

74
2Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

FALLA DE ORIGEN

**LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ACTUAL
PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA
PROCURADURIA AGRARIA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

GUILLERMO CARLOS DEL CASTILLO PEÑA

ASESOR: LIC. RAUL ESPINOZA

MEXICO, 1996



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.

**ES OPORTUNO AGRADECER A TODAS LAS PERSONAS
QUE DE ALGUNA U OTRA FORMA HAN
CONTRIBUIDO A LA REALIZACIÓN
DE ESTE TRABAJO.**

A DIOS:

Por iluminar el camino y darme la oportunidad de compartir con mis seres queridos este momento tan importante en mi vida.

A MI MADRE, MARÍA DE JESÚS PEÑA GÓMEZ:

Quien con sus desvelos, amarguras y sobre todo sacrificios personales, con la finalidad de dar lo mejor de si a sus hijos, hicieron posible la culminación del presente trabajo, que no inicio hace algunos meses, sino desde que mi madre llena de ilusiones me llevo por primera vez a la escuela. En consecuencia, Madre, aquí tienes este sencillo y humilde trabajo que a ti dedico, que seguramente no es el mejor, pero ten plena certidumbre que se realizó lo mejor posible, lo cual fue gracias a tu apoyo, comprensión y a veces merecidas reprimendas. Muchas gracias.

A MI PADRE, LIC. FROYLAN EDUARDO HERNÁNDEZ LARA:

Por haber depositado en mi la confianza y el apoyo necesarios para salir adelante en todo momento. Con tu ejemplo de profesionista me has enseñado el camino del bien y ha comprender que todo se puede obtener con dedicación, esfuerzo y trabajo. Muchas gracias.

**A MIS HERMANOS, MARIBEL, FROYLAN EDUARDO,
FROYLAN ROLANDO Y ESPERANZA CELIA:**

A quienes agradezco su cariño, apoyo y respeto que siempre me han brindado. Espero que algún día alcancen este objetivo.

A MI ESPOSA, DRA. MARÍA GUADALUPE RODRÍGUEZ PORCAYO:

Por haberte encontrado en mi camino ya que con tu comprensión, apoyo y amor me has impulsado a obtener este logro. Muchas gracias.

A MI HIJA, MONTSERRAT ARIADNA DEL CASTILLO RODRÍGUEZ:

Luz de mi existencia, que me da fuerza para seguir adelante en la vida. Espero que algún día hagas tuyo este momento.

**AL PROCURADOR AGRARIO,
LIC. FROYLAN ROLANDO HERNÁNDEZ LARA:**

Por haberme brindado la oportunidad de conocer la apasionante cosmogonía campesina. Gracias.

A LA LICENCIADA, MARÍA DE LOS ÁNGELES HERNÁNDEZ LARA:

Por su apoyo para permanecer laboralmente en la Ciudad de México, ya que ello me permitió iniciar y concluir este trabajo. Gracias.

A MIS CUÑADOS, DANIEL, ZENAYDA, OSCAR Y CUAHUTEMOC:

Por el apoyo y motivación que siempre me brindaron en la conclusión de la carrera y en la culminación de este trabajo. Gracias.

A MI ASESOR, LICENCIADO RAÚL ESPINOZA:

Por haber aceptado la dirección de este trabajo, brindarme sus conocimientos y conducirme a la conclusión de esta tesis. Gracias.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Sandra Otilia Meléndez Morales
Patricia Carolina Montoya Guerrero
Lilia Hernández González
Guadalupe Sánchez Monroy
Josefina Escobar León
Adriana Reyes López
Patricia Pinto Rojas
Esteban Lara Rodríguez
Saúl Andrade Ramírez
Javier Velázquez Cortez
Sebastián Delgado Tapia
Octavio Meza Rodríguez
Rogelio Hernández Mendoza
Daniel Tinajero Vilchis
José Alvarez Pérez
Antonio Hernández Salazar

Por las alegrías, tristezas y recuerdos que compartimos, espero contar con ustedes en todo momento.

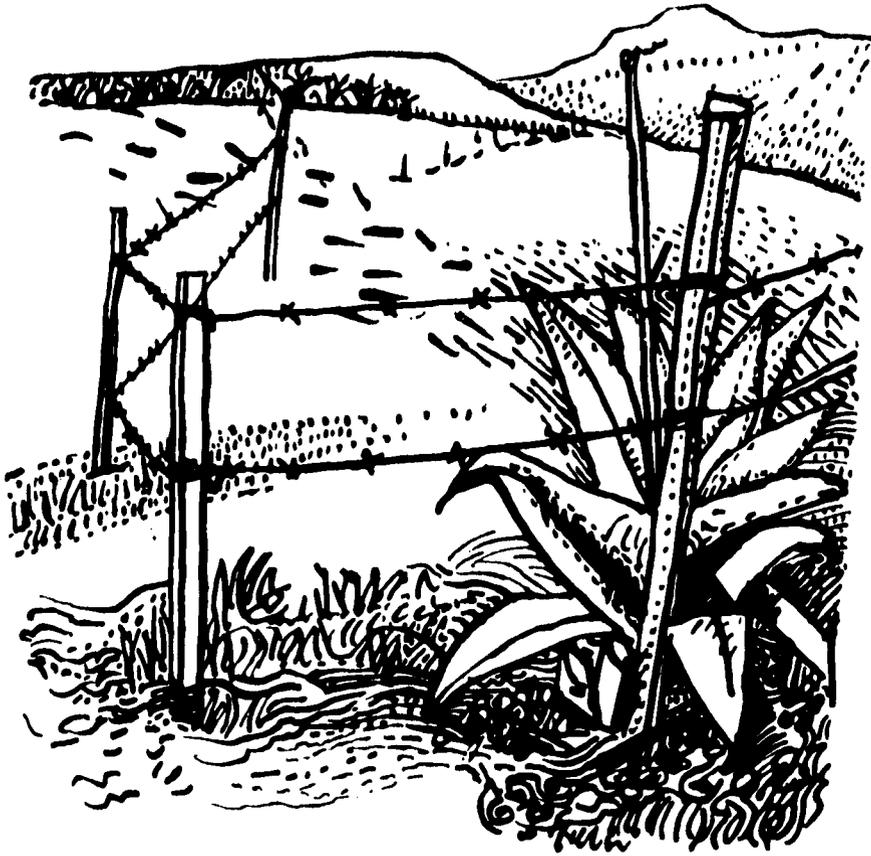
**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES-ARAGÓN:**

**Por abrirme la puerta de sus aulas y darme la
oportunidad de cursar una carrera profesional. Gracias.**

A TODOS MIS MAESTROS:

Fuente de mi preparación y conocimientos. Gracias.

**A LA PROCURADURÍA AGRARIA Y A LOS CAMPESINOS
MEXICANOS POR LOS CONOCIMIENTOS QUE ME BRINDARON.**



**LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ACTUAL
PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA
PROCURADURIA AGRARIA**

INTRODUCCION

IV

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DE LA CONCILIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA MEXICANA

2

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

3

1.2 LA CONQUISTA

6

1.3 LA INDEPENDENCIA

7

1.4 LA REVOLUCIÓN

8

1.5 CÓDIGO AGRARIO DE 1934

10

1.6 CÓDIGO AGRARIO DE 1940

12

1.7 CÓDIGO AGRARIO DE 1942

12

1.8 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

13

1.9 LEY AGRARIA

16

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONCILIACIÓN

22

2.1 DEFINICIÓN

23

2.2 NATURALEZA JURÍDICA

23

2.3 CONCEPTO JURÍDICO

27

2.4 LA CONCILIACIÓN ANTE OTRAS INSTITUCIONES

31

a.) LA CONCILIACIÓN ANTE LAS JUNTAS

LOCALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE
EN EL DISTRITO FEDERAL

31

b.) LA CONCILIACIÓN ANTE LA PROCURADURÍA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR

35

c.) LA CONCILIACIÓN ANTE LA COMISIÓN
NACIONAL DEL AGUA

40

d.) LA CONCILIACIÓN ANTE LOS
TRIBUNALES AGRARIOS

43

CAPITULO TERCERO	
LA PROCURADURIA AGRARIA	47
3.1 ANTECEDENTES	48
3.2 NATURALEZA	50
3.3. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	54
3.4 ESTRUCTURA ORGANICA	57
3.5 TRASCENDENCIA COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	59
CAPITULO CUARTO	
EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA	70
4.1 FUNDAMENTO LEGAL	71
4.2 EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA	72
4.3 EL PAPEL DE LOS CONCILIADORES AGRARIOS	80
4.4 EL CONVENIO COMO PRODUCTO DE LA CONCILIACION ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA	86
4.5 LA EJECUCION FORZOSA DE LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS Y SU INSCRIPCION EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL	97
4.6 LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ACTUAL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA	105
CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFIA	120
LEGISLACION CONSULTADA	123
OTRAS PUBLICACIONES	125

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Ochenta y tres años han transcurrido desde que el General Lucio Blanco, realizara el primer reparto agrario de la Revolución Mexicana, al expropiar tierras de la hacienda "Los Borregos", en el Edo. de Tamaulipas, propiedad de Felix Díaz, hijo de Porfirio Díaz.

Con las reformas al artículo 27 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y la nueva Ley Agraria, se concreta un acto mas de justicia y libertad para el campo, en donde las tierras de ejidos y comunidades ya no son una concesión mas del Estado, sino son propiedad del núcleo agrario.

El campo es la parte del país, donde el cambio es más necesario y más importante para el futuro de la Nación, de él hemos heredado tradiciones, en el nacieron las luchas agrarias que señala nuestra historia, con su legado hemos avanzado y tratado de alcanzar mayor justicia y libertad.

En el campo mexicano existen un gran número y diversidad de conflictos, que a veces tienen decenas de años y algunos son centenarios, por lo que debemos redoblar esfuerzos y adecuar nuestras leyes a la realidad que se vive en el campo.

El nuevo orden legal no solo es un conjunto de leyes, también son nuevas Instituciones, las que están encargadas de procurar, impartir y aplicar justicia, así como otorgar certeza jurídica en la tenencia de la Tierra, estas instituciones son: la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional.

La sencilla manera de solucionar los conflictos agrarios se realiza a través de la función conciliatoria, la que refleja en la actualidad varios beneficios; tales como disminuir la saturación del número de expedientes tramitados ante los Tribunales Agrarios, evitándose procedimientos agrarios innecesarios, favoreciendo en estos casos tanto, al promovente como a su contraparte, también se evitan gastos para las partes y para las Instituciones involucradas, derivando de todo esto que la administración de justicia sea ágil, expedita y eficaz.

El Artículo 133 de la Constitución Federal, establece la supremacía constitucional y el orden jerárquico normativo del derecho mexicano, señalando que los dos grados superiores de la jerarquía normativa son:

1.- La Constitución Federal

2.- Ley Agraria y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El procedimiento conciliatorio celebrado ante la Procuraduría Agraria, no se encuentra adecuado al marco jurídico Federal establecido por el artículo antes citado.

Mediante la elaboración del presente trabajo, se pretende establecer que el procedimiento conciliatorio que actualmente se realiza ante la Procuraduría Agraria, otorgue la seguridad jurídica que requieren los campesinos mexicanos, en la solución de sus conflictos, a través de la modificación de la fracción IV del artículo 41 del Reglamento Interior de la Institución que nos ocupa.

Para lograr los fines de este Trabajo, el Primer Capítulo está integrado por un breve análisis histórico de la Tenencia de la Tierra, así como la regulación de la conciliación a partir del Primer Código Agrario; el Segundo Capítulo comprende a la conciliación como figura jurídica y un comparativo con diversos procedimientos conciliatorios ante otras instituciones; el Tercer Capítulo se refiere a la trascendencia que tiene la actual Procuraduría Agraria en el campo mexicano; el Cuarto y último Capítulo versa sobre el análisis del procedimiento conciliatorio que se celebra ante la Procuraduría Agraria y como el aspecto más importante, el desarrollo de nuestra hipótesis.

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DE LA CONCILIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA MEXICANA

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DE LA CONCILIACIÓN

EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA MEXICANA

Antes de desarrollar un tema cualquiera que éste sea, es indispensable acudir al menos de una manera somera, a las diferentes etapas históricas por la que ha atravesado nuestro país, así como a la evolución legislativa en la materia, a efecto de comprender de una forma cabal y ordenada, la serie de cambios que las leyes e instituciones han sufrido, además de que este estudio nos es indispensable para lograr una correcta interpretación de los preceptos legales en vigor.

Ahora bien, sentadas las anteriores bases, este estudio comenzará a partir de algunos antecedentes de las formas de Tenencia de la Tierra en nuestro país, así como los Primeros Códigos Agrarios, por lo que señalaremos únicamente aquellos que se encuentran vinculados a nuestra investigación, con la finalidad de conocer la regulación que ha tenido la conciliación en materia agraria, en las diversas etapas que han regulado al

campo mexicano y para su mejor estudio las dividiremos de la siguiente forma;

ÉPOCA PREHISPÁNICA

LA CONQUISTA

LA INDEPENDENCIA

LA REVOLUCIÓN

CÓDIGO AGRARIO DE 1934

CÓDIGO AGRARIO DE 1940

CÓDIGO AGRARIO DE 1942

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

LEY AGRARIA

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Los conquistadores españoles, al tocar tierras de Anahuac, encontraron a los pueblos indígenas en un estado de organización social y jurídica muy avanzado, muchas de sus instituciones son el antecedente de formas y estructuras contemporáneas, como ejemplo de lo anterior tenemos la distribución de la tierra poseída, de forma comunal.

El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas, a su alrededor como clases privilegiadas se agrupaban, en primer término los sacerdotes, los guerreros y la nobleza, después venía el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas.

La distribución de la tierra se realizaba de acuerdo a las diferentes clases sociales, en donde el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad y cualquier forma de posesión o propiedad territorial dimanaba del rey.

Al respecto el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, nos da la siguiente clasificación de la propiedad territorial:

PRIMER GRUPO: Propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros: El monarca podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía trasmitirlas en todo o en parte a quién mejor le pareciera. Los nobles por prestar sus servicios al rey eran favorecidos al repartirles tierras, pero condicionando la transmisión a sus hijos. Los guerreros recibían propiedades del rey en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual transmisión a sus descendientes.

SEGUNDO GRUPO: La propiedad de los Pueblos: La tribu azteca se encontraba organizada en diversos grupos de familia, los cuales estaban sujetos a la actividad del más anciano, se reunían en pequeñas secciones en donde edificaban sus hogares, posesionándose de las tierras necesarias para su subsistencia. "A estas pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de Chinacalli o Calpullalli, palabra que según Alonso de Zurita, significa; barrio de gente conocida o linaje antiguo

y las tierras que le pertenecían, Calpullalli, que significa tierra del Calpulli". (1)

La propiedad de las tierras pertenecía al Calpulli, solo el usufructo a las familias que poseían los lotes, este usufructo estaba sujeto a dos condicionantes, la primera que se debería cultivar la tierra sin interrupción y en caso que la familia dejara de cultivarla en dos años consecutivos, perdía el usufructo de forma definitiva. La segunda condicionante señalaba que debería permanecer en el barrio al que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro implicaba la pérdida del usufructo. Separadas de las tierras del Calpulli, existían tierras comunes a todos los habitantes del pueblo, en donde su goce era general y se destinaban a los gastos públicos del pueblo, se les daba el nombre de Altepetlalli.

TERCER GRUPO: La Propiedad del ejército y de los dioses: Estas eran grandes extensiones de tierra que estaban destinadas a sufragar los gastos derivados de la guerra o de los cultos religiosos.

Como podemos observar la vida económica de estos pueblos se sustentaba fundamentalmente en la agricultura, su estructura político-social se encontraba íntimamente ligada a la tenencia de la tierra. El Calpullalli

1 MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Vigésima edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1985, p. 16.

constituye el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida por la Ley Agraria.

1.2 LA CONQUISTA

"La conquista rompe el marco jurídico-social de los pueblos autóctonos y hace que los indios se arrodillen como esclavos y pierdan sus propiedades por infieles. La codicia del conquistador y el respaldo que el derecho de conquista le otorgaba, le permitieron establecerse dentro de los propios pueblos indígenas ocasionando la desaparición de las formas comunales de propiedad y la implantación de una propiedad privada individualista, exagerada y arbitraria..." (2)

Los españoles quisieron darle a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron la Bula de Alejandro VI, llamada *Inter Cateare* del 4 de mayo de 1493, la que determinaba que todo lo descubierto al mediterráneo que pasa a cien leguas de los Azores y Cabo Verde, es y será de los Reyes Católicos y lo que queda al oriente de Portugal, así fue como España se quedó con nuestro país, centro América y la mayor parte de América del sur, y Portugal con el Brasil.

En relación al tipo de propiedades; podemos señalar que en la Nueva España existieron tres formas de propiedad como son; la individual, la colectiva e instituciones intermedias. Dentro de las propiedades de tipo

2 MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.- Reforma Agraria Mexicana. Segunda edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1977, p. 69.

individual podemos mencionar a las; mercedes, caballerías, peonías, suertes, confirmaciones, prescripción y compra-venta. Estas son instituciones a las que se acogieron los españoles y obtuvieron tierras sin tener límite de adquisición. Entre las propiedades de tipo colectivo, podemos mencionar las siguientes; fundo legal, ejido, tierras de común repartimiento; montes, pastos y aguas; composición; capitulaciones; reducción de indígenas.

Durante la Conquista y la Colonia, debido a la gran extensión de Mercedes y la facilidad con la que se titularon enormes extensiones de tierra sin derecho alguno, se desarrollo el latifundismo. Lo que trajo fatales consecuencias en la vida posterior del país, creando la desigualdad social que prevaleció en la Nueva España.

1.3 LA INDEPENDENCIA

La etapa histórica conocida como la independencia, se inicia el 16 de septiembre de 1810 y termina con la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México, con la firma del acta de independencia del 28 de septiembre de 1821.

La injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumanos vigentes en la Colonia, las condiciones de desigualdad y miseria en que se colocó al país por virtud de la iglesia y los privilegios que se concedieron a los conquistadores motivaron al pueblo campesino a secundar la guerra de independencia.

Durante los primeros años del México independiente, la propiedad de la tierra se dividió en; Latifundios españoles, Propiedad comunal de los pueblos indígenas y Propiedad del clero.

"Las leyes de colonización del México Independiente quisieron resolver este problema dándoles tierras baldías en lugares despoblados; sin embargo estas leyes fueron ineficaces, tanto porque no observaron la peculiar ideología del aborigen arraigado durante siglos, por la encomienda, al lugar de su origen, como porque su secular ignorancia, les impedía conocer y acogerse al beneficio de las leyes de Colonización. En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas."(3)

1.4 LA REVOLUCIÓN

La situación en el campo se hizo insostenible ya que la concentración de la tierra, iniciada desde la época de la conquista por los españoles, adquirió perfiles dramáticos durante la dictadura porfirista, "a tal extremo que unas familias ocupaban más del 80% de las tierras laborales." (4)

En esta condiciones y ante la desproporción en que se hallaban distribuidas la propiedad de la tierra, surge el 20 de noviembre de 1910 la

-
- 3 CHÁVEZ PADRÓN MARTHA. El Derecho Agrario en México. Quinta edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1980, pp. 197 y 198.
 - 4 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA-HISTORIA Y LEGISLACIÓN. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1975, p. 253.

Revolución Mexicana, "que constituye el primer gran movimiento popular del siglo XX, que transformó las estructuras jurídicas, políticas, económicas, culturales y morales de la nación, dando origen a un cambio institucional en el que se ha fincado el desarrollo y progreso del País", (5) como una vigorosa respuesta al latifundismo, por haber sido el problema agrario una de sus causas determinantes.

Esta revolución fue acaudillada por Don Francisco I. Madero, teniendo como bandera el Plan de San Luis Potosí de fecha 5 de Octubre de 1919. Por su parte, el Caudillo del Sur, Emiliano Zapata proclama el 28 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala. El 6 de enero de 1915 el Presidente Constitucional, Don Venustiano Carranza expide el Decreto que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856, esta ley "tiene el mérito histórico de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado". (6) Conserva su rango constitucional hasta el 10 de enero de 1934 fecha en que se abroga, pero sus más importantes disposiciones se conservan en el texto del actual artículo 27 Constitucional.

5 LEMUS GARCÍA RAÚL. Derecho Agrario Mexicano. Séptima edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1991, p. 183.

6 LEMUS GARCÍA RAÚL. Op. cit., 191.

En esta parte de nuestro trabajo, intentamos dar una visión de las anteriores formas de tenencia de la tierra en el proceso histórico de nuestro país. A continuación pretendemos conocer la regulación que ha tenido la conciliación en materia agraria, en los diversos ordenamientos que han regulado al campo mexicano por lo que iniciaremos a partir del Primer Código Agrario Mexicano.

1.5 CÓDIGO AGRARIO DE 1934

La multiplicidad de leyes existentes en materia agraria, a las cuales se introducían cambios frecuentes, llegó a causar confusión entre los interesados, por lo que se tuvo la necesidad de reducir todas las disposiciones relativas a la materia en un solo ordenamiento, al cual se le designó con el nombre de Código Agrario.

El 22 de marzo de 1934, fue expedido el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, por el Presidente Constitucional Substituto, Abelardo L. Rodríguez, con el criterio general que debería contener la codificación de la dispersa legislación agraria y ajustarse a las necesidades del reparto. "Sin embargo, el Código Agrario no es solo una simple refusión de las disposiciones legales mencionadas, sino que introduce innovaciones fundamentales que lo caracterizan como arranque de una nueva orientación en la materia. (7)

El contenido del Código Agrario de 1934 se encuentra distribuido en diez títulos que son: de las autoridades agrarias y sus atribuciones, de las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, contiene disposiciones generales en materia de dotación, norma el procedimiento de dotación de tierras, señala las dotaciones de aguas, establece la creación de nuevos centros de población, regula al Registro Agrario Nacional, se refiere a la propiedad agraria, señala las responsabilidades y sanciones de los funcionarios, contiene disposiciones general. Con un total de ciento sesenta y ocho artículos más siete transitorios.

Uno de los principales efectos positivos de este Código fue el de unificar las disposiciones que se encontraban dispersas, por lo que se le incorporan la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, la Ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1827, Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932 y la Ley de Responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

"El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve al Gobierno del General Lázaro Cárdenas para realizar la acción más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre el campesinado más de 17 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 800,000 ejidatarios beneficiados." (8)

1.6 CÓDIGO AGRARIO DE 1940

El Presidente Lázaro Cárdenas culmina su labor agraria con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1949, apoyándose según se señala en la exposición de motivos en "las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935...", pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que fueron presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primer fase el problema agrario; poner la tierra en manos de los campesinos.

En relación a su contenido, se sustentaba en trescientos treinta y cuatro artículos, más seis transitorios distribuidos en siete libros que se refieren: a la organización y competencia de las autoridades y de los órganos agrarios, normaba la propiedad agraria, el procedimiento sobre restituciones, dotaciones, ampliaciones, nuevos centros de población y propiedad inafectable, señala el procedimiento para la nulidad de fraccionamientos, norma el procedimiento para la titulación, deslindes y conflictos de los bienes comunales, regula al Registro Agrario Nacional, contiene las sanciones en materia agraria.

1.7 CÓDIGO AGRARIO DE 1942

A más de dos años de vigencia del Código Agrario de 1940, es abrogado mediante la expedición del tercer Código Agrario del 30 de

diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, por el General Manuel Ávila Camacho.

Este Código constó originalmente de trescientos sesenta y dos artículos, más cinco transitorios, distribuidos en cinco libros; que regulan la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales, la redistribución de la propiedad agraria, el régimen de la propiedad y la explotación de bienes ejidales y comunales, los procedimientos agrarios y las sanciones en materia agraria.

Es en lo general un Código mejor estructurado que los anteriores y que duro vigente hasta 1971, o sea mucho más tiempo que cualquier Código Agrario anterior.

1.8 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

El Presidente Luis Echeverría Álvarez promulga el 22 de marzo de 1971 la Ley Federal de Reforma Agraria, la que con su sola denominación anuncia una actitud renovadora, afirmando en su exposición de motivos, la que señala que no es un Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes, es federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria que es una institución política de la revolución mexicana.

En palabras del maestro Lucio Mendieta y Nuñez, afirma que "un Código Agrario es un simple ordenamiento de disposiciones jurídicas sobre

distribución y tenencia de la tierra y sobre procedimientos correlativos; pero la Reforma Agraria significa algo más, tiene un sentido renovador, dinámico, que rebasa el concepto y el contenido de Código." (9)

El contenido de esta Ley, se encuentra comprendido en cuatrocientos ochenta artículos, ocho transitorios distribuidos en siete Libros; que regulan a las autoridades agrarias y al cuerpo consultivo, norma el ejido así como su organización económica, señala la redistribución de la propiedad agraria, regula los procedimientos agrarios, el registro y planeación agrarios y contiene las responsabilidades en materia agraria.

A pesar de que esta ley incorpora importantes innovaciones a la legislación agraria, estimo que es una de las más trascendentales y que se refiere a nuestro tema de estudio es la comprendida en el Libro Quinto, Título Séptimo, relativo a los conflictos internos de los ejidos y comunidades en donde en su Capítulo Primero se refiere a la conciliación y en el segundo al trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas, los cuales se encuentran regulados del artículo 434 al 437 y del 438 al 440 respectivamente, por lo que únicamente transcribiremos los que se refieren a la conciliación y los cuales señalan 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 ante el Comisariado y expondrán

9 MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Op. cit., p. 259.

verbalmente su queja, de la que se levantará un acta. El comisariado citará al quejoso y a la parte contraria a una junta que se celebrará dentro de los tres días siguientes.

ARTICULO 436.- El día y hora señalados para la junta ante el comisariado, se dará lectura al acta de la queja y se oirá enseguida a ambas partes. En el mismo acto el comisariado propondrá una solución a las partes, procurando su avenimiento. De esta diligencia se levantará un acta que firmarán los participantes que sepan hacerlo y todos pondrán su huella digital debajo de su nombre.

ARTICULO 437.- Si las partes aceptan la solución propuesta, se hará constar en el acta y se dará por terminado el conflicto.

ARTICULO 438.- Cuando alguna de las partes no este conforme con la solución propuesta en los términos del Capítulo anterior, podrá acudir ante la Comisión Agraria Mixta a fin de que ésta resuelva la controversia.

El procedimiento conciliatorio fue una gran innovación en materia agraria, si tomamos en cuenta que por este medio se resolvieron en los núcleos de población de una manera sencilla las disputas sobre las invasiones de parcelas por los mismos ejidatarios, conflictos sobre derechos sucesorios, sobre el aprovechamiento de los recursos comunales; bosques, pastos, aguas e incidentes con el ganado que destruía cercas o sembradíos, entre otros y que con el transcurso del tiempo se convertirían en graves controversias personales o colectivas. Por lo que este procedimiento se instituyo como una fase ante el Comisariado Ejidal y previo al celebrado ante la Comisión Agraria Mixta.

1.9 LEY AGRARIA

Las acciones agrarias de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales y restitución de tierras, tomaron dimensiones sin precedentes, por la gran cantidad de solicitudes que se presentaban, con lo que la tierra continuaba repartiéndose pero su cantidad permanecía estática y los procedimientos eran cada vez más lentos, lo que ocasiono que el reparto de tierras ya no fuera posible, porque ya no hay más tierras que repartir.

El 6 de enero de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las trascendentales reformas al artículo 27 Constitucional y como consecuencia inmediata el 26 de febrero del mismo año se promulgo la Ley Agraria.

Con la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el nuevo artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria introducen siete grandes modificaciones a la legislación agraria como son:

- I.-** Se declara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario.
- II.-** Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.
- III.-** Se da seguridad jurídica plena a las tres formas de propiedad rural.
- IV.-** Se establece la autonomía interna de los ejidos y comunidades.

- V.- Se reconoce a los sujetos de derechos agrarios.
- VI.- Se permite la formación de sociedades.
- VII.- Se crean los medios para la procuración e impartición de justicia agraria ágil y expedita.

El contenido de la Ley Agraria, consta de doscientos artículos más ocho transitorios, distribuidos en diez Títulos; los que contienen disposiciones preliminares, el desarrollo y fomento agropecuario, regula a los ejidos y comunidades, norma a las sociedades rurales, regula la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, refiere a la Procuraduría Agraria, al Registro Agrario Nacional, contiene disposiciones para los terrenos baldíos y nacionales y norma a la justicia agraria.

Por lo que se refiere a la regulación de la conciliación en la nueva Ley Agraria, el 7 de noviembre de 1991 el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, envió a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformar el artículo 27 Constitucional, la cual señalaba que "la reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlos". (10)

10 SELECCIÓN DE TEXTOS. Módulo 4 Y 5. Editado por la Procuraduría Agraria. México. 1992, p. 52.

Por lo anterior al promulgarse la nueva legislación agraria en su título séptimo, que se refiere a la recién creada Procuraduría Agraria y que dentro de las atribuciones que esta se le confieren, se encuentra la señalada en la fracción III del artículo 136 que señala lo siguiente:

ARTICULO 135.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- III.-** Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

Asimismo en el artículo 41 del Reglamento Interior de la Institución en comento, establece el procedimiento conciliatorio que ante ella se podrá celebrar, el cual es el tema de nuestra investigación y al que analizaremos en el Capítulo Cuarto de nuestro trabajo.

Por otro lado en lo que corresponde a la expropiación de bienes ejidales y comunales el artículo 96 ordena lo siguiente::

ARTICULO 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses, y si ello no fuera posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

El Capítulo Tercero de la Ley en estudio, al referirse al juicio agrario en su artículo 185 fracción sexta establece lo que a continuación transcribimos:

ARTICULO 185.- El Tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:...

VI.- En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el Tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el Tribunal, tendrá el carácter de sentencia...

En el desarrollo de esta parte de nuestro trabajo, intentamos conocer la regulación de la conciliación como figura jurídica para resolver los conflictos en materia agraria, iniciando a partir del Primer Código Agrario y dentro de lo que logramos observar, podemos señalar que durante la vigencia de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 en el contenido de los mismos no se encontraba regulado ningún procedimiento conciliatorio para dar solución a los problemas de carácter individual que se suscitaron al interior de los ejidos y comunidades. A pesar, de que las autoridades de aquella época atendieron las controversias que se les presentaron y llegaron a la firma de convenios, esta situación no se encontraba regulada.

Durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, se vieron resueltos un gran número de conflictos individuales al interior de los ejidos y comunidades mediante el procedimiento conciliatorio que en ella se

estableció, pero no rindió los resultados que se esperaban, ya que las partes al ocurrir a expresar su queja ante el Comisariado Ejidal, éste no celebraba la junta conciliatoria, en algunas ocasiones por ignorancia, pero en otros casos por negligencia o por proteger intereses de una de las partes en conflicto y en este caso la parte contraria a la protegida por el Comisariado, con justificada razón no asistía a la junta conciliatoria.

En la Ley Agraria se dio un gran impulso a la conciliación para resolver los conflictos en el campo, sin embargo es necesario reforzarla para brindar mayor seguridad jurídica a las partes que resuelven su controversia por esta vía y con ello conservar los principios de libertad y justicia que consagra la ley agraria.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONCILIACIÓN

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONCILIACIÓN

Desde los tiempos más remotos han existido los conflictos de intereses, en tanto el hombre no alcanzaba un determinado grado de desarrollo, la conflictiva social se resolvía mediante medidas de autodefensa en las que prevalecía la ley del Tali3n y el derecho del m3s fuerte. Con el avance de los a3os y de la organizaci3n social, surgieron diversas formas civilizadas para la soluci3n de las controversias, tratando de llegar a un amigable arreglo a trav3s del dialogo y de la negociaci3n, as3 naci3 la conciliaci3n como un mecanismo autocompositivo para la culminaci3n de los conflictos, mismo que con la aparici3n del derecho fue evolucionando hasta reconocerle en los 3ltimos a3os, como un dispositivo jur3dico y prejudicial de uso creciente, que busca solucionar r3pida y eficazmente las disputas, sin recurrir ni a la violencia ni a los tribunales competentes.

2.1 DEFINICIÓN

El diccionario de la Real Academia Española al darnos la definición etimológica de la palabra conciliación señala que proviene del latín *Conciliato-onis* que significa acción y efecto de conciliar y asimismo la palabra conciliar también proviene del latín *conciliare* que se refiere a componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre si. (11) De lo anterior se puede precisar que la conciliación es la acción y efecto de componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre si.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA

Una vez que hemos apuntado cual es la definición etimológica de la conciliación, a continuación nos introduciremos a analizar su naturaleza jurídica, en donde pretenderemos conocer sus elementos, como forma autocompositiva para la solución de los conflictos de intereses.

Así también consideramos importante y previo estudio de la conciliación, señalar las tres formas que existen para dar solución a los conflictos sociales, como son: la autotutela, la autocomposición y la heterocomposición. Primeramente señalaremos de forma breve que en la autotutela, el litigio se resuelve no en razón de quien le asistía el derecho, sino que el más fuerte o el más hábil impone por su inteligencia o su destreza la solución a su contrario. La autocomposición surge por la evolución del

11 Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima edición. Ed. Espasa-Calpe. España, 1984, p. 352.

hombre, en donde las propias partes encuentran la solución al conflicto a través del pacto, de la renuncia o del reconocimiento de la pretensión de la parte contraria, por lo que resulta una forma más humanizada de dar solución a los conflictos y es aquí a donde podemos ubicar a la figura de la conciliación, finalmente la heterocomposición es la forma más evolucionada e institucional de dar solución a la conflictiva social por un tercero ajeno al conflicto e imparcial.

El maestro Cipriano Gómez Lara, ha ubicado entre la autocomposición y la heterocomposición a la conciliación, es decir, es una figura intermedia entre la autocomposición y la heterocomposición, en donde "las partes piden la opinión de un tercero, el que puede tratar de avenirles y, si las mismas partes se lo solicitan inclusive dar una opinión sobre el conflicto, solo que esta opinión no tiene carácter imperativo, sino que constituye un mero consejo." (12)

Francesco Carnelutti, propago la idea de lo que se conocen como los equivalentes jurisdiccionales, es decir, que además del proceso que implica que el Estado desempeñe la función jurisdiccional para dirimir las controversias, cuenta también con esta equivalentes, entre las que se encuentra la conciliación. A este respecto el procesalista Alcalá Zamora precisa que "la conciliación es una figura que no tiene vida propia, pues si llega a triunfar, es decir si a través de la conciliación se resuelve el litigio, entonces llegaríamos a una figura autocompositiva, y si fracasa el intento

12 Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima edición. Ed. UNAM. México, 1987, p. 29.

conciliador, entonces ya una conciliación frustrada no vendría a ser un equivalente jurisdiccional." (13)

La autocomposición que equivale a nuestro modo de entender a una forma de conciliación, esta compuesta de dos actos unilaterales y uno bilateral. En los unilaterales tenemos como elementos a la renuncia y al reconocimiento. En el bilateral encontramos a la transacción. Carnelutti afirma que tanto la renuncia como el reconocimiento, ya sea de derechos o de pretensiones, son indudablemente formas autocompositivas de los conflictos de intereses, pero que no necesariamente se dan en el campo de lo procesal, sino que pueden aparecer antes, después, o independientemente del proceso. De ahí que, sin desatender la importancia o repercusión que sobre el proceso dichas formas tengan, si es necesario precisar que sus especies procesales son, según los hemos enunciado; el desistimiento y el allanamiento. En cuanto a la transacción ésta puede ser, dentro o fuera del proceso o antes de que éste se inicie o una vez ya iniciado. (14)

De lo anterior Gómez Lara, señala que "el desistimiento puede ser definitivo como una renuncia procesal, de derechos o de pretensiones." (15)

El mismo autor agrega que el allanamiento es una conducta o acto procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso, a las pretensiones de quien acciona, así también precisa que la transacción es indudablemente la figura característica de autocomposición

13 GÓMEZ LARA CIPRIANO. Op. cit., p. 26.

14 GÓMEZ LARA CIPRIANO. Op. cit., p. 35.

15 Ibidem.

bilateral. Es decir, es un negocio jurídico a través del cual las partes encuentran mediante el pacto, mediante el acuerdo de voluntades la solución de la controversia o del litigio, (16) existiendo sacrificios recíprocos de las dos partes.

El Código Civil para el Distrito Federal, establece en sus artículos 2944, 2948 y 250; que la transacción es un contrato, por el cual las partes haciéndose recíprocas concesiones terminan una controversia presente o previenen una futura; no puede transigirse sobre el estado civil de las personas ni sobre la validez del matrimonio; será nula la transacción que verse sobre el delito, dolo y culpa futuros, sobre la acción civil que nazca de un delito o culpa futuros; sobre sucesión futura; sobre una herencia antes de vista el testamento, si lo hay y sobre el derecho de recibir alimentos. En lo anterior se puede observar que no todos los derechos son de libre disposición o pacto y ello implica una limitación a la autocomposición como forma de solución de los litigios, en cualquiera de sus manifestaciones, es decir, ya sea a través del desistimiento, del allanamiento o de la propia transacción.

Por lo anteriormente señalado podemos considerar a la conciliación como un mecanismo para-procesal, de reconocida eficacia para la solución de los conflictos a través de una forma cordial mediante el desistimiento, el allanamiento y la transacción de derechos o pretensiones y con ello proteger la economía de los contendientes así como aligerar la carga de los Tribunales, de ahí su valiosa importancia como instrumento para mantener el estado de derecho y la tranquilidad social.

16 GÓMEZ LARA CIPRIANO. Op. cit., pp. 37 y 38.

2.3 CONCEPTO JURÍDICO

Con el ánimo de estudiar el concepto doctrinal de la conciliación, se citarán textualmente conceptos de algunos tratadistas, así como de algunas instituciones de investigación, para proponer posteriormente un concepto de la misma.

Para Rafael de Pina es el "acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo)". (17)

José Ramón Medina Cervantes, nos da un concepto en materia agraria y de acuerdo a la anterior Ley Federal de Reforma Agraria y señala que "es la autocomposición que los ejidatarios o comuneros, presentan ante el comisariado ejidal, para dirimir las controversias sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común, que repercuten en las relaciones socio-productivas del núcleo de población". (18)

Eduardo Pallares, determina que "el diccionario define como la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre partes que disienten acerca de su derechos en un caso concreto, y de las

17 PINA RAFAEL DE y PINA VARA RAFAEL DE. Diccionario de Derecho. Décima quinta edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988, p. 170.

18 MEDINA CERVANTES JOSÉ RAMÓN. Derecho Agrario. Ed. Harla. México, 1987, p. 461.

cuales una trata de entablar pleito contra la otra. La definición no es exactamente porque puede haber conciliación cuando las dos partes quieren demandarse mutuamente y no solo una de ellas lo pretenda hacer, y por que algunas legislaciones permiten las diligencias de conciliación, aún ya promovido el juicio". (19)

Eduardo J. Coutere, indica; "Acuerdo o avenencia de partes que, mediante renuncia, allanamiento o transacción hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual". (20)

José Alberto Garrone, precisa que es el "acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiera entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que le da motivo. La conciliación no tiene los caracteres de un pleito ni de un procedimiento convertido, pues en ella la misión del juez se limita a simples exhortaciones y consejos. La conciliación puede procurarse y producirse una vez iniciado el proceso y ya constituida la litis, mientras no se haya dictado sentencia". (21)

Para Alonso García, es "aquel sistema de sustanciación de conflictos de trabajo (individuales o colectivos) por virtud del cual las partes del mismo, ante un tercero que no propone ni decide, contrastan sus pretensiones,

19 PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Novena edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1976, p. 167.

20 COUTERE EDUARDO J. Vocabulario Jurídico. Ed. Depalme. Buenos Aires, 1976, p. 159.

21 GARRONE JOSÉ ALBERTO. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 436.

tratando de llegar a un acuerdo, que elimina la posible contienda judicial".
(22)

Cesarino Junior, señala que es una "medida cuyo objeto es poner a las partes en contacto, llevarles a la confrontación de sus programas, ayudarlas a encontrar un terreno común de entendimiento y conducir las a los términos de un acuerdo capaz de satisfacer a ambas". (23)

Manuel Osorio, apunta que "dentro del ámbito del Derecho Procesal, la audiencia previa a todo juicio civil, laboral o de injurias en que la autoridad judicial trata de avenir a las partes para evitar el proceso". (24)

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, determina que la conciliación: "es el acuerdo a que llegan las partes de un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actitud que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas". (25)

22 GARRONE JOSÉ ALBERTO. Op. cit., p. 437.

23 Ibidem.

24 OSSORIO MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 144.

25 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. Sexta edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993, p. 568.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, indica al respecto que la conciliación "puede ser intentada por espontanea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero, quién advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de que accionen busquen la coincidencia. Ese tercero puede ser un particular o un funcionario; en este último caso forma parte de un mecanismo procesal y lleva la importancia del Estado, que tiene un interés permanente en lograr la paz social". (26)

La Procuraduría agraria proporciona un concepto de conciliación en materia agraria; señalando que es el "procedimiento que se integra por diversas etapas, tanto formales como officiosas, para la solución de problemas agrarios con el fin de propiciar que las partes sujetas al mismo celebren un acuerdo de voluntades para dirimir su problema, conflicto o controversia, conforme a la legislación agraria aplicable al caso concreto". (27)

Una vez que hemos estudiado los diversos conceptos que nos han proporcionado los estudiosos del derecho y ya hemos observado los puntos en que coinciden, intentaremos dar un concepto de conciliación, señalando que es un procedimiento extrajudicial, que tiene por objeto dirimir los conflictos de intereses, que se presenten por voluntad de las partes a un tercero, el que deberá orientarlas en sus derechos y pretensiones y mediante el desistimiento, el allanamiento o la transacción den solución a su problema,

26 ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo II. Ed. en Argentina, 1985, p. 592.

27 PROCURADURÍA AGRARIA. Glosario de Términos Jurídicos. Ed. Procuraduría Agraria. México, 1995, p. 18.

y con ello mantener la tranquilidad social sin necesidad de acudir a los tribunales.

2.4 LA CONCILIACIÓN ANTE OTRAS INSTITUCIONES

Esta parte de nuestro trabajo tiene por objeto conocer de manera breve algunos de los procedimientos conciliatorios que se efectúan en otras instituciones, con la finalidad de conocer las etapas en que coinciden, así como sus diferencias y con ello proponer las que consideremos más apropiadas al procedimiento conciliatorio que se celebra ante la Procuraduría Agraria y así proporcionar mayor seguridad jurídica a las personas que acuden a esta institución en busca de solucionar sus conflictos.

a.) LA CONCILIACIÓN ANTE LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL DISTRITO FEDERAL

En nuestra época la palabra conciliación la ligamos por razones ideológicas a las cuestiones laborales, ya que la denominación de Juntas de Conciliación y Arbitraje y la constante referencia a un cuerpo de conciliadores que actúan como autoridades administrativas del trabajo, nos llevan en primer término a pensar en esta rama del derecho.

La Ley Federal del Trabajo, en su Capítulo Décimo Tercero, artículo 621 se refiere a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, señalando que funcionarán en cada una de las Entidades Federativas y que les corresponde

el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo el artículo 622 del mismo ordenamiento legal menciona que el Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrán establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje, fijando el lugar de residencia y su competencia territorial.

En consecuencia de lo anterior el artículo octavo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal precisa que la justicia en materia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que se establece la Ley Federal del Trabajo.

Por lo anterior podemos señalar que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, son un Órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal a las que les corresponde la impartición de la justicia del trabajo en el Distrito Federal.

El Capítulo Décimo Séptimo de la Ley Federal del Trabajo, dispone el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mediante el cual se tramitan y resuelven los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tengan una tramitación especial en esa ley.

El procedimiento ordinario se inicia con la presentación del escrito de demanda, ante la Oficialía de Partes, el cual lo turnara al Pleno el mismo día antes de que concluyan las labores de la Junta. A la demanda se acompañaran tantas copias como número de demandados haya, expresando el actor los hechos en que funde su petición, pudiendo acompañar las pruebas que considere pertinentes para demostrar sus pretensiones. El Pleno de la Junta dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda dictara acuerdo, en el que señalara día y hora para la celebración de la Audiencia de Conciliación, Demanda, Excepciones y Ofrecimiento y Admisión de Pruebas, que deberá efectuar dentro de los quince días siguientes al que se haya recibido el escrito de demanda. En el mismo acuerdo se ordenara se notifique a las partes con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda, y ordenando se notifique a las partes con el apercibimiento al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no ocurre a la audiencia. Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda o que estuviere ejerciendo acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. La falta de notificación de alguno o de todos los demandados, obliga a la Junta a señalar de oficio, nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, salvo que las partes concurran a la misma o cuando el actor se desista de las acciones intentadas en contra de los demandados que no hayan sido notificados, y las partes que comparecieren a la audiencia, quedarán

notificadas de la nueva fecha para su celebración, a las que fueron notificadas y no concurrieron, se les notificara por boletín o en estrados de la Junta; y las que fueron notificadas se les hará personalmente.

La audiencia a la que nos hemos referido consta de tres etapas que son:

- a). De Conciliación.
- b). De Demanda y Excepciones; y
- c). De Ofrecimiento y Admisión de pruebas.

En este estudio únicamente nos ocuparemos de la etapa conciliatoria, la cual se desarrolla de la siguiente forma:

- I.** Las partes comparecerán personalmente a la Junta, sin abogados patronos, asesores o apoderados.
- II.** La Junta intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y exhorta a las mismas para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio.
- III.** Si las partes llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo.
- IV.** Las partes, de común acuerdo, podrán solicitar se suspenda la audiencia con objeto de conciliarse; y la Junta, por una sola vez, la suspenderá y fijara su reanudación dentro de los ocho días siguientes, quedando

notificadas las partes de la nueva fecha con los apercibimientos de Ley.

- V. Si las partes no llegan a un acuerdo, se les tendrá por inconformes, pasando a la etapa de demanda y excepciones; y
- VI. De no haber concurrido las partes a la conciliación, se les tendrá por inconformes con todo arreglo y deberán presentarse personalmente a la Etapa de Demanda y Excepciones.

El anterior procedimiento, encuentra su fundamento legal de los artículos 870 al 876 de la Ley Federal del Trabajo.

Como hemos logrado observar, la conciliación en el proceso laboral ha venido a constituir un trámite obligatorio preliminar al arbitraje, que debe ser intentado por la Junta, en el procedimiento ordinario, en los especiales, en los conflictos colectivos de naturaleza económica y en el procedimiento de huelga, intentando buscar una solución amistosa a las controversias que se plantean.

b.) LA CONCILIACIÓN ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor es de orden público e interés social y de observancia en toda la República, sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario, teniendo como objeto promover y

proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un Organismo Descentralizado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y esta encargada de proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su reglamento y estatuto. Dentro de las atribuciones que tiene encomendadas, se encuentra lo previsto en la fracción Décima Sexta del artículo veinticuatro que señala; que deberá procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos que establece la Ley que nos ocupa.

La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la Ley, cuenta con los siguientes procedimientos::

- 1.- Procedimiento Conciliatorio
- 2.- Procedimiento Arbitral; y
- 3.- Procedimientos por infracciones a la Ley.

Por ser tema de nuestro estudio únicamente nos ocuparemos del procedimiento conciliatorio. Previo a su inicio la Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores, las que pueden presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo y las cuales deben señalar

nombre y domicilio del reclamante, descripción del bien o servicio que se reclama, así como la relación sucinta de los hechos y señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o en su defecto, el que proporcione el reclamante, en su caso la Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Los consumidores deberán presentar su reclamación dentro de los seis meses siguientes en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 105 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la que también señala que las notificaciones personales deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la Ley.

El Procedimiento Conciliatorio ante la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra previsto del artículo 111 al 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los cuales señalan lo siguiente:

Artículo 111.- La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

La Conciliación podrá celebrarse via telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

Artículo 112.- En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor a diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

Artículo 113.- El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

Artículo 114.- El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la Ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estime necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 115.- Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno.

Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la Ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

Artículo 116.- En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

Por otro lado el artículo 110 de la Ley que nos ocupa señala que los convenios aprobados por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante medidas de apremio contempladas por la Ley.

Aún cuando medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación.

El procedimiento conciliatorio ante esta Procuraduría no constituye un trámite obligatorio preliminar al arbitraje, si así lo solicitasen los interesados.

c.) LA CONCILIACIÓN ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

La Ley de Aguas Nacionales es de observancia general, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control así como la preservación en su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. También dispone que corresponde al Ejecutivo Federal la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, quién las ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy pertenece a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), a la que la propia Ley concede atribuciones para actuar con autonomía técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de su objetivo.

Dentro de las atribuciones que se le tienen encomendadas a la Comisión Nacional del Agua, se encuentra la prevista en la fracción octava del artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales que señala; la de conciliar y en su caso, fungir a petición de los usuarios, como arbitro en la solución de los conflictos relacionados con el agua. Asimismo el Reglamento de la Ley de

Aguas Nacionales en su Título Décimo Primero, Capítulo Único, artículo 198 se refiere a la Conciliación y Arbitraje, el cual señala lo siguiente:

Para efectos de la conciliación conforme a la Ley y este Reglamento de los conflictos relacionados con el agua, la Comisión se sujetará al siguiente procedimiento:

- I.** La conciliación se iniciará a petición de la parte interesada, presentando por duplicado la reclamación que se somete a conciliación y señalando nombre y domicilio de la parte a la que deberá correr traslado;
- II.** La Comisión señalará día, hora y lugar para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de notificación de la reclamación respectiva;
- III.** La Comisión solicitará a las partes la información y documentación relacionada con los hechos, y las citará a la audiencia de conciliación, en el entendido de que si no comparecen, se hará un segundo citatorio y si tampoco lo hacen, se tendrá por concluido el procedimiento de conciliación, quedando a salvo los derechos de las partes.
- IV.** En los casos de que el reclamante comparezca a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los 15 días hábiles justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la comisión por los mismos hechos;

- V. La Comisión expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado por ellas, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y los exhortará para llegar a un arreglo y sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución;
- VI. La Comisión podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como par el ejercicio de las atribuciones que a la Comisión le confiere la Ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y de los informes;
- VII. La Comisión podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones, casos en los cuales, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días hábiles siguientes;
- VIII. De toda audiencia se levantará el acta respectiva y los acuerdos e trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno;
- IX. Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Comisión cuando no vayan en contra de la ley ni afecten a terceros, el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno;
- X. En caso de no haber conciliación, la Comisión exhortará a las partes para que la designen como árbitro o designen alguno de los árbitros que puedan actuar en su representación para solucionar el conflicto, cuyo listado la misma publicará, y

XI. En caso de no aceptarse el arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

Así también el artículo 202 del Reglamento de la Ley que nos ocupa, señala que cuando se faltara al cumplimiento voluntario de la conciliación, la parte afectada podrá acudir a los juzgados competentes, para efectos de su ejecución.

De igual forma el procedimiento conciliatorio ante esta Comisión no constituye un trámite obligatorio preliminar al arbitraje, cuando los interesados así lo designen.

d.) LA CONCILIACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Los conflictos agrarios son un terreno propicio para la conciliación, ya sea que las partes lleguen a un arreglo o que este se produzca por la intervención de un tercero, particular o funcionario público. En la actualidad la posibilidad de conciliarse crece grandemente bajo la legislación agraria vigente desde 1992, en la medida en que ésta otorga al campesino una capacidad de ejercicio que no tuvo bajo el derecho anterior.

La legislación previa a las reformas de 1992, así como las limitaciones de forma inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible a las disposiciones de derechos agrarios, impidieron la celebración legítima de convenios para resolver los conflictos de intereses.

Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar a los artículos 52 y 75 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que se refieren respectivamente a

la limitación ya mencionadas a los núcleos de población y a los ejidatarios. Sancionandose al individuo con pérdida de derechos sobre la unidad de dotación en donde varios casos eran susceptibles de conciliación, a través de un convenio como lo prevé la Fracción V del artículo 85, que ordenaba lo siguiente, "quien enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76".

Como lo hemos mencionado los Tribunales agrarios nacen con las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, creandose como un medio para la impartición de la justicia agraria de manera real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campo.

Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el terreno nacional. Los que se componen en Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, los que ejercen sus funciones de acuerdo a la competencia que les tiene conferida los artículos: octavo, noveno y décimo octavo de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La nueva Ley Agraria no sólo encomienda a los Tribunales Agrarios el resolver con una sentencia la controversia, sino que señala como

alternativa intentar la conciliación para avenir a los contendientes. Así lo señala la fracción VI del artículo 185 que precisa lo siguiente:

"En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el Tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia..."

De lo anterior podemos interpretar que la misión conciliadora del Tribunal se efectúa dentro de la audiencia y no fuera de ella, en donde primero se suscribe el convenio, el cual es sometido al juzgador y posteriormente se da por terminado el juicio.

A este respecto el maestro Sergio García Ramírez señala que "el convenio en rigor, no es una sentencia; sigue siendo un convenio, porque tal es, y no otra su naturaleza; lo que importa es la fuerza que la ley le reconozca: de cosa juzgada o de sentencia". (28)

Así también apunta que "el convenio no puede ser atacado, como una sentencia, en segunda instancia o en amparo, pues no se trata de una resolución judicial recurrible, y en todo caso constituye un acto consentido: su esencia es, precisamente, la expresión de voluntad de los interesados". (29)

28 GARCÍA RAMÍREZ SERGIO. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993, p. 461.

29 Ibidem.

CAPÍTULO TERCERO

LA PROCURADURÍA AGRARIA

CAPÍTULO TERCERO

LA PROCURADURÍA AGRARIA

Uno de los principales problemas que se presentan en el campo mexicano, es la falta de justicia, sobre todo en la rápida y conveniente solución a los expedientes agrarios y a los conflictos que con frecuencia se presentan en los ejidos y comunidades. Desde el inicio de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales a pesar de encontrarse con extremas necesidades de tierra, se abstendían de solicitarla ya que por su ignorancia, les representaba un robo las afectaciones que se hacían a los hacendados. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes después de explotarlos, nada arreglaban y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de su asunto, cometían errores al presentar los requisitos y datos que se les exigían, ocasionando en su perjuicio, retrasos en la tramitación de su expediente agrario, al grado que al pasar varios años y al ver que no daban frutos sus esfuerzos, abandonaban toda gestión , por lo que se tuvo la necesidad de crear una Procuraduría encargada de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población

ante las autoridades respectivas, para la rápida solución de sus problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra.

3.1 ANTECEDENTES

A continuación conoceremos la evolución que como Institución pública ha tenido la actual Procuraduría Agraria, de la cual encontramos como su primer antecedente; el Decreto del 22 de noviembre de 1921, el que en su artículo cuarto señalaba lo siguiente:

"Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria."

Como podemos observar, mediante el Decreto ya señalado se crea la Procuraduría de Pueblos, la cual pasó a ocupar un papel muy importante entre la población campesina, puesto que como las leyes agrarias estaban encaminadas a beneficiar a este grupo de personas, integrados en su mayoría por gentes de escasa cultura, esta contribuyó a expedir los procedimientos en la integración y resolución de las solicitudes de tierra e intento moralizar, la aplicación de las leyes, desde su creación dependió de la Comisión Nacional Agraria, en 1934 al reformarse el Artículo 27 Constitucional y al establecerse como consecuencia el Departamento Agrario paso a formar parte de este.

El 1o. de enero de 1936 pasó a formar parte del recién creado Departamento de Asuntos Indígenas, posteriormente pasó a la Secretaría de Educación, "en donde por efectos de la Ley de Secretarías de Estado de 1946 desapareció por una temporada." (30)

Reaparece nuevamente, mediante el Decreto de fecha 1ero. de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto del mismo año, el que ordeno integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, para el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante autoridades y oficinas agrarias competentes. En donde dependió del Departamento Agrario. Posteriormente al expedirse el 11 de noviembre de 1960 y publicado el 26 del mismo mes y año el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; las Procuradurías pasaron a ser controladas por la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas. El 31 de diciembre de 1974 al crearse la Secretaría de la Reforma Agraria, pasa a formar parte de ésta con la misma denominación, al reformarse el Reglamento Interior de esta Secretaría el 4 de mayo de 1979 continua como Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas, pero aparece también la Dirección General de Conciliación. El 1ero. de diciembre de 1980 al modificarse el Reglamento ya señalado, aparece la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria a la cual se le confieren las atribuciones de las dos Direcciones antes señaladas. Finalmente el 27 de agosto de 1985 al expedirse el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se crea la Dirección General de Procuración Social

30 CHÁVEZ PADRÓN MARTHA. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Tercera edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1979, p. 84.

Agraria, continuando con este carácter hasta el 30 de marzo de 1992, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la actual Procuraduría Agraria.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA

En los últimos años se han realizado en México un conjunto de cambios en materia agraria, reflejándose en la adaptación de leyes a la nueva realidad que vive el campo. Dentro de este proceso el 7 de noviembre de 1991, el Poder Ejecutivo remitió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformar el Artículo 27 Constitucional. Durante el debate parlamentario una de las propuestas más relevantes fue la creación de un Organismo de Procuración de Justicia Agraria, con la finalidad de que el Estado instrumentara de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos del hombre de campo, ya que no se permitirá que se engañe o se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano y en este empeño la Procuraduría defenderá los intereses del hombre de campo y los representará ante las autoridades agrarias.

La reforma al Artículo 27 Constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, entre las modificaciones se encuentra la adición de nuevos párrafos a su fracción XIX, el primero de ellos es tomado del anterior texto constitucional que alude a la justicia agraria en general, el segundo instituye a los Tribunales Agrarios y el tercero resuelve que la Ley establecerá un Órgano para la Procuración de Justicia Agraria; este es precisamente la Procuraduría Agraria.

Como consecuencia inmediata a las reformas constitucionales, el 26 de febrero de 1992 se promulga la nueva Ley Agraria, la que en su artículo 134 señala lo siguiente:

La Procuraduría Agraria es un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria, tiene funciones de Servicio Social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de la misma Ley. Tendrá su domicilio en el Distrito Federal y se establecerán delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime necesarios, Las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

Debe señalarse que esta Procuraduría no es una autoridad agraria ya que su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de justicia agraria, mediante la información, asesoría, conciliación, representación entre otras de sus funciones. Por lo que consideramos oportuno apuntar las siguientes Tesis Jurisprudenciales a este respecto;

"PROCURADURÍA AGRARIA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- De conformidad con lo que establecen los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria en vigor, la Procuraduría Agraria no es organismo accesorio de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino descentralizada de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones son de servicio social y defensa de los ejidatarios, ya que del análisis de las atribuciones que le confiere el artículo 136 de la Ley Agraria de este se deriva que estas son esencialmente de asesoría, representación, conciliación, estudio y proporción de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica del campo, denunciar ante las autoridades correspondientes el incumplimiento o responsabilidades de los funcionarios agrarios y de inspección y vigilancia dirigidos a defender los derechos de sus asistidos, mismas que, además de otros, se reiteran en el artículo 4 de su Reglamento Interior, sin que aparezca que tenga facultades decisorias y de disposición de fuerza pública.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVAS Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 103/93.- Ignacio de la Cruz y otro.- 28 de abril de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente: Tomás Enrique Ochoa Moguel.- Secretaría: Yolanda Guzmán Andrade.

PROCURADURÍA AGRARIA. CUANDO TIENE LA NATURALEZA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- Aun cuando el Tribunal Colegiado ha considerado que en términos generales la Procuraduría Agraria no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, adquiere esta naturaleza en los casos en que interviene de acuerdo con lo dispuesto por el

artículo 24 de la Ley Agraria, máxime cuando sobre este particular se le reclama violación a la garantía consagrada por el artículo 8 de la Constitución General de la República.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVAS Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 33/94.- Procuraduría Agraria.- 16 de marzo de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Tomás Ochoa Moguel.- Secretario: Roberto Obando Pérez." (31)

Dentro de las atribuciones que tiene encomendadas la Procuraduría Agraria se encuentra la prevista en la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria que señala lo siguiente:

Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitirá las recomendaciones que considere pertinente.

Como podemos ver la fracción anterior, emplea la palabra "recomendación", la cual es una facultad vinculada con el procedimiento del ombudsman, de esto deriva el concepto de esta Procuraduría es un "ombudsman agrario".

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de su Consejo ha desprendido una serie de criterios que constan en el Acuerdo 3/92 y en lo que concierne a la Procuraduría Agraria considera a ésta, "de acuerdo con la

31 TESIS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA AGRARIA. Ed. Procuraduría Agraria. México, 1995, pp. 117 y 118.

Ley que la rige, es caracterizada como un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieren presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria. Conviene resaltar que la mayor parte de las quejas que se han planteado son contra actos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

3.3 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Las funciones esenciales del órgano de procuración de justicia agraria son de servicio social, lo que se traduce en la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de la misma Ley.

El artículo 3 de su Reglamento Interior señala que deberá promover la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, así también deberá fomentar la integridad de las comunidades

indígenas y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la Ley otorga a los campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio.

Para cumplir con sus funciones, la Procuraduría Agraria tiene que hacer uso de las atribuciones que le confieren los artículos 136 de la Ley Agraria y 4 de su Reglamento Interior, por lo que esta Dependencia le corresponde; coadyuvar y en su caso representar a los sujetos de Derecho, es decir, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, vecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general, en asuntos y ante autoridades agrarias; asesorar sobre consultas jurídicas planteadas por los sujetos de Derecho en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria; Promover y procurar la conciliación intereses entre los sujetos de Derecho en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de empleados de la Administración de Justicia Agraria; ejercer con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos; Investigar y denunciar los casos en que se presuma la existencia

de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente; asesorar y representar a los sujetos de Derecho, en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y Titulación de sus Derechos Agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan; denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el Comisariado Ejidal y que le deberá presentar el Comité de Vigilancia; orientar a los sujetos de Derecho en forma individual o colectiva y en su caso gestionar en su nombre ante las Dependencias de la Administración Pública Federal, para la obtención de Permisos; Concesiones, Licencias, o Autorizaciones que se requieran para la Explotación y Aprovechamiento Integral de las Tierras, bosques y aguas que les pertenezcan; vigilar que se respete el fundo legal del ejido, actual como arbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter; Emitir el dictamen de terminación del Régimen Ejidal, cuando le sea solicitado por el Núcleo de población en los términos de la Fracción XII del artículo 23 de la Ley Agraria, Promover la defensa y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas; Emitir opinión en los términos de los artículos 75 Fracción II y 100 de la Ley Agraria, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisarios a que se refiere los artículos 75 Fracción V y 100 de la Ley Agraria, que se cumpla el Derecho de preferencia del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o

comuneros; para recibir la tierra en pago de los que les corresponda en el haber social; y las demás que la Ley Agraria y otros ordenamientos que le confieran.

Las autoridades Federales, Estatales, Municipales y las Organizaciones Sociales Agrarias coadyuvarán con la Procuraduría Agraria para el debido ejercicio de las atribuciones encomendadas a la misma, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

3.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA

El 27 de marzo de 1992, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año se expidió el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el cual posteriormente es abrogado por el del 29 de marzo de 1993 y publicado el 30 de marzo del mismo año en el Diario Oficial, con el objeto de definir su estructura orgánica, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento, para el debido desempeño de sus atribuciones.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría Agraria, el artículo 6 de su Reglamento Interior señala que dicho Organismo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas y técnicas:

Procurador Agrario

Subprocurador General

Visitadores Especiales

Coordinador General de Programas Prioritarios

Secretario General

Unidad de Comunicación Social

Unidad Coordinadora de Delegaciones

Unidad de Contraloría Interna

Dirección General de Quejas y Verificación

Dirección General de Asuntos Jurídicos

**Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios
Periciales**

Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario

Dirección General del Programa de Certificación de Derechos

Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

Dirección General de Programas Especiales

Dirección General de Estudios Agrarios

Dirección General de Programación y Organización

Dirección General de Administración

Delegaciones

Consejo Consultivo

Asimismo, la Procuraduría contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitadores, asesores, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, notificadores, peritos instructores de capacitación y demás personal técnicos y administrativo que determine el Procurador con base en el presupuesto.

Las atribuciones de los Servidores Públicos se encuentran comprendidas en los artículos del 9 al 32 del Reglamento Interior del órgano de procuración de justicia agraria.

Como logramos observar dentro de la Estructura Orgánica de esta Institución, se encuentra la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales la que dentro de sus atribuciones y por ser tema de nuestro estudio, consideramos conveniente resaltar la fracción I y II del artículo 22 del ordenamiento que rige a esta Procuraduría;

- I. Recabar la información de todas aquellas situaciones que pudieran provocar controversias entre los campesinos, entre estos y los núcleos de población ejidal y comunal, entre estos últimos y entre todos ellos con particulares, para promover y propiciar el avenimiento entre las partes.
- II. Actuar en la vía conciliatoria y proponer los convenios conciliatorios, cuando así se acuerde, para solucionar los conflictos entre los sujetos mencionados en la fracción anterior, conforme al procedimiento establecido por este Reglamento.

3.5 TRASCENDENCIA COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Antes de hablar de la importancia que tiene la actual Procuraduría Agraria como una Institución descentralizada de la Secretaría de la Reforma

Agraria, consideramos necesario hacer la distinción sobre lo que se entiende como desconcentración y descentralización administrativa.

Por lo que respecta a la descentralización; la Real Academia Española y la Doctrina la han definido de la siguiente manera:

Para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra significa acción y efecto de descentralizar y esta última; transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado. (32)

Gabino Fraga la define en los términos siguientes; "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" (33) y concluye "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos". (34)

Para Andrés Serra Rojas, "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control". (35)

32 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. cit., p. 466.

33 FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Décimo Quinta edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1973, p. 200.

34 Ibidem, p. 203.

35 SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo. Novena edición. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1979, p. 473.

El maestro Miguel Acosta Romero al referirse a la descentralización administrativa señala que "en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público". (36)

Por lo que corresponde a la descentralización administrativa el maestro Rafael de Pina Vara la define como el "Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma sede en las provincias o regiones". (37)

Por su parte el instituto de investigaciones jurídicas de la U.N.A.M. precisa que "es la forma jurídica-administrativa, en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar el poder central. (38)

De todo lo anterior podemos señalar que los organismos Descentralizados; son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad Jurídica y patrimonio propio cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten

36 ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988, p. 347.

37 PINA RAFAEL DE y PINA VARA RAFAEL DE. Op. cit., 232.

38 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M. Op. cit., p. 1090.

y los Organismos Desconcentrados, son los creados con facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito de las atribuciones que se le tienen encomendadas, adscritos a las Secretarías de Estado, de las que están jerárquicamente subordinados. Como ejemplo de los descentralizados tenemos dentro del Sector Agrario a la Procuraduría Agraria y de los desconcentrados al Registro Agrario Nacional, el cual depende de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A este respecto Miguel Acosta Romero señala algunas de las características peculiares de la descentralización y desconcentración administrativa así como sus diferencias.

DESCONCENTRACIÓN	DESCENTRALIZADO
1.- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.	1.- Órgano que depende directamente del Ejecutivo Federal.
2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.	2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3.- Puede contar o no con patrimonio propio.	3.- Siempre tiene patrimonio propio.
4.- Posee facultades limitadas.	4.- Posee facultades más autónomas."

(39)

Conforme a lo previsto por los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales, podemos precisar que la Procuraduría Agraria es un Organismo Descentralizado ya que fue creada por el Decreto del Ejecutivo Federal del 6 de enero de 1992, que reforma algunas disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional, entre las que se encuentra la adición de un tercer párrafo, a la fracción XIX que ordena, que la Ley reglamentaria establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. Por lo consiguiente, al promulgarse la Ley Agraria el 26 de febrero del mismo año, en su Título séptimo se refiere a la Procuraduría Agraria, señalando en su artículo 134 que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, dotandosele de personalidad jurídica y patrimonio propio y sectorizandola en la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual desarrolla actividades que corresponden al Estado, prestando un servicio social, en la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.

Por otro lado consideramos oportuno precisar de acuerdo a lo que señala el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales los elementos que caracterizan a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado;

- I.- La denominación del organismo es "Procuraduría Agraria"
- II.- Su domicilio legal se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal y cuenta con 123 oficinas en todo el territorio nacional.

- III.-** Su objeto es la de prestar un servicio social en la defensa de los sujetos de derecho previstos en el artículo 135 de la Ley Agraria y 2 de su Reglamento Interior.
- IV.-** Su patrimonio ésta integrado por los bienes y recursos que directamente le asigna el Gobierno así como los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales así como los demás ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro título, lo anterior se encuentra previsto en el capítulo XI, artículo 47 del Reglamento Interior de esta Institución.
- V.-** Como funcionario de mayor jerarquía, se encuentra el Procurador, que es el que decide sobre los asuntos de mayor importancia de la actividad y de la administración del organismo, el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. También cuenta con un Subprocurador y un Secretario General, los que son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.
- VI.-** El Procurador Agrario tiene las siguientes atribuciones:
 - 1.-** Actuar como representante legal de la Procuraduría.
 - 2.-** Dirigir y coordinar las atribuciones de la Procuraduría.
 - 3.-** Nombrar y remover al personal al servicio de la Institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de

acuerdo con el presupuesto programado.

- 4.- Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría.
 - 5.- Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada descentralización territorial, administrativa y funcional de la Institución.
 - 6.- Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría.
 - 7.- Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale.
 - 8.- Las demás que la Ley Agraria, sus reglamentos y otras leyes señalen.
- VII.-** El régimen laboral a que se sujetan las relaciones de trabajo, se encuentran previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario y en la Normas Internas de Trabajo.
- VIII.-** Cuenta con un régimen jurídico propio que regula su personalidad, su estructura orgánica, su patrimonio, su objeto y su actividad, contenidas en su Reglamento Interior, en el que se establecen las bases de su organización y funcionamiento de la misma, para el debido desempeño de sus atribuciones conforme a lo previsto en la Ley Agraria.

En lo que corresponde a la sectorización de la Procuraduría Agraria en la Secretaría de la Reforma Agraria, este concepto se ha llegado a confundir ya que muchas personas señalan que forma parte de la misma Secretaría, por lo que consideramos conveniente referirnos brevemente a esta situación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 48 y 49 señala que el Presidente de la República, está facultado para agrupar en sectores definidos a las entidades de la administración pública paraestatal, considerando el objeto de cada una de las entidades. El ejecutivo podrá intervenir en la operación de las Paraestatales a través de la Dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores se haya realizado, de acuerdo a la competencia que las leyes le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, las que fungirán como coordinadoras del sector, correspondiendo a estas coordinadoras el coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector.

El maestro Miguel Acosta Romero, apunta que "es evidente que existe un conjunto de entidades paraestatales que tienen similitud en sus actividades , estrecha relación en los planes que se desarrollan, paralelos sistemas jurídicos y que, además, por razones de eficiencia y eficacia, deben actuar coordinadamente, en donde una parte importante de la Reforma Administrativa es lo que se ha llamado la Sectorización o Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos que por la similitud de su

actividad del área en las que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria y evitar duplicidad de funciones, obteniendo un mayor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales y optimizar su rendimiento." (40)

Por lo anterior la Procuraduría Agraria conduce sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, más no está subordinada a ella porque no forma parte de esa Secretaría.

Ahora bien, como ya lo mencionamos al inicio de este capítulo, desde la creación de la Procuraduría de Pueblos en noviembre de 1921, esta siempre dependió de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierras, por lo que no gozaba de la independencia que debería haber tenido para cumplir con su objeto.

Solo cuando dependió del Departamento de Asuntos Indígenas tuvo mayores facultades, por lo que a este respecto el maestro Antonio de Ibarrola; comenta que "desde un principio debió haberse otorgado a la Procuraduría de Pueblos la necesaria independencia para desempeñar digna y eficazmente su cometido" (41) y finaliza señalando que "bajo el Departamento de Asuntos Indígenas, no se concreto a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante autoridades agrarias, sino que la extendía para ser ejercida ante cualquier autoridad." (42)

40 ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. cit., p. 481.

41 IBARROLA ANTONIO DE. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1983, p. 221.

42 Ibidem.

En la "Obra Jurídica Mexicana" editada por la Procuraduría General de la República y el Gobierno del Estado de Guerrero en 1988, al referirse a la Procuración Agraria en México, el Licenciado Mario Ruiz Massieu hizo ver la necesidad de "un organismo especializado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dedicado exclusivamente a la procuración agraria, que con toda la libertad, pueda intervenir en todos aquellos casos en que así lo requiera la defensa de los intereses de los campesinos, sin necesidad de recabar la autorización de una autoridad superior" (43), proponía que el órgano tuviese competencia federal, contara con facultades coercitivas y de apremio, dispusiera de delegaciones en todas las entidades Federativas e interviniera de oficio en los casos que lo estimara necesario.

En cuanto a la propuesta del Licenciado Mario Ruiz Massieu la consideramos que fue acertada pero no coincidimos con él, en cuanto a lo que se refiere, a las medidas coercitivas y de apremio, ya que esto va en contra del espíritu de la Ley Agraria, por lo que las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, no contemplaron esta situación ya que precisamente eso es lo que se trata de evitar; puesto que la historia ha demostrado que las autoridades agrarias en su momento abusaron de esas medidas para beneficios personales, por lo que ahora los ejidatarios y comuneros a través de sus Asambleas deciden el destino de sus tierras y derechos, sin necesidad de autoridad alguna.

43 OBRA JURÍDICA MEXICANA. Tomo V. Ed. Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero. México, 1988, p. 23 y 24.

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA

La Conciliación en materia agraria adquirió un mayor rango legal al considerársele, por un lado, como una atribución de la Procuraduría Agraria y por la otra, como una actividad de los Tribunales Agrarios que deben realizar en la audiencia de ley.

La Conciliación en la Procuraduría Agraria, desempeña un papel de mecanismo prejudicial encaminado a resolver las controversias en el campo, a fin de evitar el procedimiento contencioso, y fomentar la economía jurisdiccional y el patrimonio de las partes en conflicto, convirtiéndose en un instrumento eficaz para la impartición de justicia agraria.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ésta puede intervenir en la atención conciliatoria de las disputas, tanto de oficio como a petición de parte, funcionando de manera preventiva

en la solución de la conflictiva agraria y así brindar una mayor seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra y los derechos que con ello se adquieren.

4.1 FUNDAMENTO LEGAL

El Procedimiento Conciliatorio ante la Procuraduría Agraria encuentra su fundamento jurídico, en lo dispuesto por la Fracción III del artículo 136 de la Ley Agraria, el que a la letra señala:

ARTICULO 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

De acuerdo con el contenido de este dispositivo el procedimiento conciliatorio en materia agraria gira en torno a cuatro elementos básicos:

- a.- Es un procedimiento en el que interviene la Procuraduría Agraria.
- b.- Se refiere a un caso controvertido, es decir, existe una controversia, conflicto o problema.
- c.- El conflicto, controversia o problema está relacionado con la normatividad agraria, es decir, con derechos y obligaciones de carácter agrario.

- d.- Tiene como objeto el promover y procurar la conciliación de intereses mediante la celebración de un convenio.

Los primeros tres elementos pueden ser considerados como esenciales del procedimiento conciliatorio; en cambio, el cuarto tiene un carácter finalista, lo que implica que el producto ideal del procedimiento es el convenio y por lo mismo, este da un sentido permanente al propio procedimiento, es decir durante el desarrollo de las actividades dentro del procedimiento constantemente nos estamos aproximando a la realización de un acuerdo de voluntades, en donde las partes en conflicto coincidan en manifestar su consentimiento en determinado sentido y conforme a derecho para solucionar el problema.

Por otro lado el artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, establece el procedimiento conciliatorio que podrá celebrar esa institución, cuando así se le solicite y el cual será estudiado en el siguiente punto de nuestro trabajo.

4.2 EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA

Uno de los principales méritos de la nueva legislación agraria, en el aspecto procesal de la impartición de justicia, es el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Agraria, con una estructura similar a la del nuevo juicio agrario, sin embargo, el procedimiento conciliatorio, a diferencia de aquel, es un procedimiento de orden administrativo y no

jurisdiccional; no obstante se rigen por los principios de igualdad jurídica de las partes, oralidad, inmediatez, economía procesal y suplencia en la deficiencia de la queja; debiéndose entender por estos principios procesales lo siguiente:

a.- IGUALDAD JURÍDICA DE LAS PARTES: "Trato igual en circunstancias iguales, que significa la prohibición de toda decisión o norma legal de carácter discriminatorio por parte de los órganos estatales." (44)

De lo anterior podemos señalar que es trato igual en circunstancias semejantes que debe la Procuraduría Agraria a las partes durante el procedimiento en el que se resuelva una controversia, estando prohibida toda decisión parcial o de carácter discriminatorio para alguna de las partes.

b.- ORALIDAD: "Por oposición a escritura dicese del método procesal en el cual la palabra hablada constituye el modo de expresión." (45)

Esto implica que las partes podrán exponer sus pretensiones de manera directa y verbal, ante el servidor público de la Procuraduría Agraria.

c.- INMEDIATEZ: "Principio característico de la oralidad de acuerdo con el cual la comunicación entre el juez y las partes en el proceso debe ser directa, sin interferencia alguna que dificulte su conocimiento recíproco." (46)

44 PINA RAFAEL DE y PINA VERA RAFAEL DE. Op. cit., p. 294.

45 Ibidem, p. 369.

46 Ibidem, p. 302.

Deberá entenderse como la exigencia de comunicación, entre las partes y la Procuraduría Agraria, la que debe realizarse de forma directa y sin interferencia alguna que dificulte el conocimiento del asunto, para la solución pronta y expedita del conflicto o controversia.

d.- SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA:

"Potestad conferida al juez para que en los casos señalados por el legislador subsane en la sentencia el error o la insuficiencia en que incurrió el quejoso al formular su queja." (47)

De lo anterior podemos interpretar, que es obligación de la Procuraduría Agraria, enmendar el error o la insuficiencia en que incurrió el promovente al hacer su solicitud para efectos de definir con precisión los derechos y pretensiones del interesado.

El Procedimiento Conciliatorio se desprende necesariamente de una reclamación formulada ante la Procuraduría Agraria por todo aquel que considere afectados sus derechos o reclame el cumplimiento de una obligación, ya sea de forma oral o escrita, pero en cualquier caso, deberá ser acompañada de las pruebas en que funde su pretensión.

Es obvio que existen reclamaciones que no son susceptibles de tramitarse por la vía conciliatoria, por lo que el personal de la Procuraduría Agraria, que atiende el asunto determina con sumo cuidado todos aquellos casos que puedan desahogarse bajo este procedimiento, es decir, debe

47 Ibidem, p. 450.

identificar el problema, controversia o conflicto, al momento en que acude el sujeto de derecho a solicitar la intervención de la institución y describe su asunto.

Una vez recibida por la Procuraduría Agraria la reclamación, perfeccionada la deficiencia de la queja, definido el asunto y acreditada la personalidad jurídica del sujeto de derecho, se inicia el Procedimiento Conciliatorio contenido en el artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria que señala lo siguiente:

ARTICULO 41.- La conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que se susciten entre núcleos de población, entre núcleos de población y campesinos, y entre campesinos y sociedades o asociaciones. La Procuraduría Agraria exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

La Procuraduría, oficiosamente o a petición de parte, promoverá y procurará que se desahogue la vía conciliatoria conforme al siguiente procedimiento:

- I.- La persona que reclame la afectación de un derecho o el cumplimiento de una obligación, podrá acudir ante el órgano competente de la Procuraduría, por razón de su domicilio o del lugar en que se encuentren los bienes

o derechos objetos del conflicto. Presentará por escrito u oralmente su reclamación, acompañando las pruebas en que se funde sus pretensiones.

II.- La Procuraduría, al recibir la reclamación citará a la contraparte a una audiencia que habrá de celebrarse en el término de veinte días naturales exhortándola para que dé respuesta a la reclamación y acompañe las pruebas que a su derecho convenga.

III.- El día de la audiencia, la Procuraduría intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y exhortará a las mismas a efecto de que procuren llegar a un arreglo conciliatorio.

Las partes de común acuerdo, podrán solicitar que se suspenda la audiencia con objeto de conciliarse. La Procuraduría fijará nueva fecha para la reanudación dentro de los ocho días naturales siguientes, quedando notificadas las partes.

IV.- Si las partes llegaran a un acuerdo se dará por terminado el conflicto. El convenio que al efecto se celebre, y que será firmado por aquéllas, si así lo pactaren producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su debida inscripción. En el caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo, se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario competente.

V.- Si el reclamante no concurre a la audiencia, el conciliador, dentro de ocho días naturales siguientes, fijará nueva fecha para su celebración, salvo que el promovente expresamente se desista de la conciliación.

En el caso de que no se presentara a la audiencia la persona en contra de quién se endereza la reclamación, la Procuraduría diferirá aquella y la citará nuevamente, procurando, a través de un funcionario de ésta, convencerlo para que comparezca a la conciliación.

Si el reclamante y su contraparte asisten a la audiencia de conciliación y no se lograre ésta, la Procuraduría los exhortará para que de común acuerdo, la designen como arbitro, en juicio arbitral conforme a las normas del juicio agrario. Cuando las partes no lleguen a un acuerdo se les tendrá por inconformes y sus derechos a salvo para deducirlas, por las vías procedentes.

De la transcripción que realizamos del fundamento jurídico del Procedimiento Conciliatorio podemos hacer los siguientes comentarios: observamos que durante la conciliación debe prevalecer el principio de "Buena Fe", el cual es definido como "la disposición de ánimo que llevan a proceder leal y sinceramente en las relaciones con el prójimo". (48) Este principio es primordial durante este procedimiento, ya que debe prevalecer en el ánimo del conciliador y en las partes en conflicto.

La Procuraduría citará a una audiencia conciliatoria que debe celebrarse en el término de 20 días naturales, a partir de la fecha en que fue presentada la reclamación exhortando a la contraparte para dar una respuesta a la reclamación formulada en su contra y presente las pruebas que a su derecho convengan.

Llegado al día de la audiencia y de haberse presentado las dos partes, ésta se inicia por el personal de la Procuraduría, invitando a los contendientes a que traten de llegar a un acuerdo conciliatorio. En este momento de la audiencia el papel del conciliador adquiere una importancia vital, puesto que es quién guiará a las partes a su advenimiento, ya que una mala apreciación, una actitud parcial o un trato descortés, puede ocasionar la terminación de la audiencia sin que las partes lleguen a ningún arreglo.

Aún cuando la reglamentación del procedimiento deja abierta la opción de que la audiencia se suspenda durante ocho días naturales, a petición de los interesados con objeto de que éstos resuelvan sus diferencias en privado, no debe recurrir sistemáticamente a esta alternativa, sino que los conciliadores deben poner su mayor esfuerzo y conocimiento a fin de saldar el conflicto de esta audiencia.

Si en virtud de la habilidad del conciliador o gracias a la buena voluntad de las partes se llega a un arreglo, el conflicto se da por terminado levantándose el correspondiente convenio, mismo que, si así es pactado, produce los mismos efectos jurídicos de las sentencias, pudiéndose solicitar al Tribunal Agrario competente su ejecución inmediata, esta disposición tal

como la señala el reglamento interior de la Procuraduría Agraria, le otorga al procedimiento conciliatorio una fuerza legal de la que carecía con anterioridad atribuyéndole a los acuerdos de las partes el carácter de sentencia, situación con la que no estamos muy de acuerdo por la propia naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria, esto lo analizaremos más adelante en el desarrollo de este trabajo.

En el supuesto caso de que las partes no lleguen a ningún arreglo, la Procuraduría deberá exhortarlas para que de común acuerdo acepten sujetarse al juicio arbitral, mismo que con todas las formalidades del nuevo juicio agrario se desahoga ante la propia Procuraduría Agraria. De no ser así, las partes quedan con sus derechos a salvo y con plena libertad para ejercitar la acción legal correspondiente ante los Tribunales Agrarios en el momento que estime pertinente.

En el caso de que, fijada la audiencia conciliatoria, el promovente no acude a la misma, la Procuraduría, determinará una nueva fecha para su celebración dentro de los ocho días posteriores a la primera, a menos que el reclamante se desista de la conciliación. En caso de que la contraparte sea la que no asista a la audiencia, la Procuraduría la citará nuevamente a través de un funcionario de la misma, exhortándola para que comparezca a la conciliación. En todo esto cabe resaltar el medular papel disuasivo que desempeña el conciliador y el carácter voluntario del procedimiento, toda vez que se carece de medios de apremio que obliguen a las partes a sujetarse a dicho procedimiento.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4.3 EL PAPEL DE LOS CONCILIADORES AGRARIOS

En toda materia jurídica el conciliador no se improvisa. Los conflictos de intereses son tan delicados que para el eficaz desempeño de la función es menester una serie de requisitos personales que hacen de esta tarea una actividad de excelencia. Entre ellos cabe mencionar: un conocimiento sólido de los principios generales del derecho y de la Rama Agraria materia de la conciliación; una manifiesta sensibilidad social y política, un criterio amplio desligado de atavismos y prejuicios y una actitud amigable e imparcial.

Tratándose de cuestiones agrarias estas cualidades exigen del conciliador un desenvolvimiento todavía más delicado, ya que el mundo campesino tan cambiante, como variadas son las regiones del País, responde a la más diversa gama de valores, creencias y costumbres. Las concepciones campesinas son tan diferentes que muchas veces cambian al nivel de microregión. En todo ello tiene que ver, obviamente, el entorno económico y social que viene a determinar el grado de desarrollo de los productores agropecuarios. Por tanto, la conciliación agraria no puede soslayar la profunda diversidad cultural de nuestros pueblos y sujetarse a fórmulas generales que retarden el tratamiento de los problemas.

Para la atención conciliatoria de los conflictos rurales, la Procuraduría Agraria, en una primera instancia, cuenta con sus Delegaciones y Residencias, con Visitadores Agrarios, los cuales constituyen el enlace entre la Institución y los núcleos agrarios, para los efectos de atender ágil y

expeditamente la problemática que éstos presenten relativa a la tenencia de la tierra y los derechos que conlleva. Es por ello que la labor de dichos visitantes adquiere crucial importancia para garantizar el imperio de la Ley y la Seguridad Jurídica.

Es innegable que, por lo general, la primera impresión de los campesinos y los núcleos de población respecto a la Procuraduría Agraria se adquiere a través de los visitantes, ya que éstos tienen a su cargo un determinado número de ejidos y comunidades que atienden directamente, realizando visitas periódicas a los mismos. Por consiguiente, para el desarrollo de una eficaz función, los visitantes inician sus actividades de la siguiente forma.

- a).- Se presentan directamente en cada uno de los núcleos campesinos a su cargo como responsables de la Procuraduría, para la atención de la problemática- agraria.
- b).- Explican tanto a los representantes ejidales y comunales, como a los integrantes de la Asamblea General de Ejidatarios, la función de servicio social desempeñada por la Institución que representan, resaltando su carácter apolítico y gratuito.
- c).- Informan a los componentes del núcleo de población en general, que la Procuraduría Agraria puede atender a todas las personas enumeradas en la Ley, independientemente de que no sean ejidatarios o comuneros.

- d).- Establecen un trato cordial con todos y cada uno de los integrantes del Núcleo de Población, mostrando interés por la resolución de su problemática.**

Una vez que el visitador ha sido conocido en todos los ejidos y comunidades del área de su circunscripción y ha logrado compenetrarse en los principales problemas agrarios que los afectan, procede a:

- 1.- Clasificar los conflictos por poblado, de acuerdo a su nivel y naturaleza, separando los colectivos de los individuales.**
- 2.- Efectúa un análisis detallado de cada asunto en particular allegándose los elementos de juicio que resulten necesarios, a efecto de determinar si es procedente la intervención de oficio por parte de la Procuraduría dado que se lesionan Derechos colectivos de campesinos; o bien si lo conveniente es esperar que los afectados soliciten los servicios de la misma.**
- 3.- Define aquellas controversias cuya atención no competa a la autoridad agraria, con el objeto de promover su oportuna intervención.**

Ya que el visitador ha realizado las tareas mencionadas, éste se encuentra en posibilidades de determinar que tipo de asuntos pueden canalizarse por la vía conciliatoria y cuales de ellos puede intervenir directamente, habida cuenta que por razón de competencia, dadas las características o la envergadura del problema, algunos casos son puestos a la

consideración de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, de las oficinas Centrales de la Procuraduría Agraria.

En todos aquellos supuestos en los que resulte procedente la atención conciliatoria del problema, con la atención directa del visitador agrario, éste se avoca a desarrollar las siguientes actividades:

- A.-** Recaba toda la información documental existente relativa al caso concreto, a fin de conocer debidamente el fondo del problema. Dicha información puede localizarla tanto en las Oficinas Públicas del Sector, como en el propio Núcleo Agrario.
- B.-** Recurre a las fuentes orales que puedan proporcionarle información sobre la situación real, de hecho, que prevalece entorno al problema, para lo cual la técnica más recomendable, resulta ser la entre vista directa.
- C.-** Se compenetra en forma separada con los grupos involucrados en la controversia a través de reuniones informales dentro de los mismos núcleos agrarios, con la finalidad de darles a conocer la magnitud real del problema y sensibilizarlos sobre la necesidad de resolverlo, motivándolos para que acepten que éste sea tratado por la vía conciliatoria.

Ya acordado con los grupos o núcleos agrarios involucrados que el asunto será resuelto conciliatoriamente, el visitador agrario, establece

coordinación con su jefe inmediato con el objeto de informar sobre las características del problema y de definir la estrategia específica que se aplicará a cada asunto, así como determinar las alternativas de solución que habrán de proponerse a los representantes de las partes en la primera audiencia conciliatoria.

Fijada la fecha para la celebración de la audiencia conciliatoria, cuya verificación deberá procurarse sea en un lugar neutral, ya sea la Presidencia Municipal o en las oficinas de la Procuraduría, y una vez iniciada ésta, el visitador debe proporcionar un ambiente de concordia exhortando a las partes para tratar de llegar a un arreglo, dejando rencores y resentimientos, haciendo un llamado sobre la importancia de resolver el conflicto para regularizar la situación jurídica de los núcleos agrarios.

Con base a una actitud imparcial, el visitador, expone el problema, escucha las propuestas de cada una de las partes que pudieran formular, así como sus pretensiones y, en caso de considerarse conveniente, la opción más viable propuesta por la Procuraduría, explicando las razones que mueven a plantearla. Por lo cual se deben tener los criterios sustentados por la misma y considerar que, en todo caso, éstas deben ser correctamente fundadas y motivadas.

Se levanta una acta de esta primera audiencia, la cual deberá contener un resumen de las alternativas propuestas. Dicha acta, en los casos que así lo requiera, deberá ser llevada por los representantes de las partes en conflicto para ser explicada a sus representados ya sea en asamblea de

ejidatarios o en reuniones informales, por cuyo motivo debe ser redactada en términos sencillos y con la mayor claridad posible.

En el caso de que en la primera audiencia no se llegue a ningún acuerdo en virtud de el exaltamiento de los ánimos o la irritación de alguna de las partes contendientes, ésta se podrá diferir por un tiempo de ocho días naturales, durante los cuales el personal de la Procuraduría, reinicie la sensibilización en cada uno de los núcleos agrarios que pueda conducir a un posterior arreglo. Habrá casos en que para la conciliación de un asunto, la discrepancia de las partes respecto de las alternativas de solución haga necesaria la realización de varias reuniones, para lo cual el visitador hace una ardua labor para ganarse la confianza y unificar criterios y simpatías entorno a una de las propuestas de beneficio común.

En caso de que las partes queden conformes con alguna de las alternativas de solución se levanta el documento que las contenga, si éstas lo solicitan, el personal de la Procuraduría acudirá a los núcleos agrarios de población de que se trate, con el objeto de explicar ampliamente a los campesinos involucrados los posibles beneficios que dichas alternativas pudieren traer consigo.

Cristalizado un acuerdo conciliatorio, el visitador deberá elaborar el convenio en que se establezcan los compromisos contraídos por las partes, mismo que deberá ser leído a los representantes de los grupos o núcleos en disputa, por lo que se redacta de manera clara y sencilla para que pueda

comprenderse sin mayor explicación y se proceda a la firma del documento, del cual se entrega copia a cada una de las partes.

Actualmente la Procuraduría Agraria, invita a las partes que pacten dentro del clausulado del convenio conciliatorio lo siguiente:

"Las partes aceptan que el presente convenio producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución que se promoverá ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente." (49)

4.4 EL CONVENIO COMO PRODUCTO DE LA CONCILIACIÓN ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA

La Procuraduría Agraria a definido al convenio conciliatorio que ante ella se celebre como el "documento con que concluye la conciliación donde se establecen los antecedentes del conflicto, la voluntad de las partes por llegar a un acuerdo no litigioso y la solución a la que han llegado tras la audiencia conciliatoria. Este convenio debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y, en caso de que afecte derechos colectivos, deberá ser ratificado por la Asamblea del Núcleo Agrario. Cuando las partes así lo acuerden producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución". (50)

49 PROCURADURIA AGRARIA. Manual Operativo del Visitador-Conciliador. Ed. Procuraduría Agraria. México, 1993, p. 33.

50 GLOSARIO DE TERMINOS JURIDICOS. Op. cit., p. 20.

Un convenio, conforme a nuestro sistema jurídico, es el acuerdo de voluntades de dos o más personas, físicas o morales, para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En base a lo anterior consideramos conveniente hacer un breve comentario, respecto a los efectos del convenio y para entender con mayor claridad estos conceptos, los ejemplificaremos con algunas situaciones concretas en materia agraria;

- a).- Creación de derechos y obligaciones; se crean derechos y obligaciones agrarios por virtud de un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para generar por primera vez y entre las partes derechos y obligaciones. Como ejemplo tenemos el caso de constituir por acuerdo entre las partes una servidumbre de paso en una parcela; se crea por primera vez el derecho a favor de una de las partes consistente en estar facultada para servirse de una fracción o parte de una parcela, para tener acceso a su parcela, así como la obligación de la otra parte de respetar, es decir, de no obstruir a la otra parte servirse de tal servidumbre.
- b).- Transmisión de derechos y obligaciones; se transmiten derechos y obligaciones agrarios por virtud de un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para que se transfieran derechos y

obligaciones entre ellas. Como ejemplo tenemos la enajenación, a través de una compra-venta, de los derechos parcelarios de un ejidatario a otro, habiéndose respetado el derecho del tanto del cónyuge y los hijos del enajenante. Aquí el vendedor transmite o transfiere sus derechos parcelarios al comprador, debiendo entregar la cosa-objeto, es decir, la parcela y el comprador pagar el precio convenido.

- c).- **Modificación de derechos y obligaciones;** se modifican derechos y obligaciones mediante un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para que se modifiquen derechos y obligaciones existentes entre las partes. Como ejemplo tenemos el caso de un convenio celebrado por dos años, mediante el cual se dio en arrendamiento una parcela, pero tres meses antes de que venza el término original, las partes acuerdan ampliar el plazo por un año más.
- d).- **Extinción de derechos y obligaciones;** se extinguen derechos y obligaciones, mediante un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiesten su consentimiento para terminar derechos y obligaciones existentes. Como ejemplo tenemos el caso de un convenio que se dio para que mediante aparcería una de las partes aprovechará en su beneficio una parcela por cinco años, pero al

transcurrir dos años del acuerdo y por mutuo consentimiento de las partes deciden darlo por terminado anticipadamente.

Como observamos, con la firma de un convenio se crean por primera vez los derechos y obligaciones que se hayan pactado, en cambio cuando se transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones, se presume la existencia anterior de derechos y obligaciones, sobre los que ha de versar el acuerdo de voluntades.

Algo que hay que tener en cuenta es que derecho y obligación son términos correlativos, es decir, que en la realidad no aparecen en forma aislada, puesto que siempre que hay un derecho, hay una obligación y siempre que hay una obligación hay un derecho, por lo que en términos generales, el tener derecho implica que una persona tenga la facultad de exigir de otra persona un dar, un hacer o un no hacer, en cambio, una obligación consiste en que una persona está constreñida a realizar un dar, un hacer o un no hacer.

Es importante, en este momento realizar un comentario respecto a los términos de convenio y contrato, conforme a nuestro sistema jurídico, por lo que transcribimos lo contenido en los artículos 1792 y 1793 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;

ARTICULO 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

ARTICULO 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contrato.

A este respecto el maestro Ramón Sánchez Meda, apunta que "el Código Civil distingue entre convenio y contrato, pues considera a éste la especie y a aquél el género", (51) con respecto a esta distinción más adelante afirma que nuestro mismo Código Civil, hace desaparecer toda importancia de ella, ya que al disponer en su artículo 1859, que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios lo cual lo hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato.

Durante el desarrollo del procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Agraria, el conciliador siempre está en busca, de que las partes coincidan en sus pretensiones y firmen un convenio que termine con su conflicto, problema o controversia y para el desarrollo de este procedimiento la Procuraduría lo efectúa de acuerdo a diversos formatos entre los que se encuentran;

FUT. 01 (Solicitud de intervención de la Procuraduría Agraria)

FUT. 02 (Acuerdo de Radicación)

FUT. 03 (Cédula de Notificación)

FUT. 04 (Acta de Audiencia de Conciliación)

51 SÁNCHEZ MEDAL RAMON. De los Contratos Civiles. Novena edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988, p. 4.

- FUT. 05** (Acta de Reanudación de Audiencia de Conciliación y Convenio Conciliatorio)
- FUT. 06** (Oficio de Remisión al Registro Agrario Nacional)
- FUT. 07** (Acta de reanudación de la audiencia en la cual no se llegó a la conciliación y las partes aceptan el arbitraje o no lo aceptan)
- FUT. 08** (Acuerdo dictado en audiencia de conciliación cuando no acuden las partes o alguna de ellas)
- FUT. 09** (Acuerdo dictado en reanudación de audiencia de conciliación cuando no acuden las partes o alguna de ellas)

Por lo que respecta al FUT.05 que es el formato que utiliza la Procuraduría Agraria, para la elaboración de sus convenios conciliatorios, ya que así lo señala el Manual Operativo del Visitador-Conciliador, (52) el cual consideramos que carece de elementos de forma y no permite precisar con claridad el fondo del asunto y si bien es cierto que lo anterior consiste en la habilidad del conciliador en la redacción del convenio, también lo es que la mayor parte de los conciliadores son profesionales en diversas ingenierías, por lo que estimamos es conveniente modificar el ya mencionado formato.

Pero antes de pasar a transcribir el FUT.05 y realizar nuestra propuesta para mejorar la estructura de los convenios conciliatorios, es conveniente referirnos a algunos aspectos terminológicos.

Un Convenio conciliatorio se encuentra conformado de los elementos de fondo y forma. En los casos de los elementos de fondo nos hemos de

52 MANUAL OPERATIVO DEL VISITADOR-CONCILIADOR. Op. cit., p. 19.

referir, desde un punto de vista no jurídico, a las cláusulas esenciales que debe contener todo convenio, entendiendo por estas, las que señalan derechos y obligaciones que cada parte asume, así como la forma en que han de cumplir, es decir, cómo, cuando y donde. Por lo que hace a los elementos de forma, hemos de entender, que se trata de la estructura de un convenio, es decir, consideramos que debe contener el proemio, los antecedentes, las declaraciones y las cláusulas así como el fundamento jurídico y el párrafo de cierre.

A continuación transcribiremos el contenido del convenio conciliatorio que actualmente se elabora en la Procuraduría Agraria como producto del procedimiento conciliatorio que ante ella se celebra y el cual consideramos que ya cumplió con su objetivo;

PROCURADURÍA AGRARIA		FUT.05
ACTA DE REANUDACIÓN DE AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN Y CONVENIO CONCILIATORIO		
CLAVE DE REGISTRO ÚNICO: _____		
En _____	siendo las _____	horas del día señalado
para la reanudación de la audiencia de conciliación y en presencia del C. _____ conciliador. Comparecen los señores _____ _____ y _____ quienes se identifican con _____ y _____ respectivamente, manifestando:		
Que es su deseo dar por terminado el conflicto por haber llegado a un acuerdo conciliatorio y por lo tanto firmar el convenio conforme a las declaraciones y cláusulas siguientes:		

DECLARACIONES

Declaraciones del reclamante _____

Declaraciones de la contraparte _____

Por lo anterior expuesto las partes otorgan las siguientes:

CLÁUSULAS

- PRIMERA:** (ambas partes se reconocen mutuamente la personalidad con que se ostentan)
- SEGUNDA:** (se establece lo que ambas partes ofrecen para resolver conciliatoriamente el conflicto)
- TERCERA:** Las partes manifiestan estar de acuerdo con lo ofrecido en los términos de la cláusula anterior.
- CUARTA:** Las partes aceptan que el presente convenio producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución que se promoverá ante el Tribunal Unitario correspondiente.
- QUINTA:** Las partes aceptan que con el presente convenio se ha resuelto la controversia planteada y están conscientes y conformes de los alcances y compromisos adquiridos, y solicitan su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

**FIRMAN LAS PARTES Y EL
CONCILIADOR**

(53)

Pasaremos a presentar una propuesta de convenio, a fin de mejorar la actividad de la Procuraduría Agraria, así como dar mayor seguridad jurídica a los campesinos que acuden a ella, para solucionar sus conflictos y por lo

consiguiente facilitar su inscripción en el Registro Agrario Nacional, así como su ejecución en caso de incumplimiento.

PROEMIO: Es la parte inicial del convenio, donde se muestra rápidamente quienes son las partes que intervienen y de que ejido son, por lo que debe ser breve y mencionar el nombre de las partes, su calidad jurídica y el ejido o comunidad de que se trata: **EJEMPLO;**

Convenio que celebran por una parte la Señora Sandra Meléndez Morales, ejidataria, y el Señor Esteban Lara Rodríguez, posesionario, ambos de Ejido Vasco de Quiroga, al tenor de los antecedentes, declaraciones y cláusulas siguientes:

ANTECEDENTES: Es el apartado, donde se hace mención del problema, conflicto o controversia, describiendo de forma narrativa e impersonal, en orden cronológico, es decir exponer los hechos conforme han sucedido en el tiempo, colocando cada hecho en un solo párrafo de manera que la lectura sea ágil y permita diferenciar cada suceso de otro: **EJEMPLO;**

ANTECEDENTES

- 1.- Que el Ejido "Vasco de Quiroga", ubicado en el Municipio de Atlacomulco, Estado de México, fue creado Mediante Resolución Presidencial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 1969.

- 2.- Que la Señora Sandra Meléndez Morales es ejidataria del ejido mencionado en el punto que antecede y que por imposibilidad física desde hace un año dejó de trabajar la parcela que le había asignado la asamblea ejidal en el año de 1970, por lo que se trata de una parcela de hecho.
- 3.- El Señor Esteban Lara Rodríguez es posesionario del ejido mencionado en el punto uno de estos antecedentes y que desde hace un año está trabajando la parcela a la que se alude en el punto que antecede.
- 4.- La parcela que se menciona en los dos puntos anteriores, tiene aproximadamente 8 hectáreas de superficie y colinda con las siguientes parcelas:
- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| Al norte con Guadalupe Sánchez | Al poniente con el camino |
| Al sur con Patricia Montoya | que lleva al panteón |
| Al oriente con Saúl Andrade | |

DECLARACIONES: Es donde las partes manifiestan lo que a sus intereses conviene en relación a la controversia, es decir, el interés jurídico de cada una de ellas, menciona la forma en que se identifican y acreditan su calidad jurídica; **EJEMPLO:**

DECLARACIONES

- 1.- La Señora Sandra Meléndez Morales, quién se identifica con credencial para votar folio N° 160868 y acredita su calidad con certificado de Derechos Agrarios N° 246716 del 15 de diciembre de 1970, misma que declara que está vigente la fe fecha de celebración de este convenio, manifiesta que es su voluntad celebrar este convenio a efecto de que le sea entregada físicamente la parcela de la que es titular por parte del señor Esteban Lara Rodríguez, quién la ha venido trabajando desde hace un año.

- 2.- El Señor Esteban Lara Rodríguez, quién se identifica con credencial de afiliación a la Unión de Productores del Campo con número 234-A y acredita su calidad de poseionario me mediante el dicho de su contra-parte y manifiesta que es su voluntad celebrar este convenio a efecto de entregar física mente la parcela que tiene en posesión, a la señora Sandra Meléndez Morales, quién es ejidataria del ejido ya mencionado y titular de la misma...
- 3.- Declaran ambas partes que es su voluntad celebrar este convenio para resolver sus diferencias.

Con base en los antecedentes y declaraciones que se mencionan, las partes otorgan las cláusulas siguientes:

CLÁUSULAS: Son los pactos de las partes referentes a los derechos y obligaciones que cada uno asume para resolver el conflicto, describiendolas en forma imperativa y personal. En cláusulas por separado se deben establecer los compromisos a cargo de cada parte así como precisar el cumplimiento de lo convenido. Dependiendo del problema, es factible establecer una cláusula penal es decir, cuando las partes pactan determinada sanción (normalmente económica) para el caso de incumplimiento de la obligación o no realizada en la forma convenida: **Ejemplo:**

CLÁUSULAS

PRIMERA: El Señor Esteban Lara Rodríguez, poseionario de la parcela que se menciona en el punto 4 del apartado de antecedentes, se obliga a entregar a la Señora Sandra Meléndez Morales la parcela mencionada, quién es su legítimo titular.

SEGUNDA: La entrega de la parcela por parte del Señor Esteban Lara Rodríguez, misma que se menciona en la cláusula que antecede; se hará a más tardar el 25 de mayo de 1996 con las mejoras y frutos que a esa fecha tenga y se encuentren en la misma.

TERCERA: La Señora Sandra Meléndez Morales se obliga a extender recibo el día en que le sea entregada la parcela, en el que se detallará el estado en que se encuentra la misma.

PÁRRAFO DE FUNDAMENTO: Nos referimos a la legalidad por el cual interviene la Procuraduría Agraria en la solución del conflicto; **Ejemplo;**

Este convenio se celebra con la intervención de la Procuraduría Agraria con fundamento en lo establecido en el artículo 136 Fracción III de la Ley Agraria.

PÁRRAFO DE CIERRE: Este va al final del convenio (antes de las firmas de las personas que en el han intervenido; **Ejemplo;**

Leído que fue este convenio por las partes, enteradas de su contenido y alcances, lo firman a los 3 días del mes de marzo de 1996, en la Residencia de la Procuraduría Agraria en Valle de Bravo, Estado de México, en presencia de los testigos y del Visitador Agrario, Lic. Froylan Eduardo Hernández Peña.

4.5 LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS Y SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

En este tema expondremos algunos comentarios en relación con la problemática que presentan dos rubros de suma importancia y que surgen una vez que se ha suscrito un convenio conciliatorio ante la Procuraduría Agraria;

como son la ejecución de los convenios ante los Tribunales Agrarios y su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.

Primeramente nos ocuparemos de la Ejecución de los convenios; de la que debemos anotar que el cumplimiento de ellos normalmente y en un alto porcentaje se realiza de manera voluntaria por las Partes que lo suscribieron, por lo que el problema se presenta cuando una de las partes incumple el convenio celebrado.

Al revisar la actuación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, observamos tres diferentes soluciones a este incumplimiento:

- 1.- La solución que podríamos denominar como "ejecución directa", misma que deriva de lo establecido en el artículo 41 Fracción IV, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria:

Si las partes llegaran a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio que al efecto se celebre, y que será firmado por aquellas, si así lo pactaran, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su debida inscripción. En el caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo, se promoverá su ejecución ante el tribunal agrario competente.

Precisamente en la parte final de este apartado y que hemos subrayado, encontramos el fundamento jurídico para solicitar directamente

ante los tribunales agrarios se proceda a la ejecución forzosa de un convenio en contra de la parte que no lo haya cumplido.

- 2.- Asimismo, como solución práctica ante el problema de la ejecución forzosa de un convenio, existe la de iniciar un juicio agrario, como cualquier otro, en el que la litis que se plantea ha de consistir en el conflicto suscitado que dio motivo al desarrollo del procedimiento conciliatorio y elaboración del convenio respectivo, y en el juicio que se inicie una de las pruebas que mayor importancia ha de tener lo será precisamente el convenio celebrado.
- 3.- La tercera solución es la que consiste en dar el carácter de sentencia al convenio, mediante la ratificación del mismo ante el tribunal agrario competente, como se encuentra establecido en el artículo 405 segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de justicia agraria:

ARTICULO 405...

Se equiparan a las sentencias, las transacciones o convenios judiciales o extra judiciales, ratificados judicialmente.

De las tres soluciones indicadas, la primera, es decir, la que hemos denominado como ejecución directa, tiene como fundamento el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y tal circunstancia altera o violenta

nuestro sistema jurídico, mismo que está integrado por ordenamientos que presentan relaciones de supraordinación, en donde la norma fundamental, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones que la contravengan serán calificadas como inconstitucionales, de tal manera que las leyes que de ella emanen, no deben contradecirla. En este sentido el hecho de que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establezca que procede la ejecución directa, va más allá de lo establecido en la Ley Agraria y del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que le otorga el carácter de sentencia, que llevará aparejada ejecución, por lo que lo contenido en la fracción IV del artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria es contrario a lo dispuesto en el artículo 405 segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De hecho encontramos que al inicio de labores de los tribunales agrarios, se admitió la ejecución directa, pero actualmente, esto no es posible, precisamente porque no es consistente jurídicamente que un reglamento establezca una norma que no corresponde con lo establecido en las leyes que regulan actos procesales.

Por lo que hace a las soluciones prácticas mencionadas en segundo y tercer lugar, son válidas jurídicamente, siendo de mencionar que respecto de la equiparación de un convenio con una sentencia mediante la ratificación del mismo ante la autoridad judicial, presenta un problema en la realidad de carácter operativo ya que no es fácil llevar a las partes ante el tribunal agrario para que ratifiquen el convenio que ya suscribieron.

Ahora nos ocuparemos de la inscripción de Convenios en el Registro Agrario Nacional, en este punto es pertinente considerar lo establecido en el artículo 148 de la Ley agraria:

ARTICULO 148.- Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta Ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El Registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Como podemos observar el Registro Agrario Nacional, tiene dos funciones básicas; el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental. Es evidente que se está dando prioridad a la primera de ellas, ya que se requiere tener seguridad en la tenencia de la tierra, pues sin certeza en ella es más difícil instrumentar la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros, así como de los demás sujetos agrarios.

En cuanto a lo anterior el Registro Agrario Nacional, en materia de convenios se ha pronunciado, en la circular DGRAJ/010/94 y anexos del mes de mayo de 1994, apartado XVIII "Convenios Conciliatorios", en los términos siguientes:

En relación con los convenios conciliatorios, se deberán observar diversos criterios, de conformidad con los casos específicos que a continuación se señalan.

1.- El convenio puede versar sobre una parcela en ejidos aún no regularizados, lo que resulta improcedente inscribir, ya que no es posible abrir un folio de derechos parcelarios sin antes existir el folio matriz y éste tampoco es factible crearlo en ejidos cuyas tierras no han sido delimitadas, destinadas y asignadas como lo disponen los artículos 56 al 62 y demás relativos de la Ley Agraria, y a partir de ello identificar por cada titular de derechos parcelarios el número de su parcela, superficie y colindancias, datos básicos que requiere el Sistema Informático Registral.

2.- En ejidos aún no regularizados, se han celebrado convenios que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos entre ejidos, entre estos y comunidades o con pequeños propietarios, apareciendo formalizados dichos instrumentos jurídicos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 Fracción VIII, 22 Fracción I, II y III; 30 Fracciones II y III y 41 al 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, o también conforme a lo establecido en el artículo 18 Fracciones I, V y VI de la Ley Orgánica de los tribunales Agrarios.

Este tipo de convenios deberán remitirse a la Dirección de Normatividad Registral, para que esta realice la inscripción que corresponda, previo el análisis sobre su procedencia legal.

3.- En Ejidos cuyas tierras ya se hubiesen delimitados en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, los convenios conciliatorios que celebren, bien sea sobre derechos parcelarios o de uso común, se inscribirán en los folios correspondientes.

Es importante tomar en cuenta una serie de aspectos en relación a estos lineamientos emitidos por el Registro Agrario Nacional:

En el punto uno, solamente se refiere a los convenios que versen sobre una parcela, existiendo un conjunto de derechos y obligaciones que no necesariamente giran en torno a la parcela, sobre lo que es posible celebrar un acuerdo de voluntades, como ejemplo podemos mencionar, los derechos sobre tierras de uso común, en donde la seguridad documental es de suma importancia. Es entendible que en materia de parcelas exista el problema Informático de inscripción, pero no es un obstáculo para buscar alternativas de solución en aquellos casos en los que aún no se ha certificado un ejido. En todo caso la improcedencia para inscribir deriva de aspectos técnico-informáticos y no de la naturaleza del acto jurídico a inscribir, ni mucho menos de su vinculación con la tierra. Así, por ejemplo, en un ejido aún no regularizado, en el que existen parcelas de hecho asignadas por la Asamblea Ejidal, respecto de las que se celebran contratos de aparcería, se deberá inscribir el convenio correspondiente, mediante algún método o

sistema registral que lo permitiera, pero si todo está enlazado a catastro rural, efectivamente no será posible llevar a cabo inscripción alguna hasta en tanto el R.A.N. no cuente con el folio de derechos parcelarios. Pensemos en el caso de los convenios de sucesión de una parcela y los demás derechos inherentes a la calidad del ejidatario que ha fallecido, en los términos de lo establecido en el artículo 18 de la Ley Agraria, en donde se señala la posibilidad de celebrar un convenio, cuando concurren varios hijos, los dos ascendientes o personas que dependían económicamente del ejidatario difunto, en estos casos es válido el convenio que se suscriba, pero no se puede inscribir si el Registro Agrario Nacional no cuenta con el folio de derechos parcelarios, situación que no propicia seguridad documental alguna.

En el segundo punto se acepta la inscripción de convenios en ejidos no regularizados, pero solamente en tres casos, entre ejidos, entre ejidos y comunidades, y entre ejidos y pequeños propietarios, en donde pueden tener como objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos entre los sujetos mencionados, esto es un buen avance, sin embargo, es indispensable ampliarlo a las demás calidades agrarias.

En el tercer punto no existe mayor problema para la inscripción de los convenios, puesto que existe el folio matriz, derivado de la delimitación de las tierras ejidales conforme lo previene el artículo 56 de la Ley Agraria, es decir el ejido fue regularizado mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. (PROCEDE)

Para finalizar, consideramos que un convenio celebrado conforme a derecho, además de que esté claro, se entienda y sea preciso en los derechos y obligaciones que cada parte asume, surte por si mismo efectos jurídicos entre las partes, por lo que su inscripción en el Registro Agrario Nacional trae como consecuencia el que surte efectos contra terceros en la inscripción y ejecución de los convenios, es importante considerar que deben estar elaborados con los requisitos jurídicos de fondo y forma, como ya lo señalamos en el punto anterior de este capítulo, aunque llama la atención que el R.A.N. hasta la fecha no haya expedido criterios ni lineamientos del procedimiento de calificación para inscribir convenios, puesto que en su circular si señala que los convenios que se celebren con intervención de la Procuraduría Agraria se inscribirá previo análisis de su procedencia.

4.6 LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ACTUAL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA

En esta parte de nuestra investigación, realizaremos algunos comentarios sobre lo que consideramos debe de modificarse al actual procedimiento conciliatorio que se celebra ante la Procuraduría Agraria, ya que en los términos que se encuentra redactado su fundamento legal, carece de técnica jurídica, lo que trae como consecuencia la falta de seguridad legal a las partes que acuden a resolver su controversia ante esta Institución, puesto que con la celebración de un convenio no se puede pensar que fue resuelto el conflicto, ya que en caso de incumplimiento a lo pactado, no es posible ejecutar de forma directa lo estipulado en el convenio, en virtud, de

que por la propia naturaleza del organismo, al no ser una autoridad, tiene que recurrir a otras instancias para obligar a su cumplimiento.

Como ya la hemos mencionado con anterioridad, durante el desarrollo de nuestro trabajo, estimamos que principalmente se debe modificar la fracción IV del artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, que señala lo siguiente:

FRACCIÓN IV.- Si las partes llegaran a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio que al efecto se celebre y que será firmado por aquéllas, si así lo pactaren producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su debida inscripción. En caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario competente.

En la transcripción de la Fracción IV del artículo 41 del Reglamento ya señalado, encontramos el fundamento legal de lo que denominamos en el punto anterior de este Capítulo como ejecución directa, es decir, que una vez celebrado un convenio ante la Procuraduría Agraria, en donde las partes han pactado que los efectos jurídicos del convenio serán los mismos que los de una sentencia, la cual llevará aparejada ejecución; y en el caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario competente. Situación que como hemos mencionado altera nuestro sistema jurídico, el que está compuesto por el ordenamiento fundamental que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de la interpretación de su artículo 133, se puede observar que las

disposiciones que la contravengan serán calificadas de inconstitucionales, por lo que las Leyes que de ella emanen no pueden contradecirla y en este orden de ideas en materia de justicia agraria, encontramos colocadas de forma jerárquica las siguientes disposiciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes Reglamentarias; Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; estos no pueden contradecir ni ir más allá de lo establecido en las Leyes Reglamentarias de las que emanan.

Como se ha podido observar, hemos hablado de la figura de la supletoriedad, y esto se debe a que el artículo 167 de la Ley Agraria, dispone que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esa Ley; en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de ese Título y que no se opongan directa o indirectamente. Es por ello que el Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de justicia agraria es aplicable solo para suplir aspectos que ya están regulados en la Legislación Agraria, entendiendo a la supletoriedad como a la figura jurídica cuyos alcances se limitan a completar lagunas respecto de instituciones reguladas en el ordenamiento que se sule.

Por lo anterior, es aplicable el Código ya mencionado en relación a los efectos de los convenios celebrados ante la Procuraduría Agraria, el cual en su artículo 405 segundo párrafo establece;

ARTICULO 405.

Se equiparan a las sentencias, las transacciones o convenios judiciales o extrajudiciales, ratificados judicialmente.

Es por ello que existe una contradicción entre lo que establece el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo consiguiente lo contenido en el primero va más allá de lo que señala el segundo ordenamiento y la propia Ley Agraria.

A este respecto algunos Tribunales Agrarios han argumentado que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria no los obliga a ejecutar de manera directa los convenios conciliatorios. Con respecto a este argumento consideramos que la razón real, es que un Reglamento Interior únicamente rige la actividad jurídica interna de la Institución y no puede obligar a terceros ni mucho menos contradecir ordenamientos que regulan actos procesales.

Por esta razón es necesario modificar la fracción IV del artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, de tal manera que su aplicabilidad otorgue seguridad jurídica a las partes, resolviendo en definitiva

los conflictos en el campo, por lo que consideramos que la fracción en comento debe reformarse para quedar de la siguiente manera;

FRACCIÓN IV.- Si las partes llegaran a un acuerdo, el convenio que al efecto se celebre será firmado por las partes y por los testigos que en el participaron. Contando las partes con un término de quince días naturales para promover la ratificación del convenio ante el Tribunal Agrario competente. Una vez efectuado lo anterior, se dará por terminado el conflicto y producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia, el cual llevara aparejada su ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su debida inscripción. En caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo, la otra podrá promover su ejecución ante el Tribunal Agrario competente.

De esta manera, de conformidad con el orden jerárquico normativo del derecho mexicano, descrito por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento conciliatorio es idóneo a lo dispuesto al Código procesal ya mencionado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los principios fundamentales en la tenencia de la tierra en México, se generaron mayormente en la época prehispánica. Los usos y costumbres indígenas fueron recogidos por la legislación para convertirse en disposiciones jurídicas, tratando de conservar las tradiciones que tenían los pueblos en la explotación de la Tierra. Tal es el caso del usufructo que se tenía sobre las tierras del Calpulli, en donde la propiedad de las tierras pertenecía al Calpulli, pero el cultivo de las mismas a las familias que las poseían, este aprovechamiento era transmisible de padres a hijos, pero sujeto a dos condiciones: La primera consistía en cultivar la tierra sin interrupción, pero si la familia dejaba de sembrarla en dos años consecutivos, el señor principal de cada barrio la reconvenía, si en el siguiente año no se explotaba, la familia perdía este beneficio. La segunda condición consistía en permanecer en el barrio donde estaba ubicada la parcela, pues el cambio de un Calpulli a otro implicaba la pérdida del usufructo. Es así que los habitantes del Calpulli gozaban de una propiedad comunal y esta forma de organización agraria se vio plasmada en las legislaciones que reglamentarían

al ejido, transcribiendo estos principios fundamentales que son el cultivo de la parcela y no abandonar el área de trabajo.

SEGUNDA: La Codicia del español, produjo la desaparición de las formas comunales de propiedad y la implantación de la propiedad privada individualista, exagerada y arbitraria. Por lo que el latifundio ha sido el motivo de dos de los más importantes movimientos armados de nuestro país, la Independencia y la Revolución de 1910.

TERCERA: Durante la vigencia de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 no se reguló ningún procedimiento conciliatorio, que diera solución a los conflictos de carácter individual, suscitados al interior de los ejidos o comunidades, no obstante esto, fueron atendidos y resueltos, en donde su solución se encontraba sustentada en la palabra de los campesinos y no en una regulación jurídica, por lo que los convenios celebrados carecían de valor legal.

CUARTA: Durante los veintiún años de vigencia que tuvo, la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, se vieron resueltos un gran número de conflictos individuales que se suscitaron al interior de los ejidos y comunidades, sobre todo en la posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común a través del procedimiento conciliatorio, que al efecto se estableció en su Título Séptimo, artículo 434 al 437, mismo que era un etapa previa al tramite que se efectuaba ante las Comisiones Agrarias Mixtas, las que después del periodo de pruebas y alegatos, resolvían de manera irrevocable el conflicto.

Si bien es cierto que durante la vigencia de la Ley citada con antelación, se resolvieron innumerables controversias agrarias, al tenor del procedimiento que para el efecto se estableció, éste no rindió los resultados que se esperaban toda vez que las partes al asistir a expresar su queja ante el Comisariado Ejidal o Comunal, éste, en algunas ocasiones por ignorancia, negligencia o por proteger intereses de una de las partes en conflicto, no cumplía adecuadamente con las formalidades previstas para conciliar los intereses de las partes.

QUINTA: Con las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, se promulga una nueva Legislación Agraria, en la que desde su iniciativa de Ley contempla a la conciliación como la vía preferente en la solución de conflictos agrarios, así como para superar el rezago agrario, establecer y documentar los derechos en las formas de Tenencia de la Tierra, para quedar como definitivos.

Por otro lado en esta nueva legislación se establece la posibilidad, de que durante la tramitación de un juicio agrario se llegue a una composición amigable, en cualquier estado del proceso antes de pronunciarse el fallo correspondiente. Si se logra la avenencia se da por terminado el juicio, suscribiéndose para tal efecto el convenio respectivo, el que tendrá carácter de sentencia.

SEXTA: En todos los ordenes de la jurisdicción, no siendo la excepción el sector agrario, se esta fortaleciendo la conciliación como figura jurídica de enorme importancia para lograr la justicia agraria, ya que es

preferible el entendimiento entre las partes, que la decisión del órgano jurisdiccional, puesto que siempre será más aceptable una solución pactada que una impuesta, no obstante lo justo que sea el juzgador.

SÉPTIMA: La conciliación es un mecanismo extrajudicial, de reconocida eficacia para la solución de los conflictos a través de una forma cordial mediante el desistimiento, el allanamiento y la transacción de derechos o pretensiones y con ello proteger la economía de los contendientes, así como aligerar la carga de los tribunales, de ahí su valiosa importancia como instrumento para mantener el estado de derecho y la tranquilidad social.

OCTAVA: La actual Procuraduría Agraria encuentra su primer antecedente, en el Decreto del 22 de noviembre de 1921, que en su artículo cuarto crea a la Procuraduría de Pueblos; con la finalidad de orientar y facilitar las gestiones de los campesinos ante las autoridades agrarias, pero esta siempre dependió de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierra, por lo que no gozó de la independencia que debería haber tenido para cumplir con su objetivo.

NOVENA: Con las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, se le otorga la autonomía que requería la Procuraduría Agraria, ya que se crea como un Organismo Público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, pero no forma

parte de ella, es decir, que la sectorización se refiere únicamente a la forma en que esta Institución conduce sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

DÉCIMA: Dentro de las trascendentales reformas al artículo 27 Constitucional, se encuentra la adición del tercer párrafo a su fracción XIX, el que resuelve que la Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y con la promulgación de la Ley Agraria el 26 de febrero de 1992, se crea la Procuraduría Agraria, con funciones de servicio social y encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la misma Ley y su Reglamento Interior.

DÉCIMA PRIMERA: Debe resaltarse que esta Procuraduría no es una autoridad agraria ya que su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de justicia agraria, y por la facultad que tiene de emitir las recomendaciones que considere pertinentes, se le ha considerado como un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios. Es de observarse que a cuatro años de la creación de este Organismo, no se ha emitido recomendación alguna, en donde el mayor número de quejas presentadas se refiere a la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

DÉCIMA SEGUNDA: Para la Procuraduría Agraria, la conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que se susciten entre núcleos de población, entre núcleos de

población y campesinos, y entre campesinos y sociedades o asociaciones. Encontrando su fundamento legal en el artículo 136 fracción III de la Ley Agraria y 41 de su Reglamento Interior, el cual es un procedimiento administrativo que se rige por principios similares al del juicio agrario como son: la igualdad jurídica de las partes, oralidad, inmediatez, economía procesal y suplencia en la deficiencia de la queja. Para esta Institución la conciliación constituye la columna vertebral de sus funciones en el campo mexicano, por lo que es oportuno reforzar este procedimiento, para crear con ello una mayor credibilidad en este Organismo y dar una verdadera solución al gran número y a los graves conflictos que existen en los núcleos agrarios.

DÉCIMA TERCERA: Durante el procedimiento conciliatorio tiene gran importancia el papel que desempeñan los conciliadores agrarios, ya que el mundo campesino es tan cambiante como variadas son las regiones del país, en donde sus valores, creencias y costumbres muchas veces cambian al nivel de microregión, es por ello que el conciliador debe tener amplio conocimiento el derecho agrario así como del entorno social y económico de la región y con una actitud amigable e imparcial, puesto que una mala apreciación, frustraría el desarrollo adecuado de este procedimiento.

DÉCIMA CUARTA: El cumplimiento de los convenios celebrados ante la Procuraduría Agraria como producto de la conciliación, se realiza de manera voluntaria por las partes que lo suscribieron, pero el problema se presenta cuando alguna de ellas incumple lo pactado, por lo que el Reglamento Interior de esta Procuraduría, en lo que se refiere al procedimiento conciliatorio, previene: que el convenio que al efecto se

celebre si así lo pactaren las partes producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y en el caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario competente.

DÉCIMA QUINTA: Por lo anterior, el ordenamiento en comento señala la posibilidad de ejecutar de manera directa lo convenido por las partes y tal circunstancia altera el orden jerárquico normativo del derecho mexicano, el cual está integrado por ordenamientos que presentan relaciones de supraordenación, en donde la norma fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de la interpretación del artículo 133 se desprende, que las disposiciones que la contravengan serán calificadas de inconstitucionales, de tal manera que las leyes que de ella emanan no pueden contradecirla y en este orden de ideas en materia de justicia agraria encontramos colocadas de manera jerárquica, en primer término a la Constitución Política, en segundo término a las Leyes Reglamentarias como son la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en tercer lugar se ubican los Reglamentos Interiores de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, estos últimos, tampoco pueden contradecir, ni ir más lejos de lo establecido en las leyes reglamentarias de las que emanan.

DÉCIMA SEXTA: En este sentido el hecho de que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establezca que es procedente la ejecución directa de un convenio, va más allá de lo establecido en la Ley Agraria y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que le otorga el carácter de sentencia que lleve aparejada ejecución, es decir, que lo

contenido en la fracción IV del artículo 41 del Reglamento que nos ocupa, es contrario a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 405 del Código Federal en cita, el que ordena; que para que las transacciones o convenios judiciales o extrajudiciales se equiparen a las sentencias, deberán ser ratificados judicialmente, por lo que existe conraindicación entre ambos ordenamientos. Por esta razón los Tribunales Agrarios no aceptan la ejecución directa de los convenios celebrados ante la Procuraduría Agraria, ya que únicamente debe regir la actividad jurídica interna de la Institución y no puede obligar a terceros ni mucho menos contradecir ordenamientos que regulan actos procesales.

DÉCIMA SÉPTIMA: Por todo lo antes señalado, es que consideramos que la fracción IV del artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria debe señalar; que si las partes llegaran a un acuerdo, el convenio que al efecto se celebre será firmado por las partes y los testigos que en el intervinieron y contarán con un término de quince días naturales para promover la ratificación del convenio ante el Tribunal Agrario competente y es hasta este momento en que se debe considerar como terminado el conflicto y los alcances del mismo, jurídicamente podrá producir los efectos inherentes a una sentencia. De esta manera el procedimiento conciliatorio será idóneo a lo dispuesto al Código Procesal ya mencionado y al orden normativo del derecho mexicano, así también con esta adición los campesinos mexicanos serán beneficiados en la solución de sus conflictos ya que su voluntad será respetada con bases jurídicas sólidas, por lo que se contribuirá a dar una verdadera seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y los derechos que ella conlleva, así también con la

celebración de este tipo de convenios se puede dar solución a los graves problemas de Rezago Agrario y documentar fielmente las diversas formas de tenencia de la tierra, para que estos, queden como definitivos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988.
- 2.- Chávez Padrón Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Tercera ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1979.
- 3.- Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. Quinta ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1980.
- 4.- Coutere Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Ed. Depalme. Buenos Aires, Argentina 1976.
- 5.- Favila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México 1981.
- 6.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Décima Quinta ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1973.

- 7.- García Ramírez Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1993.
- 8.- Garrone José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina 1986.
- 9.- Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1987.
- 10.- Ibarrola Antonio de. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1983.
- 11.- Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Séptima ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1991.
- 12.- Manzanilla Schaffer Victor. Reforma Agraria Mexicana. Segunda ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1977.
- 13.- Medina Cervantes José Ramón. Derecho Agrario. Ed. Harla. México 1987.
- 14.- Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México y La Ley Federal de Reforma Agraria. Vigésima ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1985.
- 15.- Sánchez Medal Ramon. De los Contratos Civiles. Novena ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1988.

16.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Novena ed. Tomo I. Ed. Porrúa. S.A. de C.V. México 1979.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- **Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Sexagésima Tercera ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1994.**
- **Código Federal de Procedimientos Civiles. Cuadragésima Octava ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1994.**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima Tercera ed. Ed. Delma. México 1994.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1994.**
- **Ley Agraria. Segunda ed. Ed. Procuraduría Agraria. México 1993.**
- **Ley Federal de Protección al Consumidor. Segunda ed. Ed. Delma. México 1994.**

- Ley Federal del Trabajo. Quincuagésima Novena ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1989.
- Ley Federal de Reforma Agraria. Historia y Legislación. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria. México 1975.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Marco Legal Agrario. Volumen I. Ed. Procuraduría Agraria. México 1994.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Décima Primera ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1989.
- Ley de Aguas Nacionales. Marco Legal Agrario. Volumen II. Ed. Procuraduría Agraria. México 1994.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Trigésima ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1994.
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Marco Legal Agrario. Volumen II. Ed. Procuraduría Agraria. México 1994.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Marco Legal Agrario. Volumen I. Ed. Procuraduría Agraria. México 1994.

OTRAS PUBLICACIONES

- **Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo II. Editada en Argentina 1985.**
- **Glosario de Términos Jurídicos. Ed. Procuraduría Agraria. Mexico 1995.**
- **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Sexta ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1993.**
- **Manual Operativo del Visitador-Conciliador. Ed. Procuraduría Agraria. México 1993.**
- **Obra Jurídica Mexicana. Tomo V. Ed. Procuraduría General de la República y El Gobierno del Estado de Guerrero. México 1988.**

- Ossorio Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina 1990.
- Pallares Eduardo. **Diccionario de Derecho Procesal Civil.** Novena ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1976.
- Pina Rafael de y Pina Vara Rafael de. **Diccionario de Derecho.** Décima Quinta ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 1988.
- Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española.** Vigésima ed. Ed. Espasa-Calpe. España 1984.
- **Selección de Textos. Módulos 4 y 5.** Ed. Procuraduría Agraria. México 1992.
- **Tesis Jurisprudenciales en Materia Agraria.** Ed. Procuraduría Agraria. México 1995.