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que,

conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al presidente de la República corresponden".

Quinta Época:

- Tomo LXXIV, Pág. 5093. - Liaca Ramón.
- Tomo LXXIV, Pág. 7482. - Rodríguez Eduardo.
- Tomo LXXV, Pág. 3219. - Villaseca Bautista.
- Tomo LXXV, Pág. 9379. - González Salinas Félix.
- Tomo LXXV, Pág. 9379. - Fernández Teodoro.

22

Lo señalado anteriormente, no se desvirtúa por la circunstancia de que pueden señalarse algunas aparentes diferencias entre la ley y el reglamento, puesto que esas diferencias, tienen su causa en el aspecto formal que existe entre ambos actos, desde el momento en que uno de ellos, la ley, se origina normalmente en el Poder Legislativo mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo. Desde luego, es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin

que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley, cuyos preceptos y a los cuales está subordinado.

La situación subordinada del reglamento no puede tener influencia sobre su naturaleza jurídica, de la misma manera que la ley ordinaria no pierde su carácter legislativo por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni porque su validez dependa de su conformidad con la propia Constitución.

11/

Parece claro que del mismo modo que la diferencia en entre la ley ordinaria y la ley constitucional depende del órgano - que expide una y otra y es, por lo tanto, una diferencia formal, así la que existe entre la ley y el reglamento, obedece a la diversa competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, es decir, a una razón extrínseca relacionada con el autor del acto, o sea, a una razón de carácter formal.

23

11/ Lic. Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 103.

Otra diferencia que se señala entre la ley y el reglamento y de la que pretende hacerse derivar una distinción en -- cuanto a la naturaleza jurídica de una y otro, se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones de circunstancias, en tanto que la ley sí está facultada para ello.

Es indudable que existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de los reglamentos; pero esto obedece no a -- diferencia de naturaleza de ambos actos, sino también a consideraciones meramente formales.

24

Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de ellos hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Un primer principio es el de "la preferencia o primacía de la ley", que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la --

Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

El segundo principio es el denominado de "la reserva de la ley", que consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo - casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos, la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que... por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

25

Las diferencias que por aplicación de los dos principios enunciados pueden encontrarse en el contenido de las leyes y de los reglamentos, no implican una diversidad en la naturaleza jurídica de unas y otros, puesto que simplemente obedecen a razones de carácter formal, consistentes en que el Poder Legislativo y el Ejecutivo tienen diferentes competencias.

De la misma manera que no se puede decir que los actos de la Secretaría de Hacienda sean diversos de los actos de la Secretaría de Agricultura, sólo porque cada uno de ellos se refiere a materia especial, tampoco es posible hacer una diferen-cia entre las leyes y reglamentos por el hecho de que el reglamento no pueda tener por contenido materias reservadas a la ley.

Por la misma razón es por lo que no puede encontrarse una diferencia entre la ley y el reglamento en las circunstancias de que existen requisitos diversos para su reforma y para su derogación. Es cierto que las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras disposiciones del migmo carácter; es indudable que el reglamento tiene un procedimiento más expédito que la ley para su formación y para su modificación; pero esa facilidad, que precisamente representa la ventaja de poder ir adaptando la ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes, obedece exclusivamente a una razón formal, pues - la autoridad formal de las leyes, según lo hemos explicado ya, deriva precisamente del autor de ésta y del procedimiento que debe seguirse para su elaboración.

Demostrado como queda que el reglamento es un acto materialmente legislativo, se ha señalado ya en párrafos anterio

res, el fundamento para que un Poder distinto del Legislativo -
ejerza la función legislativa .

D) CONTENIDO DEL REGLAMENTO

En mi opinión, podría señalar que el Reglamento es un
conjunto de disposiciones, de conceptos, dictados por el Presi-
dente de la República de acuerdo al Art. 89 Frac. I, los cuales -
deben de llenar determinados requisitos, para que tengan fuerza
obligatoria .

Promulgación

27

Según el profesor Ignacio Galindo Garfias, promulga-
ción es la manifestación formal y expresa de la voluntad del Po-
der Ejecutivo, aprobando la ley que se somete a su autoridad, -
para dotarla de fuerza obligatoria. 12/

Se dice que la promulgación tiene un triple efecto: -

12/ Dr. Ignacio Galindo Garfias. Derecho Civil. Pág. 114.

atestiguar la existencia de la regularidad de la ley, ordenar su publicación y dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución.

La promulgación de las leyes en sentido amplio, corresponde al Jefe del Poder Ejecutivo, dispuesto esto en el Art. 89 Frac. I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que el Presidente de la República tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Publicación

28

La publicación de la ley tiene por objeto dar a conocer su contenido a quienes deben cumplirla y aplicarla. Presenta los caracteres de una verdadera notificación.

La publicación de la ley se hace por medio del periódico oficial de la Federación (Diario Oficial) según se trate de una Ley Federal o de una Ley Estatal.

No puede iniciarse la vigencia de la ley sin que previamente se haya hecho la publicación de su texto, en el perió-

dico oficial. Así lo dispone claramente el artículo cuarto del Código Civil del D. F.

La obligación para los habitantes del país, de cumplir con la ley, no debe existir si no hasta que conozcan los mandatos de la misma, y como es materialmente imposible que una ley promulgada en determinado lugar, sea conocida en todo el país, el mismo día de su publicación, el legislador ha establecido, en el Código Civil del D. F., que para que se repunte promulgada - una ley en los lugares en que no reside la autoridad que hace la promulgación, debe computarse el tiempo de acuerdo con las distancias que existen, entre la ciudad en que la ley se promulgó y las demás en que debe regir.

29

Normalmente en un capítulo especial del texto promulgado que se coloca al final del decreto que da a conocer la propia ley bajo el rubro de "Artículos Transitorios" el legislador señala expresamente el día o el momento inicial en que la ley entrará en vigor.

Es esencial que entre la fecha de la publicación y el día en que deba empezar a regir la ley, transcurra un plazo durante el cual sus disposiciones no son aún obligatorias, no obs

tanta que la ley está promulgada y publicada. A este periodo de tiempo, en el cual la ley no puede todavía ser aplicada, se la denomina "Vacatio Legis". Este plazo preventivo se concede con el objeto de que durante él, pueda tenerse cabal conocimiento de sus disposiciones.

El tiempo de la "Vacatio Legis" se inicia cuando la ley es publicada y termina, cuando la ley inicia su vigencia y por tanto la iniciación de la vigencia de la ley tiene lugar cuando habiendo sido publicada, ha terminado la "Vacatio Legis".

Importa pues, precisar ese momento de transcurso de la "vacatio legis", puede tener lugar de acuerdo con dos distintos sistemas: I. - Sistema Sincrónico o Simultáneo, que consiste en la iniciación de la vigencia de la ley al mismo tiempo en todo el territorio en el cual va a tener vigencia, por ejemplo, una ley federal indica que iniciará su vigencia el 1° de julio simultáneamente, sincrónicamente, en todo el territorio de la República; entonces la ley en ese mismo día será obligatoria lo mismo en Chihuahua que en Tabasco; pero si la ley misma dispone que entrará en vigor el día 10 de julio en el D. F. y en sucesivas fechas en las diversas entidades más alejadas, en este caso estamos frente al otro sistema, que es el Sucesivo.

Cuando la ley no señale plazo o fecha precisa a partir de la cual va a entrar en vigor, el artículo tercero del Código Civil, establece que la iniciación de la vigencia tendrá lugar tres días después de su publicación en el periódico oficial.

El punto de vista que hemos indicado, ha sido acogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos ver por ejemplo, la siguiente tesis:

Leyes. Vigencia de las. - Cuando para la observancia de una ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, se fija el mismo día de su publicación, contra lo dispuesto en la base legal dada por el Código Civil respectivo, o cuando esas disposiciones o mandamientos sólo pueden considerarse obligatorios después de determinado plazo contado desde su publicación, debe atenderse al mandato sustantivo del Código Civil y no a la prevención especial contenida en ellas. Tomo LIV. Luengas Luis G. Testamentaria y Coag. Pág. 500.

31

Por lo antes expuesto, se deduce y al mismo tiempo se establece que el reglamento debe ser promulgado y publicado, para que tenga fuerza legal obligatoria, en los términos que para el efecto se dispone.

El reglamento no debe tener otros cargos, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con los preceptos constitucionales.

Clasificación de los Reglamentos Administrativos en la Legislación Mexicana.

La Legislación Mexicana considera varios tipos de reglamentos administrativos, a los cuales vamos a hacer referencia a continuación:

I. Reglamento Ejecutivo

32

Estos reglamentos son a los que se refiere la Frac. I del Art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión. 13/

Los Reglamentos Ejecutivos tienen por finalidad, de-

sarrollar las normas contenidas en las leyes, con las cuales man-
tienen una relación de subordinación, de acuerdo con los princí-
plos de preferencia y de reserva de la ley.

II. Reglamentos Gubernativos y de Policía

Su aplicación compete a las autoridades administrati-
vas; el Art. 21 Constitucional dispone en su parte relativa: "...
Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infraccio-
nes de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual única-
mente consiste en multas o arrestos, hasta por 36 horas; pero si
el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se -
permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en
ningún caso, de 15 días".

33

Como puede comprobarse, para estas infracciones se
aplican sanciones pecuniarias y sanciones corporales. El profe-
sor Ignacio Burgoa al respecto opina: "...Cualquier reglamento
de éste tipo (Gubernativo y de Policía) que prevea una sanción -
distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento
en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente an-
ticonstitucional a través de la disposición o disposiciones que -
establecen un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo -

que por lo demás, acontece continuamente". 14/

III. Reglamentos Interiores de la Administración Pública

Por último, debemos mencionar los Reglamentos Interiores de la Administración Pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por objeto regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.

14/ Dr. Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Pág. 560.

CAPITULO II

LA CONCILIACION .

- A) CONCEPTO DE CONCILIACION.
- B) ANTECEDENTES DE LA CONCILIACION.
- C) EN QUE PROCEDIMIENTOS SE DA LA CONCILIACION.
- D) EN MATERIA LABORAL.
- E) EN MATERIA CIVIL.
- F) EN MATERIA PENAL.

LA CONCILIACION

A) CONCEPTO DE CONCILIACION

Concepto Etimológico.- Conciliación de conciliatio _
onis, palabra derivada del verbo concilio, as, are, significa reu-
nir en un sitio, juntar, y en sentido figurado; unir por los senti-
mientos, hacer amigos, conciliar, por lo que se deduce de confor-
midad con el sentido etimológico, tal actividad se encamina a pro
curar un acuerdo entre dos posiciones diversas y generalmente an-
tagónicas. 15/

36

Según el Diccionario de la Lengua, Conciliar (del latín
Conciliare) significa, componer, ajustar los ánimos de quienes -
estaban opuestos entre sí.

Concepto Jurídico.- Este puede contemplarse de la si-
guiente forma: la conciliación puede dirigirse, tanto para poner -
fin a un proceso ya iniciado, como para evitar que se dé origen a

15/ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IV. Pág. 796.

un posible proceso futuro. El primer aspecto se observa, para nuestro criterio por ejemplo, en el juicio de divorcio, en el cual en una determinada etapa del proceso se cita a las partes a las juntas de avenencia, en las cuales si éstas llegan a conciliarse, el proceso da fin en ese momento; esto lo podemos constatar de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Art. 675 y 676. El Código Civil del Distrito Federal, que no nos habla exactamente de las juntas de avenencia, pero si nos señala la conciliación, establece en los Arts. 276 y 280 respectivamente lo siguiente:

Art. 276.- Los cónyuges que hayan solicitado el divorcio por mutuo consentimiento, podrán reunirse de común acuerdo en cualquier tiempo, con tal de que el divorcio no hubiere sido decretado... al indicar que "podrán reunirse de común acuerdo en cualquier tiempo", está comprendiéndose en esta frase la conciliación.

37

Art. 280.- ... La reconciliación de los cónyuges pone término al juicio de divorcio en cualquier estado en que se encuentre, si aún no hubiere sentencia ejecutoriada... Tanto en el Código de Procedimientos, como en este caso se está hablando de reconciliación y no de conciliación, lo que desde mi muy particu

lar punto de vista, considero no es muy correcto, ya que si se habla de una reconciliación, se esta aceptando de antemano que ya anteriormente hubo una conciliación, situación que realmente en la práctica no está prevista, es decir al asentar el legislador la palabra "reconciliación", no creo que se refiera a una segunda conciliación, por lo que a mi juicio debería decirse conciliación y no "reconciliación".

La segunda forma es la más conocida, y a ella nos referimos cuando decimos que la conciliación es aquel procedimiento judicial encaminado a evitar un proceso, este caso lo encontramos por ejemplo en la conciliación previa que se da al juicio en Materia Laboral.

38

Desde el punto de vista sociológico Jaime Guasp señala que la conciliación hace referencia "no tanto aquella conformidad que se obtiene espontáneamente, sino a la que es obra de una intervención humana, dirigida precisamente a tal fin", quiere decir con esto que dicha figura no podrá tener otro objetivo que conciliar, con lo que queda claro que la conciliación es muy diferente a otras figuras que se le asemejan y que podrían ser la transacción, un convenio, etc., pudiendo ser éstas sin embargo, el medio para llegar a la concilia-

ción. 16/

La Conciliación como Acto no Jurisdiccional.- Algunos autores señalan que la conciliación "se trata de un acto de jurisdicción voluntaria, y, por lo tanto, de un procedimiento judicial en cuanto que su conocimiento viene atribuido a órganos judiciales, pero cuya actividad no es jurisdiccional".

La Conciliación como Equivalente o Sustitutivo Jurisdiccional.- Carmelutti estudia la conciliación entre los Equivalentes Jurisdiccionales, entendiendo como tales a aquellos otros medios distintos del proceso jurisdiccional, que se dirigen a alcanzar la finalidad característica de éste, y estima que la conciliación "es la intervención de un tercero entre los partidores de dos intereses en conflicto, con objeto de inducirlos a una composición justa".

39

B) ANTECEDENTES DE LA CONCILIACION

Como antecedentes de la conciliación, podemos seña-

16/ Jaime Guasp. Derecho Procesal Civil. Pág. 1187.

lar lo poco, que sobre este aspecto han disertado algunos autores, mencionando que la conciliación, no es una creación del Derecho Social y que su origen debe buscarse más bien en el Derecho Internacional Público, donde conjuntamente con el arbitraje, constituyen, los procedimientos más característicos para dar solución, a los problemas entre dos o más estados.

Si la conciliación es satisfactoria, es decir, ha dado resultados positivos, el arbitraje no tiene razón de ser, pero si la conciliación falla, no quedan sino dos caminos: dejar que los acontecimientos se precipiten, o, recurrir al arbitraje, esto significa - que por un camino se impone en el hecho, el más fuerte, y por el otro camino, que es el derecho, se impone el más justo. Cabe hacer notar que en el arbitraje no hay formas que obedecer, pues el árbitro, actúa más que como órgano de derecho, como amigable componedor.

40

A mi juicio, la conciliación es muy noble, puesto que no implica en cuanto a las partes que lleguen a ella, coacción de ninguna índole, es decir, no están obligados a que forzosamente lleguen a conciliarse.

C) EN QUE PROCEDIMIENTOS SE DA LA CONCILIACION

La conciliación en el Derecho Mexicano la encontramos en diversas materias, dándose en el Derecho Laboral, como una - etapa previa, más bien complementaria del proceso laboral, siendo de gran utilidad en esta rama, ya que a través de ella se evitan un sinnúmero de procesos, que vendrían a repercutir tanto en una justicia más lenta, como en desembolsos de la clase trabajadora.

En Materia Civil, la conciliación se da en diversos procedimientos, los cuales citaré en forma específica y concreta más adelante.

41

En el Derecho Internacional Público, por ejemplo, en la solución de un conflicto entre dos o más Estados de la Comunidad Internacional, teniendo gran trascendencia en este ámbito.

En Materia Penal no encontramos en forma palpable dicha figura, sin embargo, trataré de mencionar aquellas Instituciones Jurídicas que tengan ciertas características similares o parecidas a la conciliación, sin que esto quiera decir que exista la conciliación en Materia Penal.

En Materia Agraria, la conciliación se dá en la solución de los conflictos internos suscitados respecto a la posesión y usufructo de la tierra y demas bienes de uso común de los ejidos y comunidades agrarias, señalando para tal efecto nuestra legislación (Ley Federal de Reforma Agraria) un título completo sobre el particular.

Después de haber enumerado algunas materias, es decir, algunas ramas del derecho, en las cuales se dá la conciliación, - quiero hacer notar, que con ello no se afirma, ni se trata de asentar en ningún momento, que éstas sean las únicas en las cuales se presenta la figura de la conciliación, ya que es probable que en las -
diversas ramas del derecho, de las cuales no mencionamos, se dé esta institución, sin embargo, quiero afirmar que en el Derecho Laboral e Internacional, es donde más palpablemente apreciamos el desenvolvimiento de esta figura, y si es que se dá en estas ramas por qué no, tratar de que tenga la misma aceptación, la misma funcionalidad en el Derecho Agrario, en nuestro agro mexicano, ya -
que en este campo es donde verdaderamente tendría, la conciliación, una función social, puesto que beneficiaría a la clase campesina, evitándoles largos trámites burocráticos al llegar a un juicio, la conciliación es una institución nada compleja y si muy sencilla, objetiva y por que no, efectiva, si se sabe aplicar con cierta téc-

nica, misma que en este somero ensayo trataré de sugerir, de establecer.

Yo considero que la conciliación, es una verdadera actuación preliminar con la que se trata, se pretende, evitar el proceso, llegando por su medio a la composición amistosa de la litis en proyecto, es decir, la que se tiene prevista en el momento en que no se llegue a la conciliación.

La conciliación como Proceso Especial. - Jaime Guasp sostiene que, la conciliación constituye un auténtico proceso, que por no estar destinado a la satisfacción de necesidades procesales genéricas, no puede configurarse como una manifestación de proceso ordinario, sino como una figura de proceso especial, por un fundamento jurídico procesal, el de tender a eliminar la actuación de una pretensión, añadiendo una última nota, "la conciliación es, salvo excepciones, un presupuesto de admisibilidad de cualquier proceso posterior". 17/

43

Así también señala que se trata de un proceso verdadero,

17/ Jaime Guasp. Ob. Cit. Pág. 1186.

porque en él se reclama del órgano jurisdiccional una intervención judicial auténtica, ya que el juez no se pronuncia sobre el fondo de la materia, que en el proceso de conciliación se debate, sino que, lo que se pide de él es simplemente la obra pacificadora o avenidora que promueve el demandante, frente al sujeto pasivo o demandado.

Es por eso que se dice, que es un proceso especial la conciliación, pero no por razones de derecho material, sino por razones de derecho procesal.

En mi opinión, considero que lo sostenido por Jaime Guasp comprende la verdadera finalidad de la conciliación, salvo lo que se señala entre comillas, ya que al mencionar que es un presupuesto de admisibilidad de cualquier proceso posterior, está adecuando dicha figura como un requisito (un presupuesto, como él mismo lo menciona) de un determinado proceso, lo que a mi juicio, no está correcto, ya que lo que constituye sin lugar a dudas un presupuesto de un proceso posterior, es el fracaso de la conciliación, es decir, el no haber podido llegar a ella, no la conciliación en sí.

44

Objeto de la Conciliación.- El objeto de la conciliación

es, indudablemente, la reclamación que se formula ante el "juez", para que éste intervenga entre las partes, y trate de lograr una avenencia o, en caso contrario, certifique que no ha podido conseguirse. Cualquiera otra pretensión que se quiera incorporar a la conciliación, deberá rechazarse por falta de adecuación, sin perjuicio - de que la conciliación pueda llenar otras funciones, no estrictamente procesales. 18/

Efectos de la Conciliación.- La eficacia jurídica material de la conciliación, se origina cuando efectivamente, se llega a una avenencia o arreglo entre las partes. Entonces puede entenderse que se está ante una hipótesis de convenio.

45

En el caso de no haber convenio, los efectos jurídicos materiales no aparecen de modo tan relevante, no quiere decir esto, sin embargo, que no existan, pues hay consecuencias que se dan en todas las hipótesis de la conciliación y, por lo tanto, también aunque no se llegue a una avenencia entre las partes. La consecuencia más importante que hay que indicar a este respecto

18/ Jaime Guasp. Ob. Cit. Pág. 1194.

es la del efecto de interrupción de la prescripción que el efecto de la conciliación produce.

Jaime Guasp, en su obra ya antes citada, hace alusión a que la conciliación en ciertas ocasiones se le ha llamado "acto de conciliación"; no se le ha dado el carácter de proceso ni siquiera de juicio. Al respecto, él mismo da una respuesta señalando - que no cabe deducir de esa terminología una conclusión contraria a la naturaleza procesal de la conciliación, ya que por ejemplo, - encontramos en dicha figura el emplazamiento sistemático que si está enclavado en la jurisdicción contenciosa y, por lo tanto, dentro de las manifestaciones procesales estrictas, siendo en esta - forma un verdadero proceso.

46

Fundamento de la Conciliación.- El fundamento de la conciliación podemos decir que está, en la idea de que el procedimiento de un juicio es muy costoso y a largo plazo de resolver los conflictos, por lo que se crea esta institución, con el fin de obtener una composición rápida y justa, mediante la intervención de un órgano imparcial, que actuando, no con carácter coactivo, sino como mediador, procure una avenencia entre las partes.

D) EN MATERIA LABORAL

El profesor Alberto Trueba Urbina, señala que la conciliación podría definirse como la avenencia que sin necesidad de juicio, tiene lugar entre partes que discuten a cerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales uno trata de establecer un pleito contra la otra. 19/

Han definido también a la conciliación, como tentativa de arreglo amigable en el curso del cual, cada una de las partes - en litigio es solicitada para consentir una transacción, con objeto de evitar el conflicto judicial propiamente dicho.

47

El profesor Trueba Urbina sostiene, que este concepto comprueba dialécticamente el error usual en los autores, de estimar que la conciliación tiene carácter de transacción, señalando que no cabe tal definición porque la conciliación es simplemente un procedimiento de avenio y la transacción un contrato que incluye no sólo la prevención del conflicto sino renuncia recíproca de

19/ Dr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Pág. 190.

derechos, y además, conforme a nuestra legislación del trabajo la renuncia de derechos obreros es nula (Art. 123 Frac. XXVII de la - Constitución y 5 Frac. XIII de la Ley Federal del Trabajo).

De acuerdo a lo que sostiene el Profesor Trueba, pienso que es una forma muy acertada de diferenciar a la conciliación de otras figuras, ya que las partes en la conciliación tratan de llegar a un arreglo efectivamente, sin renunciar a sus derechos, teniendo en esta forma la conciliación fines eminentemente sociales, en cambio la transacción está sujeta a prescripciones formales y singularmente rigurosas, además la transacción es un acto, en tanto que la conciliación es un procedimiento.

48

El profesor español Manuel de la Plaza señala otra característica esencial de la transacción, sosteniendo que ésta supone la concurrencia de opuestas e inconciliables pretensiones racionales fundadas en el orden legal, generadoras de una situación que justifica las mutuas concesiones de las partes; confirmando con esto la diferencia absoluta entre la conciliación y la transacción. 20/

De acuerdo con la ley obrera mexicana, (Ley Federal del Trabajo) si las partes no se concilian privadamente, los órganos jurisdiccionales del Estado tienen el deber de provocar la conciliación, la cual es trámite obligatorio en los conflictos individuales y colectivos.

En este aspecto, la Ley sostiene que los patronos y obreros no pueden rehusarse a someter a la conciliación de las juntas respectivas, las diferencias que surjan entre el capital y el trabajo, pues la Constitución no establece la facultad de sujetarse a la decisión de estas juntas, sino que impone a patronos y obreros la obligación de someter sus conflictos a ellas.

49

De acuerdo a lo anterior, entendemos por conciliación los actos de las partes que por sí mismas, o con intervención del órgano jurisdiccional del Estado, previenen un conflicto mediante arreglo amistoso que no lesione los derechos sociales consagrados por las leyes de protección y auxilio de los trabajadores.

La Función Conciliatoria .- La función conciliatoria oficial corresponde a las juntas locales y federales de Conciliación y Arbitraje, en sus respectivas jurisdicciones así como al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a la Comisión Sustanciadora

de los Conflictos en el Poder Judicial Federal. 21/

La fracción XX del Art. 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos creó las juntas de Conciliación y Arbitraje como al órgano jurisdiccional al que correspondería la impartición de la justicia del trabajo. El nombre de la institución indica que en la solución de los conflictos, individuales y colectivos jurídicos y económicos, se desarrolla un procedimiento en dos etapas: de conciliación la primera y de arbitraje la segunda.

La conciliación, como etapa primera del proceso laboral puede mirarse desde dos ángulos distintos: vista del lado de las partes, tiene por objeto ayudarlas a que encuentren la solución justa de sus diferencias, y considerada del lado del conciliador es la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que regula o debe regular en el futuro sus relaciones jurídicas. Esto manifiesta que en la conciliación, todos los elementos que intervienen poseen una fuerza propia, quiero decir, son elementos activos, papel que es necesario recalcar a propósito del

50

conciliador porque la naturaleza, los fines del Derecho del Trabajo, su misión, que es noble y bella consiste en buscar esforzadamente la realización de la justicia social, que es tanto como decir la justicia para el trabajador. 22/

Me parece adecuado de acuerdo a lo anterior, precisar, a fin de complementar las características de la conciliación que - la opinión de los conciliadores no constituye un imperativo, quiero decir, no posee fuerza obligatoria; es la opinión de un juez al que se supone sabio y en el conocimiento de la materia, el cual - emite un punto intermedio, más o menos inclinado de uno u otro lado, de acuerdo con los datos, exposiciones y evidencias que se -
le presente.

51

La Constitución y la Ley reconocieron a la conciliación como un procedimiento válido para poner fin a los conflictos, el orden jurídico otorgó validez a los convenios a que lleguen las partes y lo hizo porque colocó entre ellas una cuña; el conciliador - comisionado para vigilar el respeto a la justicia.

22/ Dr. Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. Pág. 365.

Lo anterior son ideas tomadas de la ejecutoria de la Su
prema Corte de Justicia de la Nación, de 25 de noviembre de 1936,
toca 2206/36/2a. Cfa. Dos Carlos, S. A., la cual en su parte con
ducente dice:

"El quejoso confunde la transacción de derecho civil con
la conciliación consignada en el Art. 123 Constitucional,
aquello depende de la voluntad de las partes que son las
únicas que intervienen en su celebración en tanto la con
ciliación supone la intervención del tribunal quien no só
lo está facultado, sino obligado, a hacer ver a las partes
hasta dónde es posible la conciliación. El error consiste
en creer que en el ejercicio de la función conciliatoria -
que tienen los tribunales del trabajo, es un papel mera
mente pasivo siendo todo lo contrario su función es acti
va y consiste a la vez que ayudan a las partes a la conc
iliación haciéndoles ver la conveniencia de que terminen
por ese medio la controversia, en impedir que se excedan
en sus facultades, vigilando que el trabajador no admita
una renuncia prohibida por la ley".

52

Los conflictos del trabajo, o sean las diferencias o pug
nas entre el capital y el trabajo como factores de la producción e -
individualizados a través de trabajadores y patronos, cuando se lle
van al campo jurisdiccional quedan sujetos a ciertas formalidades
procesales para su decisión por tribunales laborales que en nues
tro derecho se denominan:

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Entre otros, los Arts. 604, 605, 621, 623 y 625 de la -

Ley Federal del Trabajo, precisan las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; y procuran de que las partes terminen mediante un arreglo el pleito pendiente. En la función conciliatoria debe procurarse, ante todo, que las partes directamente, lleguen a un arreglo de sus diferencias; a este efecto la Junta debe hacerles notar la conveniencia de poner fin al pleito, pero si esto no es posible, están facultados los conciliadores a proponer una solución que a su juicio sea propia para terminar el conflicto; son las reglas que derivan del Art. 753 Frac. I de la Ley Federal del Trabajo, por esto es que se dice que, los conciliadores no son jueces sujetos al derecho, sino una especie de amigables compondores, los cuales, como queda dicho, deben ofrecer una formula en la equidad.

53

Naturaleza: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, según el profesor Trueba, son tribunales pero no administrativos, por cuanto que su jurisdicción no alcanza a revisar disposiciones de la administración, su función es jurisdiccional, de competencia específica, sobre el contrato de empleo y a cuyo conocimiento se sujetan las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo. 23/

Otro rasgo de la conciliación es la necesidad de que todos los interesados concurren al acto conciliatorio, por lo que es inimaginable un procedimiento conciliatorio en rebeldía de alguna de las partes. Puede ser obligatoria la instancia de conciliación para el actor, pero si el demandado se niega a comparecer en el procedimiento o rechaza la posibilidad de un arreglo, hay que ponerle fin y pasar el negocio a la instancia contenciosa; así lo entiende la Ley, en el procedimiento ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Arts. 753 y 754.

Según el profesor Mario de la Cueva, señala que existen varias disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que contravienen las ideas que se acaban de exponer, pues autorizan el procedimiento de la conciliación en rebeldía y transforman la opinión de la Junta de Conciliación, en una sentencia en equidad. 24/

54

Plenso que lo sostenido por el profesor de la Cueva, tiene algo de cierto, ya que vemos así por ejemplo en el Art. 752 que a la letra dice:

24/ Dr. Mario de la Cueva. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Pág. 936.

"El Pleno o la Junta Especial señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, que deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba la demanda, y apercibirá al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo y de tener por contestada la demanda en sentido afirmativo si no concurre a la audiencia". En este caso no se le está declarando rebelde al demandado, pero si se le está coaccionando para que concorra a la audiencia de conciliación.

E) EN MATERIA CIVIL

55

Se ha sostenido que la conciliación se encuentra en un estado intermedio entre la jurisdicción y la mediación, con hondas raíces incrustadas en ambas.

Piero Calamandrei autor italiano; señala que en la conciliación aparece también el concepto fundamental del sistema de la legalidad, según el cual, el Estado considera como normal y deseable que los mismos ciudadanos sepan entender por sí solos el derecho que regula sus relaciones; de acuerdo a lo antes expuesto la función conciliatoria debe, pues ayudar a los particulares no a prescindir del derecho, sino a encontrar por sí solos las normas del

propio derecho. 25/

Calamandrei sostiene que el beneficio de las más recientes leyes sobre las controversias del trabajo y actualmente el nuevo código de procedimientos civiles, (en su país), ven la función conciliatoria y la multiplican fuera y dentro del proceso, lo cual no debe ser interpretado como signo de escasa confianza hacia la justicia, ni como devaluación de la lucha por el derecho, cuya utilidad social debe ser particularmente oída en un orden autoritario basado sobre el principio de la legalidad, así también señala que si la conciliación debiera servir para aplicar el sentido jurídico de los ciudadanos habituándolos a preferir sobre las sentencias justas, las soluciones menos fatigosas y de cómoda renuncia, esa sería en antítesis los fines de la Justicia Conciliatoria.

56

En el Ordenamiento Italiano la Conciliación trata de ser, un complemento útil de la Legalidad, en cuanto a la labor intermedia que realiza para eliminar entre las partes aquellos malentendidos y aquellos reproches que son muy a menudo la causa del litigio

25/ Dr. Piero Calamandrei. Instituciones del Derecho Procesal Civil. Pág. 79.

y trata de estimular entre las partes el sentido de la solidaridad humana, para inducirlos a encontrar entre ellos la justa solución al conflicto antes de recurrir a la intervención del juez, que debe ser reservada sólo en los casos que haya verdaderamente entre las partes un asunto irresoluble. 26/

En relación a lo que sostiene Calamandrei en cuanto a la conciliación, ésta podría definirse, "como la actividad que sirve - para ayudar a los particulares a encontrar las normas, el derecho - que regula o deba regular sus relaciones jurídicas".

Se distinguen la jurisdicción y la conciliación, no en - 57
que los jueces deban fallar conforme al derecho legislado o consuetudinario y los conciliadores según la equidad y su conciencia, puesto que también los jueces pueden disfrutar de arbitrio para decir el derecho, sino que la conciliación persigue como finalidad, que las partes pongan fin al pleito sin necesidad de que se dicte sentencia obligatoria como ya antes se asentó. Los conciliadores deben naturalmente, estudiar el problema y proponer una solución acorde con

los datos del expediente; de ahí que su opinión es una proposición en equidad que puede ser aceptada o rechazada.

En materia civil indudablemente que si encontramos a la conciliación, claro este tipo de conciliación es completamente diferente, al menos en México, a la que se podría dar en materia agraria o laboral, ya que en este caso no se trata de evitar un proceso, sino de poner término a un juicio ya iniciado.

F) EN MATERIA PENAL

En materia penal podría sostener categóricamente que no existe la conciliación, ya que palpablemente observamos que hay delitos que se persiguen oficiosamente y aquellos que requieren de la querrela, de la denuncia, en estos últimos procede el perdón, - figura que en ningún caso se asemeja a la conciliación, por lo tanto no existe dicha institución en la rama penal.

CAPITULO III

LA CONCILIACION AGRARIA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- A) PARTES EN LA CONCILIACION AGRARIA.**

- B) ANTE QUIEN PROCEDE LA CONCILIACION AGRARIA .**

- C) VALOR JURIDICO DE LA CONCILIACION AGRARIA.**

- D) EFECTOS JURIDICOS DE LA CONCILIACION AGRARIA.**

LA CONCILIACION AGRARIA
EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Analizando lo que se ha escrito y lo que se ha legislado en Materia Agraria, en lo que a la conciliación concierne, encontramos que hay muy poco escrito; si examinamos el índice del Libro Cuarto del Código de 1942, no hallamos trámite alguno debidamente reglamentado para la solución de los conflictos internos en los ejidos y comunidades, sin embargo es justo señalar que el profesor Lucio Mendieta y Nuñez y Luis G. Alcerreca en su anteproyecto de Nuevo Código Agrario de 1961 tratan por primera vez, al menos en México, la conciliación agraria, dedicándole un capítulo completo a dicha institución, denominándolo "Del Procedimiento Conciliatorio".

60

Por lo antes mencionado se desprende que el procedimiento conciliatorio es una novedad en Materia Agraria, y además justificable siempre y cuando se le de la importancia que éste tiene, es decir, se establezca en la ley un verdadero procedimiento conciliatorio, ya que desgraciadamente nuestra Ley Federal de Reforma Agraria cuando se refiere a la conciliación, lo hace en una forma no muy completa que digamos, restándole importancia a este procedimiento, que en muchos casos resolvería de manera práctica,

situaciones que de otra forma dan lugar, con el transcurso del tiempo a graves conflictos personales, ya que si no existe una fórmula efectiva de como derimir sus controversias, los ejidatarios entre sí, entre éstos y los comuneros, y entre los comuneros y pequeños propietarios, es lógico que va ha traer como resultado un malestar general.

La Ley Federal de Reforma Agraria, trata la conciliación en siete artículos que más adelante transcribo y que a mi parecer, son claros y precisos, sin embargo a fin de que ésta, la conciliación, tuviera un campo de aplicación más amplio, más definido, - una funcionalidad más fluida, por decirlo así, yo propongo en este humilde trabajo que se formulara un verdadero reglamento de la conciliación, es decir, un instrumento en el cual no solo se estable- 61 - ceran fórmulas de solución, sino además la forma de como ejecutar lo convenido por las partes y lo que es más importante, cómo obligarlas para que cumplan de acuerdo a lo que se convino, ya - que a la hora de llevar a la práctica, de ejecutar aquel arreglo al cual llegaron, se retractan y no hay disposición alguna que los - coaccione, que los obligue a cumplir, lo que en un principio aceptaron, esto lo señalo porque en la práctica se da constantemente, y si no se establece alguna norma que vigile el cumplimiento de lo convenido en la conciliación, es decir, que trate de hacerla más

funcional, estaremos bordando on el vacío, porque al no dar resultados positivos dicha institución, tiende a que sea practicada en una forma muy mínima, razón por la cual traería como consecuencia lógica la desaparición de la misma.

A) PARTES EN LA CONCILIACION AGRARIA

El concepto de parte requiere, como cualquier otro concepto jurídico, su ubicación dentro de la totalidad del Sistema, de modo tal que la noción de aquélla, quede delimitada, pero también integrada por las restantes estructuraciones teórico-jurídicas.

62

Concepto de Parte.- Es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno. 27/

En el orden doctrinal se ha pretendido establecer una distinción entre parte en sentido formal y parte en sentido material. Considérese en esta clasificación, parte formal a la persona que -

27/ Lic. José Becerra Bautista. El Proceso Civil en México. - Pág. 19 4a. Ed. 1974.

está en juicio como actor o como demandada y parte en sentido material, es aquella en favor o en contra de la cual se reclama la intervención del órgano jurisdiccional.

Capacidad para ser Parte.- La capacidad jurídica, es la equivalente de la capacidad para ser parte.

Nuestro Código de Procedimientos Civiles establece que todo el que conforme a la ley esté en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, puede comparecer en juicio y el que no se encuentre en ese caso, por medio de sus representantes legítimos o de los que deban suplir su incapacidad conforme a derecho (Art. 44 y 45).

63

La persona que puede actuar en un proceso, es decir, que tiene la legitimatio ad processum puede ser física o moral.

Por tanto la persona física desde que es concebida y las personas morales desde y hasta que jurídicamente existen.

Partes en la Conciliación Agraria.- La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su título Séptimo "Conflictos Inter-nos", Capítulo Primero "De la Conciliación" lo siguiente:

ARTICULO 434.- Los Comisariados conocerán de los -
conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de
dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

ARTICULO 435.- Los quejosos deberán presentarse an-
te el Comisariado y expondrán verbalmente su queja, de la que se
levantará una acta. El Comisariado citará al quejoso y a la parte
contraria a una junta que se celebrará dentro de los tres días si-
guientes.

ARTICULO 436.- El día y hora señalado para la junta -
ante el Comisariado, se dará lectura al acta de la queja y se oirá
enseguida a ambas partes, procurando su avenimiento. De esta -
diligencia se levantará una acta que firmarán los participantes que
sepan hacerlo y todos pondrán su huella digital debajo de su nom-
bre.

64

ARTICULO 437.- Si las partes aceptan la solución pro-
puesta, se hará constar en el acta y se dará por terminado el con-
flicto.

De acuerdo a lo establecido por nuestra Ley Federal de
Reforma Agraria, observamos primeramente que está delimitando el

campo de acción de la conciliación, esta apreciación la hacemos, simplemente al observar el nombre del Título Séptimo que se denomina, como ya anteriormente lo señalamos, "Conflictos Internos - de los Ejidos y Comunidades", con ésto se está especificando claramente que únicamente se podrán someter al procedimiento de la conciliación los Conflictos Internos de los Ejidos y Comunidades, ignorando y discriminando la solución de los posibles conflictos que pudieran sucederse entre los Núcleos Agrarios entre sí; dando lugar en este aspecto a una laguna de la Ley.

Ahora analicemos lo establecido por nuestra legislación, en los artículos antes mencionados; al señalar el 434 que los Comisariados conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común, vemos palpablemente que las partes en la conciliación según indica son únicamente individuos que tienen su unidad de dotación, sacándose en conclusión que esta figura la adecúan únicamente al régimen Ejidal, ignorando, discriminando, en este caso también, al régimen de explotación Comunal, hago la aclaración de que al señalar el citado artículo... y sobre el disfrute de los bienes de uso común, no se está refiriendo con ésto al Régimen Comunal, sino a los bienes que explotan en común los integrantes de un Ejido.

Podría darse el caso de aducirse, de que en el Régimen Comunal no existen conflictos, sin embargo, puede admitirse que sí hay menos posibilidades de que se suscite un conflicto, pero no de que deje de existir éste, puesto que como regla general en todas partes en donde hayan intereses, ya sean éstos individuales o colectivos, existirán desavenencias que como resultado lógico dan origen a conflictos entre los miembros de un todo, si éstos no se resuelven.

El Art. 435, al referirse a las partes en la conciliación, habla únicamente de "Quejoso" y "Parte Contraria" siendo esto una forma muy generalizada del concepto parte, sin embargo si volvemos la vista atrás nos damos cuenta que hasta cierto punto no es muy abstracta, puesto que al referirse el Art. 434 al tipo de conflicto que se someterá al procedimiento de la conciliación... "sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común", está implicando desde este momento, que las partes pueden ser únicamente ejidatarios, no admite comuneros, ni pequeños propietarios, desde mi punto de vista, esto lo aclaro previendo lo que dispone el Art. 129 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que a la letra dice:

66

"Las prerrogativas, derechos preferentes, formas de or

ganización y garantías económicas y sociales que se establecen - en este libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos".

Señalo que no cabe más que el ejidatario en el procedimiento de la conciliación, por lo siguiente:

En primer lugar el Art. 434, con el cual da principio el procedimiento indica que la conciliación se aplicará únicamente - en los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación; en el Régimen Comunal no hay "unidades individuales de dotación" y en la pequeña propiedad menos; así también señala que conocerá de dichos conflictos el Comisariado; los pequeños propietarios me supongo que no van a estar sometiendo sus controversias a una autoridad ya sea ejidal o comunal, que no tiene nada que ver con ellos.

67

B) ANTE QUIEN PROCEDE LA CONCILIACION AGRARIA

De acuerdo a lo que establece el Art. 434, de la Ley Federal de Reforma Agraria, la conciliación al menos en primera ins-

tancia procede ante el Comisariado (comprendiendo Presidente, Secretario y Tesorero), quien propondrá una solución a las partes, - procurando su avenimiento; cuando una de las partes no quede conforme con la resolución planteada por el Comisariado, podrá acudir; se puede decir en la segunda instancia, ante la Comisión Agraria Mixta, quién resolverá, sobre el asunto en cuestión en definitiva, cuya resolución será irrevocable, al menos así lo señala el Art. 440, el cual establece "... La resolución será irrevocable y se comunicará a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria".

Sin perjuicio de lo anterior vemos que el Art. 10 Frac. XIII señala "Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad".

68

Y la Frac. XIV del mismo artículo establece: "Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta Ley".

Así tenemos también el Art. 12 que señala: "Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

FRACCION IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido"; y

FRACCION V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Sin lugar a dudas nos damos cuenta que el Secretario de la Reforma Agraria está delegando esta función en las Comisiones Agrarias Mixtas y de acuerdo al Art. 430 también en los Comisarios, por lo tanto debería preocuparse cuando menos, de resolver él en definitiva, sobre los conflictos que se susciten entre los núcleos agrarios, claro que ésto es casi imposible por el gran exceso de trabajo que tienen estos funcionarios, pero al menos podría hacerlo a través del Cuerpo Consultivo Agrario que él preside.

69

También tenemos que en la Secretaría de la Reforma Agraria existe una Dirección General de Conciliación Agraria que se encarga de resolver los conflictos de un mismo Ejido y entre miembros de una misma comunidad, así como entre núcleos agrarios basándose para ello en un pequeño instructivo, lo que a mi parecer es una falta de seriedad, una situación muy informal, puesto que

para resolver un conflicto en el cual están en juego los derechos _
no de un individuo, sino los de una familia, los de un grupo, los
de todo un pueblo, no se deben de escatimar esfuerzos en propug
nar por un verdadero reglamento que vigile el exacto cumplimiento
por parte de las Dependencias que llevan a cabo esta actividad,
esta tarea tan noble como es la conciliación, y no a través de un
simple instructivo.

Debemos tomar en cuenta una cosa muy importante, el
Decreto Presidencial de fecha 12 de noviembre de 1975, por el que
se crea la Comisión Tripartita Agraria, como Organismo de Consul
ta del Ejecutivo Federal, la cual tiene entre sus objetivos proponer
al Presidente de la República la solución de las controversias que
se susciten sobre la tenencia de la tierra entre:

70

- a) Campesinos de un mismo ejido;
- b) Distintos ejidos;
- c) Miembros de una misma comunidad;
- d) Distintas comunidades; y
- e) Pequeños propietarios y ejidatarios o comuneros.

ARTICULO 3.- Para cumplir con su objeto, la Comisión
Tripartita Agraria tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Conocer de los asuntos que sean sometidos a su consideración, por los interesados o por sus asesores o representantes.
- II. Oír a las partes.
- III. Asesorarse con técnicos de cualquier Dependencia del Ejecutivo Federal que se consideren convenientes.
- IV. Acudir al lugar de la controversia.
- V. Emitir un dictámen para someterlo a consideración del Secretario de la Reforma Agraria o en su caso, del Presidente de la República.

71

ARTICULO 4.- La Comisión Tripartita Agraria se integrará con uno o varios Representantes de las Secretarías de la Reforma Agraria y de la Presidencia. Se invitará a formar parte de ella a la Confederación Nacional Campesina y en su caso, a un representante de las demás organizaciones firmantes del Pacto de Ocampo, - así como a un representante de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad o de la Confederación Nacional Ganadera, según proceda. También se invitará a participar en las deliberacio-

nes al Gobernador de la Entidad Federativa en donde se suscite la controversia, o a que designe un representante.

Al crearse la Comisión Tripartita Agraria, está naciendo otro organismo que va a tratar de resolver las controversias que se suscitan en el campo, claro aquí sí ya especifica que resolverá los conflictos que se presenten entre los miembros de un núcleo y núcleos agrarios entre sí.

Al respecto quiero hacer dos observaciones, una de ellas es de que ésta define más claramente su objetivo que las otras Dependencias que tienen las mismas funciones, es decir, señala en una forma palpable los conflictos que podrá resolver, pero me pregunto, ¿en qué instrumento se basará para resolver estos conflictos?, la Ley Federal de Reforma Agraria no le concede ninguna facultad, en cuanto al procedimiento que ésta establece para resolver las desavenencias que se dan en el Agro Mexicano, y aunque así fuera, dicho procedimiento es incompleto para ser aplicado en la solución de los conflictos, cuya competencia se le da a la Comisión Tripartita Agraria; es decir, no existe un reglamento para desarrollar las funciones que se le encomiendan, por lo tanto la problemática subsiste aunque se crearan mil dependencias encargadas de resolver los conflictos en el campo, por lo an

terior concluimos que lo importante no es crear diversos organismos para la misma finalidad, sino lo que importa es, como anteriormente ya se dijo, crear un instrumento eficaz, por medio del cual se pueda echar a andar la gran maquinaria creada para resolver dicha situación.

La otra observación consiste en señalar, que hay varias dependencias ante las cuales procede la conciliación, situación - muy criticable, puesto que esto origina un burocratismo tremendo que no hace y que tampoco deja hacer nada.

Por ejemplo, tenemos la Comisión Agraria Mixta, Dirección General de Conciliación Agraria y ahora la Comisión Tripartita Agraria, yo me pregunto, para qué tantas dependencias, si una sola lo puede hacer todo, nadamás dentro de un sistema bien organizado y a través de un Reglamento apegado a la realidad nacional.

73

C) VALOR JURIDICO DE LA CONCILIACION AGRARIA

Indiscutiblemente que lo establecido en una ley que esté vigente, tiene valor jurídico, máxime si se le ha dedicado todo un título, como la Ley Federal de Reforma Agraria, lo ha hecho con la conciliación, y no solamente por este detalle, sino por el sim-

ple hecho de ser una disposición consagrada en un ordenamiento -
jurídico de carácter público; pienso que esta institución para que
verdaderamente tenga valor jurídico, debe llegarse a su culminación, -
es decir, a una avenencia entre las partes en conflictos, -
porque en realidad una simple etapa o fase del procedimiento no -
tendría ningún valor de ninguna índole como institución, puesto -
que sería un acto que solamente interrumpiría la prescripción. Pa
ra que la conciliación funcione como una verdadera Institución, -
resolviendo controversias tanto entre los miembros de un ejido, -
de una comunidad, como entre los diversos núcleos agrarios, es
necesario darle a esta figura una amplitud, un desenvolvimiento -
más eficaz, a través de dispositivos más efectivos, que mas ade-
lante propondré en este pequeño trabajo.

74

D) EFECTOS JURIDICOS DE LA CONCILIACION AGRARIA

Efectos Jurídicos.- En general son las consecuencias a
que dan origen los hechos previstos como condición por las normas
jurídicas. 28/

Efectos Jurídicos.- Son las consecuencias que los actos jurídicos y contratos tienen para el derecho Civil; derechos y ventajas, o las obligaciones y deberes para los ciudadanos de un país. 29/

En términos generales se dice pues que efectos o consecuencias jurídicas deriva por una parte la obligación de cumplir lo pactado y por la otra, la facultad de exigir su cumplimiento.

Efectos Jurídicos de la Conciliación Agraria.- Son importantes los efectos que produce la conciliación agraria, la eficacia jurídico material del acto de la conciliación se origina cuando efectivamente se llega a una avenencia o arreglo entre las partes, es decir, cuando rinde resultados positivos esta institución.

75

Los efectos que produce esta figura son claros al llegar a un "arreglo" las partes están adquiriendo y contrayendo derechos y obligaciones, prueba de ello es de que si llegan avenirse las partes en conflicto, se levantará una acta en la cual se estipulen, -

por medio de cláusulas, las condiciones y derechos bajo las cuales se concillaron, produciendo por lo mismo dicha acta efectos jurídicos, ya que deben exigir que se les cumpla y comprometerse a cumplir lo pactado como ya anteriormente se dijo.

En la segunda instancia, señala el Art. 440 que la resolución que dicte la Comisión Agraria Mixta será irrevocable trayendo en consecuencia como efecto jurídico la cosa juzgada, es decir, de que no existe ya recurso alguno para impugnarla, con excepción del amparo siempre y cuando se haya violado algún derecho del individuo.

76

A manera de ejemplo podrían ser éstas las bases del Reglamento de la Conciliación Agraria.

Primero.- De acuerdo con lo esbozado en el primer capítulo de esta Tesis, es facultad del Presidente de la República, según el Art. 89 Frac. I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedir Reglamentos.

Segundo.- Este Reglamento fijaría la competencia que tendría la Comisión Tripartita Agraria, en los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación, entre los

miembros de una misma comunidad y/o entre núcleos agrarios entre sí.

REGIAMENTO DE LA CONCILIACION AGRARIA

CAPITULO I

DE LA PROCEDENCIA DE LA CONCILIACION AGRARIA. - En este capítulo se establecería, cuándo procede la conciliación, ante quién, en qué tiempo, bajo qué circunstancias, etc. etc. Por ejemplo:

77

Artículo 1º.- El procedimiento de la conciliación se llevará a cabo ante el Comisariado Ejidal o de bienes comunales cuando, el conflicto sea entre miembros de un mismo núcleo.

CAPITULO II

DE LAS PARTES EN LA CONCILIACION AGRARIA. - Aquí se fijarían las bases para subsanar los defectos de que adolece la Ley Federal de Reforma Agraria en este aspecto, es decir, se delimitaría perfectamente las partes que intervendrían en la conciliación, incluyéndose desde luego los núcleos agrarios. Por ejemplo:

Artículo 2º.- Por medio del Procedimiento de la Conciliación podrán acudir a dirimir sus diferencias ante el Comisariado Ejidal o Comunal y ante la Comisión Tripartita Agraria según el caso, todos los núcleos agrarios.

CAPITULO III

DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LA CONCILIACION.- En este capítulo se haría una depuración de todas las dependencias que se encargaran de la Conciliación Agraria, otorgándose únicamente competencia al Comisariado dentro de su esfera jurídica y a la Comisión Tripartita Agraria en una forma amplia y definida con facultades, incluso, para ejecutar lo acordado o convenido entre las partes en la Conciliación Agraria. Ejemplo:

78

Artículo 3º.- Procederá ante la Comisión Tripartita Agraria todos los conflictos entre núcleos agrarios en los siguientes casos:

- I) Por fallas de carácter técnico, al formularse los Planos Proyectos Aprobados o los Planos de Ejecución Definitiva.
- II) Por sobreposición de Planos de Ejecución Definitiva, entre _

núcleos ejidales, comunales o entre ambos y la pequeña propiedad.

- III) Conflictos de límites, entre núcleos que guardan el estado comunal de hecho o por derecho, es decir, que al recaer un fallo presidencial, que resolvió los conflictos de límites, en la realidad persistan, por una situación de hecho.
- IV) Por deficiencia en la ejecución de fallos presidenciales, ya sea de carácter técnico o administrativo o por falta de deslinde que den origen a conflictos, con núcleos ejidales, comunales o con propiedades privadas colindantes.
- V) Por haberse modificado en el fallo presidencial, la primera instancia y se originen conflictos, al cambiarse la situación de hecho existente de la posesión provisional.
- VI) Por existir causas legales o de situación de hecho que impidan la ejecución, en términos de los fallos presidenciales, dictados en Materia Agraria; y
- VII) Otros problemas conflictivos, que surgen esporádicamente y que a criterio de la Comisión Tripartita Agraria, se deba in-

tervenir teniéndose especial cuidado en no inmiscuirse en -
atribuciones de otras Dependencias; como son los problemas
por derechos agrarios.

CAPITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL COMISARIADO EJIDAL ASI
COMO ANTE LA COMISION TRIPARTITA AGRARIA.- El procedimiento
ante el Comisariado debe ser claro, preciso, definido, fluido, de-
be de dárseles facultades para que hagan las diligencias e inspec-
ciones que considere pertinentes. Ejemplo:

60

Artículo 4°.- El procedimiento se iniciará con un escrito
de la parte quejosa en el que expondrá el conflicto de que se trate.

Artículo 5°.- La Comisión Tripartita Agraria o el Comisa-
riado Ejidal, de acuerdo al caso, correrá traslado a la parte contra-
ria por un término de tres días, señalándole día y hora para la au-
diencia de pruebas, alegatos y fallo.

Artículo 6°.- Se le nombrará un asesor a la parte contra-
ria, si no concurre asesorada a la audiencia. En tanto se realiza
la audiencia la Comisión podrá reunir de oficio la documentación -

necesaria y practicar las diligencias que estime oportunas.

Artículo 7°.- El día de la audiencia se dará lectura al escrito en que se plantea el conflicto, se exhibirán a las partes - las pruebas recabadas de oficio, se recibirán las que presenten - en ese momento y se oírán sus alegatos, y, después de haber justipreciado lo anterior, se dictará el fallo. De la diligencia se levantará un acta que firmarán los que en ella intervinieron, la cual necesariamente deberá contener el fallo dictado o el convenio al cual llegaron las partes.

La Comisión Tripartita Agraria deberá conocer, en primera instancia, de los conflictos entre los núcleos agrarios y, en segunda, de los conflictos en los cuales el Comisariado no pueda - convenirlos. Desde luego, para que este reglamento no sea anti-constitucional, en el procedimiento que establezca, es necesario tomar muy en cuenta las garantías que otorga nuestra Constitución, entre ellas la de Audiencia y de Legalidad, consagradas en los - Arts. 14 y 16 Constitucionales, a las que me referiré en seguida:

81

LA GARANTIA DE AUDIENCIA

La garantía de audiencia se compone, en los términos -

del Art. 14 Constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con anticipación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales; y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión "mediante juicio" inserta en el segundo párrafo del Art. 14 de la Constitución. El concepto de "juicio", que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento, es decir, a una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en un fallo que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. Por lo que el concepto de "juicio" empleado en el Art. 14 Constitucional, segundo párrafo, es denotativo de función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, según se dijo, a la decisión del conflicto o controversia. En conclusión, conforme a la expresada garantía específica, para que la privación de cualquier bien tutelado por el Art. 14 de la Constitución

sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir su defensa.

Sin embargo, el concepto "juicio" a que nos referimos, no necesariamente supone un real y verdadero conflicto jurídico - que deba ser resuelto por una resolución jurisdiccional, en sentido material, sino que dicho conflicto puede ser presuntivo o ficto o, por mejor decir, potencial. En efecto, basta que en un procedimiento cualquiera se dé oportunidad a la persona a la que se pretenda privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad respectivo o las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho. Por tanto, - mientras esa oportunidad no sea aprovechada en su duración cronológica por el presunto afectado mediante un acto de privación, el conflicto jurídico permanece en estado latente o potencial, para actualizarse en el momento en que dicho sujeto formule su defensa o deduzca su oposición.

83

De las consideraciones expuestas se colige que el concepto de "juicio" en que estriba el elemento central de la garantía

específica de que tratamos, se manifiesta o traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), o en el que se otorgue o haya otorgada ocasión para que tal conflicto surja o hubiera surgido. Ambas hipótesis, por ende, pueden configurar un juicio para los efectos a que se refiere al Art. 14 Constitucional en su segundo párrafo.

Ahora bien, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales. Entendemos por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga.

84

Así verbigracia, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, aunque sean formalmente administrativas, porque sus funciones primordiales o principales estriban en dirimir controversias jurídicas en los casos constitutivos de su respectiva competencia legal y constitucional.

En cambio, una autoridad administrativa material sólo - por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya - que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos.

Por último, una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estriba en decir el derecho en los términos ya expuestos y pertenezca al Poder Judicial local o federal.

El juicio o procedimiento a que este precepto alude en - su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con 85 los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Ahora bien, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se - realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que, según veremos, antes de éste debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el - Art. 14 Constitucional.

De esta manera, las leyes que regulen cualquier función administrativa, para observar la mencionada garantía, deben insti

tur el citado procedimiento cuando prevean verdaderos actos de -
privación en los términos en que hemos explicado este concepto.

No debe confundirse la preexistencia de la oportunidad legal defensiva al acto de privación, con la impugnabilidad de éste mediante recursos que consignent las leyes normativas de dicho acto. En el primer caso, es evidente que se observa la garantía de audiencia; mientras que en el segundo, se deja de acatar, en virtud de la anterioridad del acto privativo de la oportunidad de defensa, la cual no se deduciría como previa, sino como posterior a dicho acto a través del medio de impugnación que legalmente se establezca. En puridad constitucional, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad de que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

86

LA GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A LAS LEYES

El criterio sustentado por la Suprema Corte respecto a esta cuestión ha sido en el sentido de considerar que la garantía de audiencia es efectiva aun frente a las leyes, de tal suerte que

el Poder Legislativo debe acatarla, instituyendo en las mismas los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que, a virtud de esta, se realice algún acto de privación autorizado normativamente.

Aplicando lo anterior al procedimiento que proponemos en el reglamento de Conciliación, es necesario tomar en cuenta - que el concepto de juicio a que se refiere la garantía antes aludida, equivale a la idea de proceso, es decir, de una secuela de actos relacionados entre sí que persiguen un fin común, en este caso no podemos decir que la conciliación sea un acto jurisdiccional por excelencia, en la que se persiga un fallo que establezca la addicción del derecho, sino por el contrario, es un pequeño procedimiento en el que se busca una avenencia entre las partes, evitando precisamente llegar a un juicio.

87

De lo antes expuesto podemos deducir que el procedimiento conciliatorio no privaría de ningún derecho a quien interviniera en éste, ya que al llevarse a cabo, se le daría a las partes la ingerencia que fuera necesaria, para que formulen su defensa o deduzcan su derecho, que de acuerdo al caso proceda, con el objeto de no violar en esta forma la garantía de audiencia.

Además, de hecho no puede haber violación alguna, puesto que al ser una conciliación forzosamente tienen que estar las dos partes al llevarse a cabo el procedimiento, ya que si alguna de ellas no acude a la audiencia o no formula su defensa simplemente no hay conciliación.

ANTE TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS

En este caso el procedimiento planteado podría subsanciarse, si es un conflicto interno, ante el Comisariado Ejidal y si es entre núcleos agrarios, ante la Comisión Tripartita Agraria, la cual en Decreto Presidencial del 12 de noviembre de 1975, se le dan facultades para que tenga ingerencia en la solución de las controversias que se susciten entre núcleos agrarios y miembros de un mismo ejido.

88

De las consideraciones expresadas podemos concluir que la Comisión Tripartita Agraria y el Comisariado Ejidal o de bienes comunales vienen a llenar ese requisito "ante tribunales previamente establecidos", que se exige para que se lleve a cabo un procedimiento.

Desde el punto de vista de los efectos de la privación, el juicio del que habla el Art. 14 Constitucional, en su segundo -

párrafo, se traduce en un procedimiento que válidamente puede desenvolverse ante autoridades administrativas o jurisdiccionales.

Para terminar diremos que al establecerse este reglamento, se está cumpliendo con una subgarantía más, la cual señala - que el hecho que diere origen al juicio, debe regularse con leyes - expedidas con anterioridad.

GARANTIA DE LEGALIDAD

El Art. 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo - sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por ello por lo que, se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del Art. 16 Constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que no es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cu

yo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

La primera parte del Art. 16 Constitucional, que es la - que vamos a analizar, ordena textualmente:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

90

Como se ve, la disposición constitucional transcrita -- contiene varias garantías de seguridad jurídica; por ende, nos referimos, siguiendo el orden de exposición en que están consignadas, a cada una de ellas, una vez que hayamos estudiado los supuestos de su operatividad, los cuales son: la titularidad de las mismas, el acto de autoridad condicionado por ellas y los bienes jurídicos que preservan.

Titularidad de las garantías consagradas en la primera parte del Art. 16 Constitucional.

El término "nadie", que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a "ninguna persona", "ningún gobernado". Por lo que interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el Art. 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, aplicando esto al reglamento de la conciliación, el titular de la garantía es todo miembro de los diversos núcleos agrarios.

Acto de autoridad condicionado por las garantías consignadas en la primera parte del Art. 16 Constitucional.

91

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el Art. 14 Constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. - En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminu

ción de la misma) o una impedición para el ejercicio de un de
recho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de
las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias.
Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido
estricto ni de actos jurisdiccionales (a los cuales se refieren
respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del Art.
14 Constitucional), sino de actos de mera afectación de índole
materialmente administrativa, las garantías condicionantes son
las consagradas en la primera parte del Art. 16 de la Constitu-
ción.

Ahora bien, por virtud de que todo acto de privación
estricto y todo acto jurisdiccional entrañan un acto de moles-
tia, ya que la implicación lógica de este último concepto es -
mucho más extensa, es evidente que las garantías de seguri-
dad jurídica involucradas en la primera parte del Art. 16 Cons-
titucional también condicionan a los primeros. De esta mane-
ra, cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccio-
nales (que participan del concepto genérico "acto de moles -
tia"), la validez constitucional de los mismos debe derivar de
la observancia de las garantías consignadas en los tres últi-
mos párrafos del Art. 14 en sus respectivos casos, así como
de las contenidas en el Art. 16.

En síntesis podemos decir en relación a la materia que nos ocupa que la conciliación en ningún momento podrá tener el carácter de acto privativo y mucho menos de molestia puesto que, como ya se dijo, simplemente se trata de llegar a un arreglo de las partes en conflicto, sin que se les coaccione en ningún momento, ni se les prive de ningún derecho.

Bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del Art. 16 Constitucional.

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones.

93

A través del elemento persona, el acto de molestia puede afectar no solamente la individualidad psicofísica del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su personalidad jurídica propiamente dicha.

Conforme al Art. 16 Constitucional, el acto de molestia, condicionado por las garantías que dicho precepto contiene, afecta

a la persona jurídica en caso de que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la personalidad genérica por modo abstracto o que sean inherentes a una determinada categoría general de sujetos, dentro de la que el particular se encuentre comprendido. Esta hipótesis de afectación se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le reduzcan las potestades inherentes a su ser jurídico, impidiéndole el ejercicio de las facultades correspondientes.

En conclusión, el gobernado, a través de su "persona", es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

94

1. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psicofísica propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);
3. Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse

las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.

De acuerdo a estos casos, palpablemente se colige que la conciliación propiamente dicha jamás podrá restringir ni perturbar ningún derecho o actividad, puesto que su función es precisamente evitar toda confrontación, o coacción de algún derecho.

CAPITULO IV

BENEFICIO QUE TRAERIA LA REGLAMEN TACION DE LA CONCILIACION AGRARIA, EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.

- A) MEJOR ADMINISTRACION DE JUSTICIA.
- B) MEJOR APROVECHAMIENTO DE LA EXPLOTACION DE
LAS UNIDADES DE DOTACION.
- C) GARANTIAS ECONOMICAS, POLITICAS Y SOCIALES.
- D) SEGURIDAD ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL.

BENEFICIOS QUE TRAERIA LA REGLAMENTACION DE LA
CONCILIACION AGRARIA EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO

A) MEJOR ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Indudablemente que reglamentar adecuadamente la Conciliación Agraria como anteriormente lo expuse traería como consecuencia necesaria una mejor administración de justicia en el campo, acierto que sería muy importante de nuestras autoridades de llegar a considerarlo, puesto que ya a la Ley Federal de Reforma Agraria le toco institucionalizarla; ahora lo que nos toca hacer, es canalizarla, conducirla por un camino a través del cual les llegue a las grandes masas campesinas, es decir, hacerla funcionar; que verdaderamente sirva para resolver los conflictos ya sean internos o entre los núcleos agrarios entre sí, es decir, hay que hacerla operante.

97

En virtud de lo anterior, opino que si en realidad queremos, como mexicanos que somos, que el Agro Mexicano mejore, produzca y progrese en todos sus aspectos, debemos tomar en cuenta que antes que nada, se le debe proporcionar justicia, ya que en base a ella pueden tener paz y bienestar, factores importantísimos para que un pueblo se supere. ¿Cómo vamos a proporcionarle és-

ta?, a través de un ordenamiento que fije los principios para que con fundamento en éste se dé a cada quien lo suyo, lo que le corresponda, por medio de un procedimiento que sin formalismos burocráticos, nada complejo y sí muy sencillo y efectivo, que es la conciliación se resuelvan un sinnúmero de problemas que afronta la población agraria mexicana, evitando en esta forma juicios largos y por lo tanto una justicia lenta y desembolsos innecesarios, problemas que al resolverse repercuten en la producción y como consecuencia lógica en la economía nacional en un sentido favorable.

El profesor Lemus García, muy acertadamente, señala -
lo siguiente:

98

"La conciliación o avenimiento de las partes abre nuevos horizontes en materia de justicia agraria, y debe aplicarse en forma sistemática no sólo en los casos de los conflictos individuales entre los campesinos, sino con mayor razón en los graves problemas que confrontan los núcleos agrarios entre sí.

"Estimamos que un alto porcentaje de añejas querellas por la posesión y usufructo de los bienes agrarios entre ejidos y comunidades podrían ser superados definitivamente con la partici-

pación directa de los campesinos y bajo principios de justicia y equidad, justipreciados por las propias partes en conflicto. 30/

B) MEJOR APROVECHAMIENTO DE LA EXPLOTACION
DE LAS UNIDADES DE DOTACION

Es lógico pensar que si no existen conflictos, entre el datarios, miembros de una comunidad y/o entre los núcleos agrarios, por haber sido resueltos éstos, tendrán un mayor rendimiento en su trabajo, repercutiendo todo esto en un óptimo aprovechamiento de la explotación de las unidades de dotación; se debe tomar en cuenta, sin embargo, que para que exista una mejor explotación de la tierra en México, no sólo se necesita resolver sus problemas en cuanto a la posesión de la tierra sino que es necesario un estudio socioeconómico, concienzudo por región, con el cual se investigue, y se oriente al campesino la forma a través de la cual obtuviera un mejor rendimiento de su parcela, sugiriéndole qué tipo de cultivo le rendiría mayores dividendos, qué clase de producto es necesario cultivar en el país, claro tomando en cuenta suelo,

99

30/ Raúl Lemus García. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Pág. 415.

clima y una serie de factores que son necesarios observar, y sobre los cuales prefiere no ahondar ya que no es el objeto de este trabajo.

C) GARANTIAS ECONOMICAS POLITICAS Y SOCIALES

Diversas acepciones del concepto de Garantía.

Parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warrantie" que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o afianzamiento pudiendo denotar también protección, "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o apoyo. Jurídicamente el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado teniendo en él las acepciones apuntadas. 31/

100

Asimismo, se usa la expresión de "garantía" con un sentido de generalidad, tal que comprende todo instrumento jurídico -

31/ Dr. Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Séptima - Edición. Pág. 50.

que asegure el goce de un derecho o el debido cumplimiento -
de una obligación.

De acuerdo al concepto de garantía antes expuesto,
podemos decir que al reglamentarse la Conciliación Agraria, -
ésta aseguraría, protegería el goce de un derecho o el debido
cumplimiento de una obligación, en este caso aseguraría una -
justicia más expedita, menos burocratizada y más ágil.

Una justicia a través de dispositivos sencillos pero
eficaces, garantizaría, en una forma muy amplia, las activida
des del campo, en sus aspectos económico, político y social.

101

Jellinek clasifica las "Garantías del Derecho Públi-
co" en "garantías sociales", tales como la religión, las cos-
tumbres, las fuerzas culturales y, en general, los elementos
diversos que se dan en la dinámica de la sociedad; "garan-
tías políticas", dentro de las que comprende la organización
misma del Estado y el principio de división de poderes; y -
"jurídicas", que se traducen en los sistemas de fiscalización
de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurig
dicción y de los medios para hacer efectivas las normas de -

derecho objetivo. 32/

Las garantías sociales jamás han faltado a ninguna organización permanente política. En ellas ha encontrado un límite la arbitrariedad de aquellos gobernantes que se han considerado exentos de toda obediencia a las leyes humanas. 33/

En este caso, puede notarse que esta clasificación tiene como base la idea general de garantía y que de manera indistinta puede aplicarse a cualquiera de los tipos enunciados.

GARANTIA ECONOMICA

102

Pienso que es aquella que el Estado debe proporcionarle al campesino, por medio de normas debidamente establecidas, las cuales van a tener como función principal el vigilar que éste, el campesino, no sea objeto de explotación, a través de un arrendamiento de parcela, préstamos usureros, que la poca cosecha que

32/ G. Jellinek. Teoría General del Estado. Segunda Edición. Pág. 637.

33/ G. Jellinek. Ob. Cit. Pág. 638.

pueda obtener no la deje en manos de acaparadores, de intermediarios que van a minar su economía en perjuicio de toda una colectividad, porque sin lugar a dudas, ésto repercute en la familia, que es la base de la sociedad.

Esta Garantía Económica, para que sea completa debe - de ir desde el crédito que determinadas instituciones deben facilitarle para su siembra, para el abono de sus tierras, hasta el asegurarles un precio determinado en sus cosechas, claro, ésto último, es tema de la Seguridad Económica, que más adelante trato, y que es consecuencia de una garantía, que al concretizarse se - transforma en una seguridad.

103

Podría decirse que uno de los factores que complementaría esta garantía, claro en cierto modo, podría ser reglamentar la conciliación agraria, tema que es objeto en este somero ensayo.

GARANTIA POLITICA

Las Garantías Políticas consagradas en el Art. 27 Constitucional, son logros que con mucho esfuerzo ha conseguido el - campesino durante movimientos tan importantes, como es nuestra Revolución en la cual destacaron hombres como Emiliano Zapata -

quien propugnó por que se le dieran al campesino garantías, preceptos que aún en nuestros días no tienen el efecto que deberían tener, ya que no se les ha dado la importancia que éstas tienen, a pesar de que contamos con un soberbio Art. 27 Constitucional - el cual fija las bases para una debida organización del campo.

Tenemos también, el instrumento que reglamenta parte de este Art. 27 Constitucional, que es la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual por primera vez en México institucionaliza la Conciliación Agraria, misma que en este estudio propongo su reglamentación y que garantizaría el desarrollo integral del campo por medio de una política más depurada, más limpia o en su defecto, menos burocratizada, implicando para el campesino, desde luego, una vida menos agitada, dentro de su contexto social.

104

GARANTIA SOCIAL

Antes de definir lo que es Garantía Social, quiero hacer referencia a lo que se entiende por Garantía Individual.

Según el profesor Ignacio Burgoa, opina que el origen formal de las garantías individuales puede entenderse como aquella manera o forma a través de la cual el Estado o Sociedad Polític

ca Organizada, incorporó en el orden jurídico constitucional los derechos públicos subjetivos cuyo contenido lo constituyen las prerrogativas fundamentales del gobernado, o sea, el acto por virtud del cual dichos derechos se establecieron en la Constitución. 34/

Nuestros tratadistas, suelen utilizar un sistema de agrupamiento, que comprende a las garantías en los siguientes apartados generales: Garantías de Igualdad, de Libertad, de Propiedad, de Seguridad Jurídica.

La clasificación anterior ha sido adoptada por diferentes documentos jurídico-políticos. En la Declaración Francesa de --- 1789 se estableció que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre "son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (Art. 2) y aunque no menciona expresamente dentro de estos tipos a la igualdad, su artículo primero hace alusión a ella como condición humana natural. 35/

105

34/ Dr. Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 181.

35/ Dr. Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 187.

Según el profesor Ignacio Burgoa, señala que las garantías individuales se pueden clasificar en materiales y formales.

Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad, a la propiedad, comprendiendo al segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad, consagradas primordialmente en los Art. 14 y 16 de nuestra Constitución.

En conclusión, de acuerdo al articulado de nuestra -- Constitución, las Garantías de Igualdad, Libertad, Propiedad y -- de Seguridad Jurídica, las podemos agrupar en la siguiente forma:

106

GARANTIAS DE IGUALDAD

Art. 1°	Constitucional
" 2°	"
" 12°	"
" 13°	"

GARANTIAS DE LIBERTAD

Art. 4 - 5	Constitucional
" 6 - 7	"
" 8 - 9	"

Art. 10-11 Constitucional

" 24 "

" 25 "

" 28 "

" 3° "

GARANTIAS DE PROPIEDAD

Art. 27 Constitucional

GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

Art. 14 Constitucional

" 15 " 107

" 16 "

" 17 "

" 18 "

" 19 "

" 20 "

" 21 "

" 22 "

" 23 "

" 26 "

GARANTIAS SOCIALES

Nuestra Constitución, podríamos decir a manera de ejemplo, proclama las siguientes garantías sociales:

El derecho a la educación y a la cultura, para fomentar el amor a la patria y el mejoramiento económico y social. (Art. 3°).

La limitación de la prestación de servicios a un año, cuando sea en perjuicio del trabajador. (Art. 5°).

108

Prohibición de imponer a los obreros o jornaleros multa mayor del importe de su sueldo en una semana. (Art. 21).

En el Art. 27 no sólo se declara el dominio eminente de tierras y aguas, minas, petróleo, etc., del Estado, sino que la nación en todo tiempo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los la

tifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población ejidal con las tierras y aguas que les sean indispensables, etc., es decir, para socializar la tierra y la riqueza.

Los derechos sociales en favor de la clase obrera y de los trabajadores en particular, se consignan en el Art. 123, bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social", en función de socializar el trabajo y los bienes de producción.

La Garantía Social en el Agro, creo que es la más grande de todas, ya que como función principal busca y propicia la liberación del campesinado, para el bien del país, tratando en este caso concreto de fortalecer el ejido, la parcela comunal y la auténtica pequeña propiedad, con la única finalidad de que estas tres instituciones gocen de la cabal protección jurídica y del apoyo de la nación entera, para que en armónica convivencia, alcancen los más altos niveles productivos a efecto de elevar los niveles de ingresos de quienes trabajan la tierra, ya que entre los campesinos están los mexicanos más pobres y en este contraste de pobreza y dignidad debe promoverse una conciencia nacional que busque nuevas fórmulas de resolver los problemas del campo, acordes con los principios de la justicia social.

La reglamentación de la conciliación agraria garantizaría, sin lugar a dudas, un mayor rendimiento del ejido, de la parcela comunal y de la pequeña propiedad, instituciones que son la base de nuestra economía agrícola, siendo por lo mismo la propia reglamentación de la conciliación, un producto del derecho social.

El profesor Ignacio Burgoa señala que la Justicia Social, no es sino la síntesis deontológica de todo orden jurídico y de la política gubernativa del Estado. Etimológicamente, la expresión "justicia social" denota la "justicia para la sociedad" y como ésta se compone de individuos, su alcance se extiende a los miembros particulares de la comunidad y a la comunidad misma como un todo humano unitario. 36/

110

El profesor Trueba Urbina sostiene que "todo el derecho social positivo, por su propia naturaleza, es un mínimo de garantías sociales para el proletariado y el campesino. Tal es la esencia de todas las leyes, cuya finalidad es la dignificación, la protección y la reivindicación de los explotados en el campo de la --

36/ Dr. Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 48.

producción económica y en cualquier actividad laboral". 37/

D) SEGURIDAD ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL

Al existir una verdadera organización en el campo, basada en la autoaplicación por parte de los campesinos, de las normas que solucionen sus diferencias, sus malos entendidos, sus controversias, claro aunada ésta a un sinnúmero de factores que indiscutiblemente son ingredientes de esa organización, encontraremos una seguridad si no absoluta, al menos relativa, tomando en cuenta que para organizar, ordenar, un aspecto tan importante de nuestra realidad Nacional, como es el campo, no sólomente debemos tratar de dar solución a los conflictos que se susciten entre los núcleos agrarios, puesto que perfectamente sabemos que el desorden que prevalece en el Agro Mexicano es multifacético, en este caso se está abordando una de esas facetas, al cual trato con toda honestidad de cooperar con mi granito de arena, al aportar una probable solución a una de las fases de la problemática agraria en nuestro país, como es el constante malestar que preva

111

37/ Dr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit. Pág. 118.

lece entre nuestros núcleos agrarios.

Si vemos que hay soluciones eficaces a los problemas que afronta el campo, garantizadas por un instrumento jurídico, indiscutiblemente que se apreciará una seguridad en todos los ámbitos, económico, político y social; seguridad que últimamente ha sido socabada, desquiciada, precisamente porque no se han sabido dar las soluciones adecuadas, si es que éstas se han dado, a los problemas que afrontan los núcleos agrarios en México.

Yo creo que ya es tiempo de que hagamos conciencia de que es indispensable exista seguridad y además organización en el campo, para que éste pueda producir.

112

SEGURIDAD ECONÓMICA

Esta es muy amplia, en mi concepto debería de comprender desde el momento en que el campesino se decide a sembrar, orientándolo a través de técnicos, para señalarle, de acuerdo a la tierra que él posee, qué tipo de cultivo le convendría desde el punto de vista económico, cuál le rendiría mayores dividendos y que cuente con un organismo que le garantice la compra a un precio justo de su cosecha, en este caso, podríamos decir que contamos con

la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) - que cumple con esta función, pero se ha investigado en la propia CONASUPO que ésta todavía no alcanza a cubrir ni siquiera el -- 60 % de nuestra producción nacional, llegando a dar las cosechas a manos de intermediarios que lucran con el trabajo del pobre campesino, que sin lugar a dudas es la clase más explotada tendiendo a hacerse cada día más pobre.

Quiero hacer notar, a manera de ejemplo, que en el Estado de Sinaloa experimentalmente se sembró una hectárea de maíz enano, la cual produjo una cosecha de 40 toneladas; tomando en cuenta que normalmente una hectárea produce de 6 a 8 toneladas de maíz, llegamos a la conclusión de que el campesino mexicano no está haciendo producir su parcela como se debiera, repercutiendo esto en el aspecto económico; no quiero decir con ello que necesariamente deberían cosecharse de una hectárea 40 toneladas de maíz, ya que debemos tomar en cuenta que fue a nivel experimental, pero sí donde el tipo de tierra es buena, porque no tratar de - que se obtuvieran no 40, sino 30 ó 20 toneladas, en lugar de las 8 que normalmente se cosecha en el campo mexicano.

SEGURIDAD POLITICA

La Seguridad Política que el campesino pudiera tener de su parcela, yo creo que radica en las decisiones que el Presidente de la República tome o pudiera tomar al respecto, dentro de la Ley, desde luego, oyendo al Secretario de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario y ahora también a la Comisión Tripartita Agraria, cuyos cuerpos colegiados asesoran al Primer Magistrado de la Nación.

También es el único que pueda determinar el tipo de explotación que una comunidad pueda o debe adoptar, siendo ésta - Comunal o Ejidal, previo estudio socioeconómico que sobre el particular se realice.

114

La seguridad política debemos tomar en cuenta que es origen de las pautas que el propio campesino va marcando a través de la historia, es una institución que con el transcurso del tiempo el mismo mexicano debe de ir consolidando, si es que quiere vivir dentro de un orden social más justo y humano.

SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social en el campo, es y será el resultado de un proceso histórico que lleva como meta la socialización, la colectivización del Agro Mexicano, buscando en esta forma que la explotación de la tierra sea más racional, más equitativa, desarrollando fórmulas que a través del tiempo den resultados positivos - en favor del pueblo, en este caso, aseguraría esa colectivización la reglamentación de la Conciliación Agraria.

La Seguridad Social tiene como función principal no sólo asegurarle al campesino en lo individual, sino a la familia, al pueblo en general, un nivel de vida más elevado, concretizándose en realidades palpables de un pueblo progresista.

115

Esta Seguridad Social, es el conjunto de prerrogativas, de derechos que poco a poco se irán haciendo realidades, son aquellas que el propio campesino ha conquistado, es decir, es el fruto de las garantías sociales que el Constituyente de 1917 plasmó en la Constitución, y que se deben hacer valer, para que la clase más desposeída, como es el campesino, encuentre en ella una base en que apoyarse, es decir, que en esa seguridad social el campesino encuentre no sólo el camino a un nivel de vida más elevado sino -

que, ésta sea el conducto para que llegue a una superación total.

CONCLUSIONES

- I La Conciliación Agraria nace en nuestro derecho agrario con la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, desde luego reglamentaria de una parte de nuestro Art. 27 -- Constitucional.

- II La Ley Federal de Reforma Agraria al tratar la conciliación sólo prevee la solución de los conflictos que se susciten entre los miembros de un mismo ejido, olvidando los que puedan originarse entre miembros de distintos ejidos, lo que a mi juicio constituye una grave omisión, pues no regula controversias que pueden originarse entre integrantes de comunidades.

- III Lo anterior lo sostengo, tomando en cuenta que la Ley Federal de Reforma Agraria Art. 434, señala que conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común los Comisariados.

De acuerdo a lo anterior, deducimos que en el régimen comunal no hay unidades individuales de dotación y los

pequeños propietarios, me supongo, no van a estar sometiendo sus controversias a un Comisariado Ejidal, - que no tiene nada que ver con ellos, por lo que concluimos que existe una laguna de la ley en este caso.

IV La Reglamentación de la Conciliación Agraria prevee soluciones rápidas y efectivas, sólo entre miembros de una misma comunidad, no integrando así el tipo de justicia que desean los campesinos mexicanos.

V. Se asentó también, que la solución de los conflictos agrarios no consiste en la creación de instituciones, de organismos, sino en la formulación de un instrumento jurídico que garantice la solución de algunos de los conflictos en el campo.

118

VI Al autoaplicarse las normas agrarias por parte de los campesinos en la solución de sus controversias, dentro de una reglamentación de la Conciliación Agraria, no se está prescindiendo del derecho, sino de formalismos burocráticos.

VII La Reglamentación adecuada de la Conciliación Agraria

plantearía soluciones en el campo, y su finalidad sería ahorrar trámites largos y costosos, teniendo desde este punto de vista fines eminentemente sociales.

VIII La Comisión Tripartita Agraria es la única que tiene legalmente competencia para conocer de los conflictos entre los núcleos agrarios y entre los miembros de una comunidad, de acuerdo al Decreto Presidencial del 12 de noviembre de 1975; pero si no tiene un instrumento con qué dar solución efectiva a los conflictos, de nada sirve que tenga competencia para conocerlos. Necesita de un reglamento para poder funcionar, pudiendo ser en este caso el de la Conciliación Agraria.

119

IX El Reglamento de la Conciliación Agraria, aparte de establecer un procedimiento para resolver los conflictos, fijaría, que es lo importante, las bases para hacer cumplir lo convenido sin que deje de ser conciliación, ya que obligaría únicamente a cumplir lo convenido en la misma, no a conciliarse que es diferente.

X La Reglamentación de la Conciliación Agraria coadyuvaría en una mejor organización del campo, como uno de

los factores de solución a la gran problemática nacional, repercutiendo en un mayor aprovechamiento de nuestros recursos.

XI Al proponer un Reglamento, hemos tomado muy en cuenta la garantía de Audiencia y de Legalidad consagrada en los Art. 14 y 16 Constitucionales, con el objeto de que no se viole ningún derecho al llevarse a cabo el procedimiento establecido en el mismo; además, de acuerdo a la facultad reglamentaria que el Art. 89 Frac. I -- Constitucional le concede al Presidente de la República, es factible hacer notar su constitucionalidad, ya que estaría acorde con lo dispuesto en la Ley Suprema.

120

XII La sociedad urbana y la rural son dos formas contrastantes en la sociedad contemporánea. Mientras en la primera se advierten los síntomas de la modernidad, los beneficios de la técnica y de la ciencia, los resultados concretos y tangibles del progreso, en buena parte de nuestra sociedad rural continúan vigentes sistemas tradicionales, creencias mágicas, técnicas arcaicas y un lamentable contexto de ignorancia,

insalubridad y pobreza. Esto no puede continuar así, y la solución de las cosas implica un gran reto al talento nacional. Urge encontrar instrumentos que modernicen el campo mexicano y hagan de cada campesino un ciudadano pleno, ajeno a la miseria material y miembro de una comunidad optimista, libre y esperanzada, como es propio de los hombres que han superado su enajenación social y personal; uno de los instrumentos, indudablemente no es el único, podría ser "El Reglamento de la Conciliación Agraria".

BIBLIOGRAFIA .

- 1.- Becerra Bautista José-El Proceso Civil en México.
- 2.- Burgoa Ignacio-Las Garantías Individuales.
- 3.- Calamandrei Piero-Instituciones de Derecho Procesal Civil.
- 4.- Cueva Mario de la-Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
- 5.- Chávez Padrón Martha-El Derecho Agrario en México.
- 6.- Fraga Gabino-Derecho Administrativo.
- 7.- Galindo Garfias Ignacio-Derecho Civil. 122
- 8.- Guasp Jaime-Derecho Procesal Civil.
- 9.- G. Jellinek-Teoría General del Estado.
- 10.- Ibarrola Antonio-Derecho Agrario "El Campo base de la Patria".
- 11.- Lemus García Raúl-Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.

- 12.- Mendieta y Núñez Lucio-El Problema Agrario en México.
- 13.- Plaza Manuel de la-Derecho Procesal Civil.
- 14.- Trueba Urbina Alberto-Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.
- 15.- Trueba Urbina Alberto-Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
- 16.- Trueba Urbina Alberto-La Primera Constitución Político-So -
cial del Mundo.
- 17.- Serra Rojas Andrés-Derecho Administrativo.
- 18.- Primer Centenario de la Constitución de 1824 - 1924, publi
cada en la Cámara de Senadores dirigida por el Dr. Pedro -
Alba y Profesor Nicolás Rangel.
- 19.- Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas, Tomo II.
- 20.- Enciclopedia Jurídica Omega. Tomo IX.
- 21.- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IV.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución de 1917.
2. Código Civil para el Distrito Federal.
3. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
4. Ley Federal de Reforma Agraria.
5. Nueva Ley Federal del Trabajo.
6. Código Agrario de 1942.
7. Anteproyecto de Nuevo Código Agrario de 1961 por Lucio Mendieta y Núñez y Luis G. Alcérreca.

"LA REGLAMENTACION DE LA CONCILIACION AGRARIA"

	Pág.	
INTRODUCCION	7	
CAPITULO I		
EL REGLAMENTO		
a) Historia y Antecedentes del Reglamento.	9	
b) Concepto de Reglamento.	14	
c) Naturaleza Jurídica del Reglamento.	19	
d) Contenido del Reglamento.	27	125
CAPITULO II		
LA CONCILIACION		
a) Concepto de Conciliación.	36	
b) Antecedentes de la Conciliación.	39	
c) En qué Procedimientos se da la Conciliación.	41	
d) En Materia Laboral.	47	
e) En Materia Civil.	55	
f) En Materia Penal.	58	

CAPITULO III

	Pág.
LA CONCILIACION AGRARIA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	
a) Partes en la Conciliación Agraria .	62
b) Ante quién procede la Conciliación Agraria .	67
c) Valor Jurídico de la Conciliación Agraria .	73
d) Efectos Jurídicos de la Conciliación Agraria .	74

CAPITULO IV

BENEFICIOS QUE TRAERIA LA REGLAMENTACION DE LA CONCILIACION AGRARIA EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.	126
a) Mejor Administración de Justicia .	97
b) Mejor Aprovechamiento de la Explotación de las Unidades de Dotación.	99
c) Garantías Económicas, Políticas y Sociales .	100
d) Seguridad Económica, Política y Social.	111
CONCLUSIONES .	117
BIBLIOGRAFIA .	122