



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**LA CONCILIACIÓN VÍA PREFERENTE PARA
LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS
POR PARTE DE LA PROCURADURÍA AGRARIA**

T E S I S :

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:**

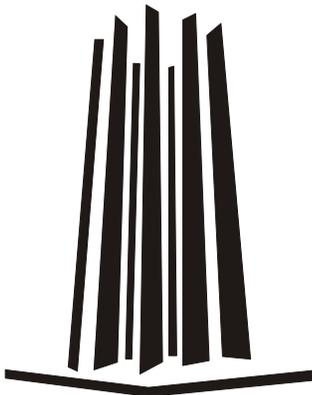
HUGO MUNIVE LARA

ASESORA:

LIC. MARÍA TERESA AVENDAÑO JUAREZ

México, Aragón

2006





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A DIOS:

Por el maravilloso regalo de la vida, por estar siempre a mi lado especialmente en los momentos más difíciles de mi vida, aún cuando yo mismo estuve ausente.

A MI MAMÁ

María de la Luz Lara de Munive

Por quien conocí el amor más grande y más sincero que haya tenido en mi vida, quien ha sido la luz de mi existencia, mi más grande pérdida. A quien siempre llevo en mi corazón.

Y el regalo más grande que Dios me haya dado.

A MI ABUELITA

Agustina Aburto de Lara

A MI TIA

Romana Olivia Lara Aburto

Los Ángeles que junto con mamá cuidan de mi y de mi familia.

A MI PAPÁ

Fausto Munive Lagunas

El hombre que me enseñó los principales valores de la vida, de quien aprendí que la honradez, la disciplina y el trabajo son los principios que deben regir mi vida.

Le dedico este trabajo, en agradecimiento a todo su apoyo y sus lecciones, como una forma de decirle cuánto lo quiero y lo importante que ha sido, es y seguirá siendo en mi vida.

A MI ABUELITO

Francisco Lara Bonilla

Pilar de mi familia y piedra angular de nuestra unión, por el apoyo a todos los que somos su familia.

A MIS HERMANAS

Patty

Por todo su apoyo y comprensión que siempre me ha dado y la confianza que en mi ha tenido.

Por el impulso dado a mi vida y a mis estudios.

Claudia

Por su incondicional cariño que siempre me ha demostrado y toda su comprensión.

Blanca

Mi hermanita, por su apoyo y comprensión en todos los momentos difíciles.

A MIS SOBRINOS

Beto

Pepe

Paco y

Miguel Ángel

A OLGA ELIZABETH MUÑOZ CASTRO

Bebé

Por las esperanzas e ilusiones con que ha llenado mi vida, por ser quien da un lindo sentido a mis días, y por su gran amor.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO FES ARAGON

Por brindarme la oportunidad de ser parte de esta casa de estudios, de lo que estoy muy orgulloso.

A MI ASESORA

Lic. María Teresa Avendaño Juárez

Por aceptar ser mi asesora y por su orientación durante el desarrollo del presente trabajo.

A TODOS MIS MAESTROS

Por compartir conmigo sus conocimientos.

A MI HONORABLE JURADO

Sometiendo a su distinguida consideración este modesto trabajo, muchas gracias.

Al Lic. Candelario Tejeda Ulín

Por su apoyo y tolerancia, durante el desarrollo del presente trabajo.

Al Lic. Antonio Chirinos Chiñas

Por sus valiosas aportaciones para la realización de este trabajo.

**A mis amigos
Tonatiuh Gómez González y
Luis Manuel Álvarez Hernández**

Por el valor de su amistad.

Al extenso grupo de hombres y mujeres que han compartido conmigo, su experiencia, fortaleza y esperanza, para ser cada día mejor.

INDICE

Introducción	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1

Antecedentes de la propiedad social en México	4
--	----------

1.1. Época prehispánica	7
1.2. Época colonial	9
1.3. Época independiente	12
1.3.1 Leyes de desamortización	16
1.3.2 Leyes de reforma	20
1.4. Constitución de 1917	23

CAPÍTULO 2

Generalidades sobre la conciliación	30
--	-----------

2.1. Concepto	30
2.2. Antecedentes de auto composición	34
2.3. La conciliación como etapa procesal	36
2.4. La conciliación en materia laboral	40
2.5. La conciliación en materia civil	45
2.6. Esfuerzos Interinstitucionales de conciliación agraria	47

CAPÍTULO 3

Antecedentes de la conciliación y la Procuraduría Agraria	50
--	-----------

3.1. Decreto del 22 de noviembre de 1921	51
3.2. Código Agrario de 1934	56
3.3. Código Agrario de 1940	58
3.4. Código Agrario de 1942	60
3.5. Ley Federal de Reforma Agraria	64
3.6. Ley Agraria	69
3.7. Reglamento de la Procuraduría Agraria	72

CAPÍTULO 4

La conciliación vía preferente para la solución de conflictos agrarios por parte de la procuraduría agraria	74
4.1 Artículo 27 constitucional, Fracción XIX	77
4.2 La Procuraduría Agraria, facultades y atribuciones	80
4.3 El procedimiento conciliatorio.	84
4.3.1 Naturaleza y elementos del procedimiento conciliatorio	90
4.3.2 Naturaleza voluntaria y operativa	94
4.3.3 Supuestos de la conciliación	98
4.3.4 Audiencia Conciliatoria	100
4.3.5 Convenio conciliatorio, requisitos y formalidades	105
4.3.6 Procedimiento conciliatorio cuando la materia del convenio es facultad exclusiva de la asamblea de ejidatarios.	108
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	117
CÓDIGOS Y LEYES	120
OTRAS FUENTES Y ANEXOS	121

INTRODUCCIÓN

Establecer la conciliación como la vía preferente para la solución de los conflictos agrarios por parte de la Procuraduría Agraria, es solamente reconocer las situaciones tal y como se están dando en la práctica.

Esto es, la conciliación en el mundo agrario resulta ser la mejor alternativa para avenir los intereses de los sujetos agrarios, por medio de este procedimiento se va logrando día a día una mejor posibilidad estratégica para dirimir las controversias respecto a la tenencia de la tierra, su uso y aprovechamiento.

De ahí, la necesidad de estudiar a la conciliación, para proponerla como base principal a través de la cual se van a dar las posibilidades de un arreglo pronto y principalmente satisfactorio entre las partes.

Para poder hacer el análisis, primero referiré los antecedentes de la propiedad rural en México, dicho estudio nos permitirá comprender los alcances y límites respecto a la utilización y tenencia de la tierra en nuestro país.

La evolución a través de la historia del derecho agrario, en el uso y explotación de la tierra, desde la época prehispánica, donde encontramos los antecedentes más remotos del sistema de producción y propiedad rural.

Con la conquista española, la tenencia de la tierra cambia, y los pueblos indígenas son despojados de sus tierras, en esta época, la corona española trata de proteger en vano los derechos de los naturales del nuevo continente, las condiciones de opresión y marginación llegan al extremo, desatando en 1810 el movimiento de independencia.

Durante la época independiente, también encontramos algunos intentos por mejorar la situación en el campo, la búsqueda de la restitución de tierras y principalmente las intenciones de separar a la iglesia del Estado, promulgando de las leyes de desamortización de bienes en manos muertas y las leyes de

reforma. Derivado de los intentos anteriores, en la época de Porfirio Díaz en vez de beneficiar a las comunidades se dieron verdaderos despojos por las compañías deslindadoras, el apoderamiento de grandes latifundios en unas cuantas manos de hacendados, vuelve a desencadenar la inconformidad en el campo, siendo la principal causa de la lucha revolucionaria.

La creación de las garantías sociales establecidas en el artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917, es para nuestra materia de estudio un producto trascendental, en este momento nace a la vida jurídica la Reforma Agraria, con la finalidad de lograr la justicia en el campo.

Siendo el tema de estudio la conciliación, en el segundo capítulo trataré su generalidad, desde su concepto y cómo la definen distintos autores, sus antecedentes y desarrollo en el derecho procesal, estudiaré su aplicación en distintas ramas del derecho, como el laboral donde tiene mayor aplicación, incluso se reglamenta como etapa procesal, en el derecho procesal civil donde su aplicación comienza a dar buenos resultados.

Son de gran importancia los esfuerzos interinstitucionales realizados por distintas dependencias del Ejecutivo Federal, tendientes a resolver los conflictos agrarios y donde se aplica preferentemente la conciliación.

En el tercer capítulo, mostraré la evolución dada después del movimiento armado de 1910, cuando se crea el derecho social agrario, en este período el Estado pretende crear un órgano encargado de defender los derechos del campesino, en 1921 a través de la creación de la Procuraduría de Pueblos, se dan los primeros intentos de un organismo encargado de defender y representar a los sujetos agrarios.

Durante el tiempo que duró la Reforma Agraria, fueron distintos los esfuerzos tendientes a la creación de una institución con carácter de representatividad y defensa de los sujetos agrarios, hasta antes de la reforma de 1992, esta institución se encontraba dentro de los órganos o autoridades encargadas de resolver en materia agraria, como el Departamento Agrario,

hoy Secretaría de la Reforma Agraria. Con la citada reforma de 1992, se crea la Procuraduría Agraria, otorgándosele personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta institución resulta ser un verdadero *ombusman* en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

En el capítulo cuarto, veremos las facultades y atribuciones que la Ley Agraria y su propio Reglamento interno le confiere a la Procuraduría Agraria, destacando la preferencia de la vía conciliatoria para la solución de los conflictos agrarios.

Así, estudiaremos su fundamento en el artículo 27 fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su reglamentación en la Ley Agraria y el proceso conciliatorio señalado por el Reglamento interno de la Procuraduría Agraria.

Por último se estudiará su naturaleza voluntaria, los elementos que intervienen en este procedimiento, su forma de operación, la celebración de los convenios de finiquito, a través de los cuales se resuelven las controversias, y su intervención cuando la materia de los convenios es facultad de las asambleas generales de ejidatarios.

Desprendiéndose del presente estudio la viabilidad de hacer de la conciliación la vía preferente para la solución de los conflictos agrarios, por parte de la Procuraduría Agraria, Institución con las facultades y atribuciones necesarias para desarrollar plenamente este procedimiento.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO

El objetivo principal de este capítulo es demostrar cómo la lucha del individuo frente a la tenencia de la tierra en su explotación, ha sido un factor constante a través de la evolución del hombre en la búsqueda de su riqueza, y la importancia que reviste no solamente la propiedad de la tierra, sino cuando menos la posibilidad de su posesión o explotación.

Dada la importancia en la tenencia de la tierra y frente a ésta los diversos conflictos emergen por la lucha en el control de mayor parte de ésta, encontraremos cómo el gobierno a través de un poder judicial, establecerá la administración de justicia agraria, siendo, como servicio público gubernamental, dicha administración de justicia tiene que ser pronta, completa e imparcial.

Así tenemos, como una garantía individual establecida en el artículo 17 Constitucional en su segundo párrafo, va a ser la que genere la motivación de este trabajo de tesis.

El segundo párrafo de ésta garantía individual plasmada en el artículo 17 Constitucional dice:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expedidos para impartirla en los plazos y términos que fijen las Leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.”

Como la necesidad de una resolución pronta, completa e imparcial, es el postulado principal a través del cual, se debe de administrar así toda clase de justicia; y la agraria, no es la excepción; de tal manera, consideramos a la conciliación como la vía preferente para la solución de los conflictos agrarios

por parte de la Procuraduría Agraria, esto es, en base a las necesidades de resolución en la tenencia de la tierra, y por supuesto la explotación de la misma, consideramos dentro de las diversas facultades que la misma Procuraduría Agraria tiene, la conciliación sería la más efectiva.

De ahí, que la propuesta principal de este trabajo de tesis consiste en establecer como requisito *sine qua non*, el hecho de agotar el procedimiento que el reglamento interior de la Procuraduría Agraria establece sobre la conciliación antes de intentar cualquier otra acción frente a los Tribunales Agrarios.

La anterior consideración en base a la siguiente legislación, como es el texto del artículo 43 del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria donde señala:

“La Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que estas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y los convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.”

Es de hacerse notar inmediatamente cómo existe la necesidad de desahogar previamente una audiencia conciliatoria, pero, si observamos la Ley Agraria esta no contiene este tipo de prevenciones, por lo que las partes pueden alegar que un reglamento no puede superar a la Ley, de ahí la propuesta hipotética de nuestro trabajo de tesis.

Para mayor explicación citaremos el artículo 61 de la Ley Agraria que dice:

“La situación de tierras por la Asamblea podrá ser impugnada ante el Tribunal Agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, por los individuos que se sientan perjudicados por la acción y que constituya un veinte por ciento o más del total de los ejidatarios del núcleo respectivo, o de oficio cuando a

juicio del procurador se presume que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público, en cuyo caso el Tribunal dictará las medidas necesarias para lograr la conciliación de intereses...”

La propia Ley Agraria declina por la conciliación de intereses, situación que necesariamente debe preverse en el inicio del procedimiento agrario, que es regulado por el título décimo de la justicia agraria en el capítulo primero de disposiciones preliminares, en la respectiva Ley.

Así, ni el artículo 163, 164 o 165 referentes a las disposiciones preliminares del juicio agrario, establecen claramente la necesidad de una previa audiencia conciliatoria, para que el ejercicio de la acción pueda ser sustentable.

Debemos hacer notar como primera consideración, incluir nuestra propuesta en el artículo 168 de la Ley Agraria y se establezca necesariamente que al recibir la demanda el Tribunal Agrario, se debe acompañar ésta como uno de los instrumentos de requisito de procedibilidad, el haber agotado en su extremo, todo el procedimiento de conciliación que marca principalmente el reglamento interior de la Procuraduría Agraria, lo cual es definitivamente, la hipótesis de éste estudio.

Razón por la cual por el momento vamos a hacer diversas consideraciones históricas respecto de la tenencia de la tierra en México, para lograr establecer un sustento respecto de la importancia de la tierra, y por supuesto la importancia de que los asuntos sobre la tierra, se resuelvan rápidamente.

Para fundamentar nuestra ponencia, es necesario remontarnos un poco a la historia y derivado de ésta, surja la gran importancia respecto de la tenencia y posesión de las tierras, pues ha sido continuamente un conflicto el

cual hasta la fecha, no ha quedado totalmente resuelto, siendo esta la sustentación de nuestra hipótesis.

Hechas las aclaraciones anteriores, pasaremos a observar algunos antecedentes de la propiedad social en México, partiendo de la época prehispánica.

1.1. Época prehispánica

Debido a lo anteriormente comentado respecto a la lucha por la tenencia de la tierra, y las constantes conquistas y matanzas por la obtención de ésta, en el Valle de México hubo varios grupos o tribus que fueron detentando los terrenos, por supuesto esperando que llegara un ejército mayor que los sometiera, los controlara y los esclavizara.

De tal manera, el objetivo principal era quitarles la tierra. Rubén Delgado Moya, cuando nos habla de esto dice:

“...después de que fue destruida en parte la cultura tolteca chichimeca, habida en el Valle de México, siete son los grupos aborígenes sedentarios los que se establecen por primera vez en lo que ahora son los Estados Unidos Mexicanos..., estos grupos étnicos, estirpes o naciones, son los siguientes:

- 1.- Xochimilcas
- 2.- Chalcas
- 3.- Tecpanecas
- 4.- Texcocanos
- 5.- Tlahuicas
- 6.- Tlaxcaltecas
- 7.- Mexicanos.”¹

Estas siete tribus o congregaciones, van a fijar su reglamentación a través de la cual, las tierras van a distribuirse.

¹ Delgado Moya, Rubén, Derecho de la Propiedad Rural y Urbana, 3ª edición, Pac, México, 2002, p. 404.

Básicamente, la idea de distribución provenía en inicio por las tierras del Rey, los nobles y los guerreros siendo estas las mejores tierras.

Luego evidentemente las tierras de los Dioses administradas por los sacerdotes y por último la propiedad de los pueblos.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, al hablarnos de esto, hace alusión a lo siguiente:

”Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad antes descritos; valíanse, para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de la propiedad, según puede verse en seguida:

La tlatocalalli: Tierra del Rey.

Pillalli: Tierra de los nobles.

Altepetlalli: Tierra del pueblo.

Calpullalli: Tierra de los barrios.

Mitlchimalli: Tierra para la guerra.

Teotlalpan: Tierra de los Dioses.”²

La naturaleza y trascendencia en la formación de la tenencia de la tierra, definitivamente tiene una evolución sistemática bastante dinámica.

Lo refiero en virtud de que en el acaparamiento de terrenos se puede extraer riqueza, motivando distintas formas de observar dicha tenencia, pues continuamente se está llevando a cabo una dinámica en la tenencia, en la propiedad, en la posesión de la tierra e incluso generando la conquista, la guerra por la explotación y la riqueza.

Así tenemos cómo el calpulli, iba a ser una demostración de organización a través de la cual se va a lograr una cierta comunidad económica, mediante la misma, se generaba también la organización de la familia azteca.

² Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, 11ª edición, Porrúa, México, 1971, p. 19.

El autor José Bravo Ugarte al comentarnos esta situación, menciona lo siguiente: "El barrio era la unidad fundamental de la organización política, social de los aztecas: en él mandaba el jefe del barrio (Calpullec), ayudado para la administración por los recaudadores (Calpixqui) y para la policía por la gente de esta (teachcauhtli). Lo mismo se repetía en la ciudad, en la que mandaba el cihuacoatl, ayudado para la administración por los hutycal pixqui y para la policía por los tianguiz pantlayacaque."³

La familia azteca era la unidad fundamental de toda la organización, y para esto, se le daba a dicha familia terrenos a través de los cuales iba a poder ver desarrollado su clan, y con esto, se ofrecía a todas las clases sociales los medios idóneos para subsistir.

Sin duda, la gran organización azteca principalmente, nos va a generar una manera antigua del régimen ejidal que ahora conocemos.

1.2. Época colonial

Cuando sobreviene la conquista de nuestro país, la estructura inmediatamente cambia, pues, siendo la tierra la fuente de la riqueza, ahora tendría que estar en manos del conquistador.

A escasos dos años de consumada la conquista por Hernán Cortés, en 1523 la naciente colonia de la Nueva España ya conocía los embates de las cada vez más crecientes peregrinaciones de aspirantes a colonos, con la intención de tomar una parte en el reparto del vasto territorio que se incorporaba a la madre patria.

Los ecos de la guerra de conquista aún permanecían en los oídos de los habitantes de Mesoamérica, al mismo tiempo que el proceso de despojo de la propiedad territorial de los indígenas ya estaba en pleno auge, a pesar de las disposiciones de la Corona española para que ésta se respetara.

³ Bravo Ugarte, José, Compendio de Historia de México hasta 1946, 11ª edición, Jus, México, 1973, p. 39.

El autor Sergio Reyes Osorio al hablarnos de esto menciona lo siguiente: "España conquistó y colonizó México, valiéndose principalmente del derecho, representado por las encomiendas y por las mercedes reales, que crearon el hasta ese tiempo ignorado derecho de propiedad privada, contrario y contrapuesto al existente derecho del uso y usufructo común o comunal de las tierras, y del comercio colonial, representado principalmente por el clero y el abarrotero; la encomienda se convirtió en la forma de producción agrícola."⁴

En la encomienda, los terrenos eran encomendados a los indios, para que, de esta manera, los trabajaran y los españoles no se quedaran sin alimentación. Evidentemente, las necesidades de cultivo iban a generar el hecho de encomendar la tierra a los indios, pero quitándoles necesariamente la propiedad de esta.

El sometimiento físico y moral del indígena le hizo presa fácil de los abusos cometidos por el colonizador español, generándose en la Corona y autoridades virreinales una clara conciencia de la necesidad de establecer instituciones que tuvieran a su cargo la responsabilidad de darles asistencia y protección para equilibrar las fuerzas.

Esto con el propósito de respetar por lo menos de forma limitada su patrimonio territorial, aún a costa de contraponerse a los intereses de la migración peninsular y de la opinión prevaleciente sobre la condición de los naturales.

No obstante la preocupación de la Corona por respetar la propiedad comunal, elemento primordial en la vida de los indígenas tanto para su arraigo como para su autosuficiencia, desde el inicio del período colonial tuvo lugar una actitud de abuso generalizado por parte de los españoles y autoridades novohispánicas, especialmente referida al despojo territorial.

⁴ Reyes Osorio, Sergio, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 4.

En contra de la encomienda pronto se manifestaron voces discordantes, de las que merece especial atención las de Fray Bartolomé de las Casas, quien hizo suya la defensa del aborigen y por ello recibió el nombre de Defensor de los Indios; para su labor, desde 1515 se trasladó a las Cortes Españolas, reiterando repetidamente su protesta contra los abusos de los encomenderos.

Se empezaron a generar algunas situaciones de derecho que definitivamente tendían a proteger el interés privado de los diversos poderes para hacerse de las tierras en aquel tiempo.

El autor Agustín Cue Canovas, cuando nos explica algunas situaciones relacionadas dice: “Otros factores influyeron en el atraso agrícola, entre estos, el latifundismo eclesiástico, la mala distribución de tierras, decía Revillagigedo en 1793, es también un obstáculo para los progresos de la agricultura y el comercio, y más cuando pertenecen a mayorazgos cuyos poseedores están ausentes o son descuidados.”⁵

Con la formación de los latifundios, la propiedad rural se convirtió en instrumento de dominación y no en fuente de trabajo en beneficio de toda la sociedad.

La encomienda, las mercedes, los repartimientos solamente beneficiaban a pequeños sectores, siendo que el clero empezó a ser el cacique principal acaparando el mayor número de terrenos, en virtud de contar con una organización llamada el Santo Oficio de la Inquisición, que tenía la posibilidad de confiscar bienes y tierras, a aquellos que no se aparecieran en la iglesia para entregar sus diezmos y primicias. De ahí, se fue estableciendo una cierta diferencia entre lo que era el feudo, el latifundio y por supuesto el latifundio eclesiástico.

Los despojos a los indios eran constantes y la ambición de los conquistadores no cesaba, la población indígena desconocía el concepto de

⁵ Cue Canovas, Agustín, Historia Social y Económica de México, 3ª edición, Trillas, México, 1985, p. 77.

propiedad privada, pero los españoles no, de hecho, la propiedad privada era ambicionada por dar riqueza y poder. Se originó con las mercedes reales y se aumentó con los despojos a los indios no obstante la preocupación de la corona por reglamentar y proteger la propiedad indígena; en consecuencia esta época se significó como el establecimiento y el incremento del latifundismo eclesiástico.

En los intentos hechos por la corona, encontramos diversas figuras creadas por las leyes de indias, por su relevancia sobresale el Fiscal Protector de la Propiedad Indígena, creado como consecuencia de la compra de tierras propiedad de los indígenas, realizadas en gran parte por medio de la simulación, a precios muy bajos, con engaños y coacciones, significando nuevas formas de despojo.

Esta actitud motivó al Rey Felipe II dictar real cédula en donde se ordenaba que, una vez descubierta alguna operación bajo estas condiciones, "los fiscales protectores de la propiedad indígena deberían demandar la nulidad de la operación", ejerciendo una función de protección a los intereses de los naturales.

De nueva cuenta, es necesario subrayar la circunstancia, si nosotros consideramos la conciliación como vía preferente para la solución de conflictos agrarios por parte de la Procuraduría Agraria, es porque el movimiento social, el fenómeno en el acaparamiento de la riqueza, requiere necesariamente, una vía idónea y además dinámica a través de la cual se logre invariablemente, las posibilidades de repartimiento agrícola. De tal manera, que a partir de esta circunstancia, se pueda generar un mayor desarrollo social.

1.3. Época independiente

Sin duda, uno de los movimientos principales que generaron la lucha de la independencia fue ir en contra de la esclavitud en la cual se tenía sometido

a los indígenas en aquel tiempo. Tan es así, que Don Miguel Hidalgo, cuando establece su decreto de abolición de la esclavitud, logra una mayor compenetración en el pueblo mexicano.

Jacqueline Cobo hace referencia a este punto y dice: “en Valladolid, el 19 de octubre de 1810 Hidalgo lanza el decreto de abolición de la esclavitud, en la provincia; disposición que hace extensiva a todo el país el 29 de noviembre del mismo año en Guadalajara; en ese mismo lugar el 5 de diciembre del propio año publica el primer decreto de carácter agrario.”⁶

Cuando terminó la revuelta de independencia para el año de 1821, se inicia en nuestro país la lucha por el poder interno, esto es, se había sacudido el yugo de la corona española, y ahora se tendría la pretensión en el gobierno de establecer un poder interno de tipo civil; claro está, el clero todavía seguía gozando como hasta esa fecha de grandes extensiones de propiedad inmueble y riquezas.

Ya en el camino de la consolidación de la Independencia de México también existen antecedentes de instituciones de protección de los débiles, entre las que están la Procuraduría de Pobres.

Así, tenemos cómo se inicia en nuestro país una división tan grande de poderes, y se pueden escenificar en dos partidos como fueron por un lado el conservador, apoyado por el clero, los ricos e industriales y los aristócratas, y frente a estos el partido liberal mexicano, pugnante por lograr liberar al pueblo mexicano del yugo de la religión católica.

Lo anterior, en virtud de que las constituciones de 1824 y 1836 hacían obligatorio profesar la religión católica, apostólica y romana.

De ahí que el problema agrario se va agudizando y la necesidad de un repartimiento común de tierras va generando un ideal que despierta en el pueblo las luchas agrarias.

⁶ Cobo, Jacqueline, Traducción de Maria Francisca Mourier Martínez, Las Ideas de la Reforma en México, UNAM, México, 1983 p. 339.

Pero el pueblo, el indígena, ya había quedado devastado después de tres siglos de dominación del clero, pues todas sus tierras no las habían podido trabajar y estaba básicamente sujeto a lo ordenado por el clero, misma fracción detentaba hospitales, escuelas, minas, bancos en general toda la infraestructura operativa básicamente era del clero.

Al respecto la autora Martha Chávez Padrón de Velásquez nos habla diciéndonos: “La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y, como lógica consecuencia, mientras más acreditaba el clero sus bienes más empeoraba la economía nacional, tanto porque como estos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y porque el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas...”⁷

El poderío de la iglesia le facilitaba adquirir tierras, creando innumerables latifundios, su crecimiento generó un grave perjuicio a la economía nacional, como señala la anterior cita, tanto el simbólico pago de impuestos requeridos al clero, y principalmente la ociosidad en que caían estas tierras.

Continúa diciendo la autora de referencia: “...el clero se dedicó a conservar su situación de privilegiado absorbente y para ello fue necesario que entraran en pugna, política y economía, los intereses eclesiásticos y los gubernamentales; así se explica que cada vez que este poder político y espiritual, sentía amenazado sus bienes terrenales, apoyaran directamente a quien le ofrecía mantenerlo en el goce de sus prerrogativas y bienes.”⁸

El poder económico del clero tuvo una gran influencia en el poder político, su influencia en la vida política y social del país, aunado a su poderío económico, fueron determinantes en la economía de la nación.

⁷ Chávez Padrón de Velásquez, Martha, El Derecho Agrario en México, 12ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 239.

⁸ Idem.

La propiedad indígena era muy corta y la civil estaba supeditada a organizaciones o aristócratas que habían ejercido la política y que de alguna manera se habían aprovechado para acaparar terrenos.

De lo anterior podemos deducir, que vamos a encontrar en la época independiente, al clero como el principal factor a vencer, razón por la cual surgen las llamadas Leyes de Desamortización, o bien la desamortización de los bienes de manos muertas.

Estos bienes eran llamados de esa manera, porque simple y sencillamente, el clero no los trabajaba; tenemos cómo se establecían dentro de lo que son los terrenos ociosos y como consecuencia de esto, se hizo la agricultura mexicana perezosa frente a una multitud de hectáreas que no podían ser tocadas más que por el clero.

Posteriormente en el año 1856, Ponciano Arriaga, planteó un voto particular sobre la situación de la tierra en el que señaló que la Constitución debería ser la "ley de la tierra"; en 1847 había sido autor del Proyecto de Ley para el Establecimiento de las Procuradurías de Pobres en su calidad de diputado local por San Luis Potosí, lo que dio lugar, al decir de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la aparición del primer ombudsman mexicano.

Dicha iniciativa prosperó, aunque con una existencia fugaz, ya que el primer Procurador de Pobres, Don Vicente de Busto hubo de abandonar el territorio nacional por discrepancias con la política interna de la Presidencia de la República.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort expide la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, que contribuye a la liquidación de las comunidades indígenas con el propósito de lograr la titulación individual de la tierra; con ello se abre un período de 64 años en el que, al menos oficialmente, dejan de existir las instituciones de procuración de justicia agraria, toda vez que por los alcances de aquella ley formalmente la titularidad

de la tierra se integraba a una estructura tenencial de carácter privado, regida por el derecho común.

Como consecuencia de los movimientos liberales sobreviene la constitución de 1857, en donde se promulga por primera vez, la libertad de culto, y luego las Leyes de Reforma.

1.3.1. Leyes de desamortización

Sin duda alguna, la desamortización de los bienes de manos muertas como así se les llamaban a los bienes del clero en esa época, va a generar para todo un movimiento social tan importante, como fue la lucha armada en la guerra de los tres años y por supuesto la intervención francesa.

Para 1857, la ideología agraria de la Constitución, empezó a generar el concepto de propiedad común, y con esto, sobreviene la desamortización de los bienes de manos muertas.

Es importante analizar la ideología del constituyente de 1857, la cual se explica en los siguientes nueve puntos, en referencia a la síntesis de la propuesta de desconcentración de los bienes del clero.

- 1.- El derecho de propiedad se formaliza cumpliendo los requisitos legales además de la ocupación y la posesión, más no mediante el acaparamiento que la distorsiona y que va en contra del bien común.
- 2.- El límite de extensión de terreno que podría poseer una persona era de quince leguas cuadradas.
- 3.- Quien tenga más de las quince leguas cuadradas tenía la obligación de deslindarlas, acortarlas y cultivarlas. Si después de un año no cumplían con esta disposición se le imponía una contribución de veinticinco al millar sobre el valor del terreno.
- 4.- Los terrenos menores de quince leguas cuadradas gozaban de toda exención fiscal.

5.- Aquellos que quisieran tener una extensión mayor de quince leguas cuadradas, pagarán por una sola vez un derecho del veinticinco por ciento del valor del terreno excedente a esa extensión.”

6.- Las ranherías, congregaciones o pueblos que no tuvieran los terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, les serán repartidos por la administración federal.

7.- Se pagará la indemnización correspondiente al propietario y a la vez tratará de recobrar esa suma a los nuevos propietarios.

8.- Se prohíbe la concentración de propiedad inmueble vía testamento, lo mismo adjudicación de terrenos a cofradías, a corporaciones religiosas y manos muertas.”

9.- Para los terrenos abandonados se aceptaba el denuncia, y previo juicio ante los Tribunales respectivos se adjudicaban a los descubridores, denunciantes, procediendo la indemnización a los antiguos propietarios.

Analicemos estos puntos:

En el primer punto destacan tres aspectos importantes para la formalización del derecho de propiedad, esto, teniendo la posesión y ocupación, hay que cumplir con los requisitos establecidos por la ley. El acaparamiento -señala- va en contra del interés común.

El punto dos refiere al límite que una persona puede tener en propiedad, y señala quince leguas cuadradas.

El punto tres atiende a la obligatoriedad de cultivar la tierra, precisamente las leyes de desamortización tenían por objeto regresar a la actividad productiva, las tierras que dejaron de estarlo por pertenecer a corporaciones religiosas.

Los puntos cuatro y cinco, pretenden estimular la pequeña propiedad, a través de exenciones fiscales, gravando a la propiedad con superficies superiores a los mínimos establecidos, no hay referencia a la prohibición de

grandes extensiones de tierra, pero es importante la obligatoriedad de pagar derechos por el excedente.

El punto seis, es de gran importancia, por el reparto de tierras a los pueblos que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente. Claro está, por este reparto se pagaría la indemnización correspondiente a sus propietarios, así lo señala el punto siete.

El punto ocho prohíbe el acaparamiento de tierras por vía testamentaria, es clara esta prohibición, pues la iglesia obtuvo grandes riquezas por la vía de la sucesión.

Por último, el punto nueve da la posibilidad de adjudicarse tierras abandonadas, a través del denuncia de estas, así los tribunales harían la correspondiente adjudicación.

Evidentemente, la repercusión de estos ideales, fueron generando la liberación de fincas en relación directa con la Ley Nacional de Liberación de Bienes Eclesiásticos.

Es así como surge en este momento, las leyes de desamortización, principalmente con la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero del 12 de julio de 1859.

De su contenido y efectos nos habla José Ramón Medina Cervantes diciéndonos: “La Ley de Nacionalización la expide el Presidente el 14 de julio de 1859, en el Puerto de Veracruz. La justifica con la exposición de motivos: que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir y sustraerse de la dependencia de la autoridad civil.”⁹

La iglesia trató por todos los medios sostener su poderío, el apoyo a los conservadores en la guerra de reforma refleja su lucha por conservar tanto su poder económico como su poder político.

El autor hace referencia a la guerra sostenida por la iglesia a través de los conservadores en contra de las ideas liberales, con la intención de

⁹ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Harla, México, 1987, p. 99.

sostener a estos en el poder, tras el desconocimiento de Juárez como presidente interino. Continúa diciendo “la parte medular de la Ley es la siguiente: todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando en diversos títulos, bien sean predios, derechos y acciones entran al dominio de la nación. Quedan suprimidas en toda la República las órdenes religiosas regulares, ya sea de hembras o de varones.”¹⁰

Así mismo esta ley estableció como en lo sucesivo quedaría establecida una clara independencia entre los negocios del Estado y los del clero. Y fincó la prohibición de que los feligreses donaran, o dieran a prendas los bienes raíces al clero.

Clara es por su propia redacción, la necesidad de separar a la iglesia de los asuntos políticos, principal consigna de la Guerra de Reforma.

Por último el autor analiza los efectos, los cuales se pueden agrupar en efectos políticos y económicos; en los primeros deslindar las fronteras entre el poder civil y el del clero, y los económicos son menos importantes, pero la Ley y su reglamento estaban orientados a acortar los recursos financieros, inmuebles y demás derechos con los que se financiara el movimiento conservador.

Sin duda, las posibilidades a través de las cuales se van logrando el hecho de generar una mayor posesión sobre este poder tan desmesurado como lo tenía el clero, van a darle a la población en general, esa posibilidad sistemática de poder tener un pedazo de tierra que trabajar y empezar a generar su propia riqueza.

Ya lo habíamos dicho, el clero acaparaba la mayor parte de los terrenos, adquiriéndolos no por conquista, sino por ideología y por el empuje del Santo Oficio de la Inquisición y el Tribunal de la Santa Hermandad, que tenían las posibilidades confiscatorias y debido a esto a cualquier persona la tildaban de

¹⁰ Idem.

hereje, creando así la posibilidad de quitarle toda su hacienda para adjudicarla a manos del clero.

1.3.2. Leyes de reforma

En términos generales, a partir de la Constitución de 1857, se van a establecer diversas Leyes de Reforma, a través de las cuales, el poder del clero va menguando.

El 12 de julio de 1859 se promulga la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos que comentamos en el inciso anterior, para el 23 de julio de 1859 la Ley del Matrimonio Civil, va a quitarle otro negocio que el clero tenía, como era la celebración de matrimonios; en julio 28 de 1859, la Ley Orgánica del Registro Civil, lo faculta para llevar a cabo actos de registro civil y del estado civil de las personas de manera oficial, y no con los diversos certificados de bautismo o demás registros de ese tipo llevados por la iglesia.

Luego, lo establecido en el decreto de gobierno del 31 de julio de 1859 en donde se declara que cesa toda intervención del clero en cementerios y en camposantos.

Después, en el decreto de gobierno del 11 de agosto de 1859, en donde se declara qué días debían tenerse como festivo y prohíbe la asistencia oficial de los funcionarios a la iglesia.

En diciembre 4 de 1860, se establece la Ley sobre la Libertad de Cultos, la cual dio la posibilidad a la gran mayoría de religiones metodistas, judíos etc., para celebrar sus ritos públicamente en nuestro país.

Esto en virtud del poderío detentado por la iglesia católica, dejaba fuera a cualquier otra religión, y el monopolio de las creencias las detentaba solamente el clero.

Después, otra legislación de reforma es el decreto de gobierno del 2 de febrero de 1861, en donde quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.

Por último se extinguen en toda la República las comunidades religiosas, dictado el 26 de febrero de 1863.

Sin lugar a dudas, la forma y el fenómeno generado por la primera producción de la libertad de las personas frente a un poder tan inmenso como es el Vaticano, le dará a los individuos civiles esa posibilidad sistemática por medio de las cuales, se logra una mayor identificación de las masas con su conciencia misma.

Así, sin criticar las religiones, pues definitivamente todos y cada uno utilizan la conciencia que más se adecue a sus intereses, y de ahí generar un cierto desarrollo en base a esas situaciones.

Ahora bien, es importante citar el contenido del artículo 27 de la Constitución de 1857 esto en virtud de que las situaciones de la propiedad eclesiásticas, quedan de la siguiente manera:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”¹¹

Hasta este momento, hemos observado como el movimiento social es el común denominador de las fórmulas fijadas no solamente para la explotación de la tierra, sino también para el trato social.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México, 22ª edición, Porrúa, México, 1999, P. 610.

De tal manera ahora podemos observar, cómo la prohibición es tajante y como consecuencia de esto, se logra que el clero, se someta en algo a la autoridad de tipo civil.

Sin lugar a dudas, estas circunstancias, animaron la lucha por la verdadera independencia del país, situación lograda hasta 1857, cuando Don Benito Juárez vuelve a tomar su cargo de Presidente de la República y con esto, se termina una época tan importante en los problemas nacionales como es la época de Reforma.

En el corto tiempo del imperio de Maximiliano, creó la institución del Abogado Defensor de Indígenas, cuya función se queda sin el reconocimiento y efectos oficiales propios del régimen imperial; pero es justo reconocer la preocupación y responsabilidad que sobre la materia planteó el emperador.

Ejemplo del Abogado Defensor de Indígenas se encuentra el 13 de octubre de 1864, cuando el Comisario Imperial de la península de Yucatán, a nombre de Maximiliano como emperador de México, expide un decreto mediante el cual se nombra un abogado que defienda a los indígenas de la península de Yucatán, estableciéndole como su atribución la de defender a la clase indígena en todos los casos donde resulten involucrados, ya sea individual o colectivamente.

Además, con la Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866, decretada por el mismo Maximiliano como emperador de México, se concede fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de él, estableciendo en su artículo 14 como medida de protección que los vecinos de los pueblos que tenían derechos que hacer valer y no tuvieran representante, podían elevar directamente al emperador sus quejas, por conducto de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas para que fueran debidamente atendidos.

1.4. Constitución de 1917

Evidentemente, el cambio de manos entre lo que fueron los eclesiásticos y los del partido liberal mexicano, de nueva cuenta acapararon las tierras y generaron el nuevo latifundio junto con Don Porfirio Díaz.

Esto dio margen para que de nueva cuenta nuestra idiosincrasia nacional, empezara a generar una cierta lucha a través de la cual, los derechos inalienables de la persona, pudieran ser respetados.

El autor Wistano Luís Orozco, en el momento en que nos habla de esto, menciona lo siguiente: "...hemos demostrado ampliamente cuán funestas son al bien general del país las grandes acumulaciones de tierras bajo una sola mano. Así es que, si el Poder Soberano no ha de traicionar su misión altísima de trabajar con ojo vigilante por la prosperidad de los pueblos que preside, no debe contribuir de manera alguna á reafirmar las bases seculares del feudalismo rural."¹²

El partido liberal mexicano definitivamente tenía diversas situaciones trascendentales que fueron desviadas en sí por algunos miembros del partido los cuales viéndose en la posibilidad de acaparar terrenos lo hicieron.

Pero los hermanos Flores Magón, van a lograr una regeneración de las diversas circunstancias reinantes para que los terrenos básicamente fueran debidamente repartidos.

El programa del partido liberal mexicano, concibió en su esencia las reivindicaciones sociales, contenía cincuenta y dos puntos refiriéndose en cuatro de ellos a las cuestiones de la tierra, los cuales son:

34.- Los dueños de las tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductivo la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

¹² Orozco Wistano, Luis, Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos, edición facsimilar de la de 1895, Ediciones el caballito, México, 1974, p. 968.

35.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo solicite los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

36.- El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas.

37.- Para que el beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos el Estado creará o fomentará un banco agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.”

Veamos como dentro de estos cuatro puntos, el partido liberal, pretende para el aprovechamiento de la tierra principios verdaderamente sociales, los cuales aunados a los movimientos posteriores e inspiradores de la revolución, son las raíces del derecho social agrario y su contenido deja claro el ideal de aprovechamiento social de las tierras agrícolas.

Así podemos ver dentro del punto 34 como para el Partido es fundamental evitar la ociosidad de la tierra, incluso bajo la pena de perderlas en beneficio del Estado aquellas fuera de explotación.

En los posteriores artículos regulará el destino de las tierras recobradas. Siendo el 35 donde se fomenta el regreso de los mexicanos radicados en el extranjero, a los que de ser el caso y a su solicitud los repatriará costeadando el viaje de regreso a México e incluso proporcionándoles tierras.

El reparto de tierras no sólo se limita a los extranjeros, se generaliza a todo aquel solicitante carente de estas, con la única condición para su otorgamiento, de trabajarlas.

Por último el punto treinta y siete pretendía la creación de una institución bancaria, cuyo objeto fuera el apoyo a la clase desposeída, para fomentar la explotación del campo

Encontramos gran similitud entre las ideas del Partido Liberal, y las acciones agrarias surgidas posteriormente con la reforma agraria. Desde entonces las ideas revolucionarias comenzaron a germinar dando más tarde el movimiento armado.

Los ideales revolucionarios, definitivamente fueron quedando y con esto, se empieza ya la lucha agraria en la Revolución Mexicana.

Madero creía en la democracia y en la necesidad de renovar el gobierno de acuerdo con las leyes. Por estas ideas, Porfirio Díaz lo apresó en San Luis Potosí, a principios de octubre Madero escapó a los Estados Unidos de América, donde publicó el Plan de San Luis Potosí.

En ese documento, Madero denunció la ilegalidad de las elecciones y desconoció a Porfirio Díaz como presidente. Se declaró él mismo presidente provisional, hasta la realización de nuevas elecciones. Prometió devolver las tierras a quienes hubieran sido despojados de ellas; pidió la defensa ante el sufragio (voto) efectivo y la no reelección de los presidentes. También hizo un llamado al pueblo para levantarse en armas el 20 de noviembre de 1910, y arrojar del poder al dictador.

En el mencionado Plan de San Luis, Madero hace referencia en el tercer párrafo del artículo tercero, a la restitución de tierras de las que hubieren sido despojados los pueblos indígenas. Encontramos así el texto de dicho párrafo:

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.”¹³

Como consecuencia de esto se expulsa al General Don Porfirio Díaz para 1911 pero se desarrolla inmediatamente una tendencia hacia la lucha interna por el poder.

¹³Favila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria, SRA-CEHAM, México, 1981, p 209.

Al iniciarse el movimiento revolucionario Emiliano Zapata acudió al llamado del Plan de San Luis y se levantó en armas enarbolando la bandera agrarista.

Cuando Francisco I. Madero se hizo cargo de la Presidencia de la República, este y Zapata entraron en desacuerdo, el mandatario había ordenado el desarme y licenciamiento de los destacamentos zapatistas como condición previa a la entrega de la tierra a los campesinos.

Inconforme con la posición de Madero, Zapata proclamó su Plan de Ayala el 25 de noviembre de 1911, apoyándolo en el lema "¡Tierra, Justicia y Ley!". Asimismo, reanudó la lucha contra el gobierno constituido por Victoriano Huerta, esto en acuerdo con Francisco Villa.

Para Zapata el movimiento armado constituía una lucha social con el principal objetivo de remediar la situación de abandono y miseria que se vivía en el campo.

Mientras que para Madero la revolución fue un movimiento político con la intención de derrocar al dictador, así mismo lo planteaba el Plan de San Luis, Zapata manifiesta en el Plan de Ayala su lucha hacia la restitución de la tierra, vemos el punto seis del plan en cuestión el cual refiere:

"...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos ó caciques á la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudades que tengan sus títulos, correspondientes á esas propiedades [...] y los usurpadores que se consideren con derecho á ellos deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución... 7°- ... se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios á los poderosos propietarios de ellos, á fin de que los pueblos y ciudades de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de sembradura ó de labor"¹⁴

Vemos claramente que las ideas de Zapata se enfocan principalmente hacia la restitución de tierras, por su parte para Francisco Villa es de gran

¹⁴ Favila, Manuel, Op. Cit., p 215.

importancia el fraccionamiento de latifundios y la dotación de las tierras que los conforman. En septiembre de 1914, expide un manifiesto al pueblo de México, por medio del cual reclama a Venustiano Carranza, el establecimiento de un gobierno civil y por último señala "...adopción de medidas suficientemente eficaces para garantizar la resolución del problema agrario en un sentido prácticamente favorable para las clases populares."¹⁵

Villa fue construyendo un proyecto que se sustentaba en sus ideas y acciones. Decía Villa, cuando México sea una nueva República, el ejército será disuelto, pues ya no lo necesitaremos. Daremos trabajo a los soldados y estableceremos en todo el país colonias agrícolas con los veteranos de la revolución. El Estado les dará tierras y creará muchas empresas industriales para que tengan dónde trabajar.

Es clara la posición de Villa en el movimiento revolucionario, en el norte del país prevalece más el latifundismo que en la región sur, en el sur se lucha con más ahínco por la restitución de tierras pero en el norte, no se presentaron tanto los despojos, pero si la acumulación de grandes extensiones de tierras y la explotación de los peones acasillados.

Don Venustiano Carranza tiene la posibilidad de tomar el mando y regular inmediatamente la situación, es este quien eleva a rango constitucional la ley del 6 de enero de 1915.

Es en este momento, cuando se empieza a formular el artículo 27 Constitucional, tomando en cuenta que dicha ley fue elevada a rango constitucional en 1917 donde encontramos la formación del ejido mexicano.

Este numeral es uno de los preceptos verdaderamente torales de la Constitución de 1917. Junto con el artículo 123 conforma la base fundamental sobre las cuales descansa nuestro constitucionalismo social y constituyen los

¹⁵ Iglesias González, Román, Planes Políticos, Proclamas, Manifiestos y otros Documentos de la Independencia Al México Moderno, UNAM, México, 1998, p 741.

datos esenciales que apuntalan la originalidad de la Constitución política de nuestro país.

Tomemos en cuenta que nuestra Carta Magna se caracteriza precisamente por ser la primera constitución que tiene un enfoque social, y que su observancia en los derechos agrario y laboral, le han dado tal carácter.

El artículo, de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instalación de la colonia y hasta la culminación del movimiento político social de 1910 y anuncia el programa revolucionario de la nación para terminar con el régimen de explotación. Ciertamente el artículo 27 aparecerá oscuro, inexplicable y hasta incongruente si no se le analiza como resultado de sus causas históricas.

Son varios y diversos los principios que contiene la llamada Reforma Agraria debidamente concretizada en el artículo 27 Constitucional, los podemos sintetizar en el rescate de la propiedad de tierras y agua y sobre todo el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, el ejido mexicano, y por supuesto la propiedad comunal.

Así, encontramos cómo la sociedad y los fenómenos por la actual lucha por la riqueza, van estableciendo las reglas por las cuales, el interés fundamental en la tenencia de las tierras agrícolas se da ya no el hecho de generar riquezas, sino como anteriormente preocupaba a los españoles, desde la encomienda a los indígenas, la producción de alimentos, la producción agrícola.

De ahí esa circunstancia básica en el sentido de observar una reversión en el derecho de propiedad cuando el terreno agrícola no es debidamente explotado, es un síntoma a través del cual, todavía nuestra legislación agraria establece algunos conceptos.

Así tenemos como resultado final en este primer capítulo, derivado de los antecedentes de la propiedad social en México, vamos a considerar una

necesidad drástica en el sentido de lograr un arreglo rápido en todo el conflicto de la propiedad agraria.

Si de por sí ya es un conflicto la tenencia de la tierra, se tiene que proteger de invasiones o de ocupaciones irregulares, cosa que anteriormente se tendría que defender contra los conquistadores.

De ahí, que esta circunstancia es de trascendencia especial, y por lo tanto el tratamiento se le debe de dar desde el punto de vista litigioso en el sistema procesal, es también especial, y llegado el momento si ya se establece todo un sistema de procedimiento conciliatorio, dicho sistema tiene que hacerse por fuerza obligatorio y como requisito procedimental para intentar la vía agraria, que debe de desahogar totalmente el procedimiento conciliatorio dado en la Procuraduría Agraria.

CAPITULO 2

GENERALIDADES SOBRE LA CONCILIACIÓN

Vamos a darle un giro considerable a nuestro estudio, en virtud de la necesidad ahora de aislar el concepto de conciliación, para poder estudiarlo y evaluarlo correctamente.

Dicho giro, es de esa naturaleza, en virtud de tomar ahora libros y fuentes de información diversas a las del derecho agrario, toda vez que la conciliación básicamente forma parte de un procedimiento, y por lo tanto, hablaremos de circunstancias de tipo procesal.

Claro está, al ser de esta manera, entonces ocuparemos todos los conceptos vertidos y los emplearemos ahora hacia el procedimiento agrario.

Así, a la luz de lo establecido, vamos a abrir nuestro primer inciso de este capítulo:

2.1. Concepto

El concepto de la conciliación se va a identificar con un arreglo pacífico de controversias, en los cuales, no interviene en ningún momento la función jurisdiccional.

La voz conciliación proviene del latín "*conciliatio*", del verbo conciliare: componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre si, avenir sus voluntades, ponerlas en paz.

De tal modo la figura de la conciliación supone el arreglo de una diferencia entre dos o más personas mediante el logro de una renuncia unilateral o bilateral de sus derechos o, sin llegar a ello, mediante el acuerdo

de voluntades para que un tercero ajeno a los intereses en juego haga propuestas en solución o, más aún, desate el conflicto existente con un acto de decisión.

De ahí, muchos de los autores lo relacionen con el arbitraje. Pero en general se puede generalizar el concepto de conciliación de la siguiente forma.

Conciliación del latín “*conciliare*” significa, componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre si. Esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para evitar su coacción y busquen la conciliación.

Ese tercero puede ser un particular o un funcionario; en este último caso forma parte del mecanismo procesal y lleva la representatividad del Estado, con un interés permanente en lograr la paz social.

La conciliación necesariamente parte de una composición fuera de la función jurisdiccional formal. De tal manera, que a través de esta, se va logrando el arreglo de las diversas controversias.

La conciliación de intereses conflictivos puede llegarse antes o durante la tramitación de un proceso judicial. Y esto puede ser mediante acuerdo de las partes, renunciando íntegramente el pretendiente a su pretensión, lo que en la etapa judicial tiene el nombre técnico de desistimiento, renunciando íntegramente el resistente a su resistencia, recibiendo el nombre de allanamiento, o renunciando parcial o recíprocamente ambas partes o sea con la figura de la transacción.

Un autor quien nos ofrece alguna explicación respecto a la conciliación, es Eduardo Pallares, el cual dice: “...es la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que dicientes acerca de

sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra”¹

Pudiésemos deducir a la luz de lo establecido por el autor citado, la conciliación viene a ser un cierto arreglo extrajudicial.

A partir de esta posibilidad conciliatoria del arreglo de las controversias, se podrá tener también una posibilidad de economía procesal y como consecuencia de esto, el Estado ahorraría diversas cantidades, en salarios, infraestructura, papel y demás en llevar a cabo el desahogo de los diversos procedimientos.

Otro autor que nos proporciona una idea de la conciliación, es Rafael de Pina, este autor menciona: “es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con efecto de evitar un juicio o poner fin a uno ya incoado.

En nuestro proceso, la conciliación permite el ahorro en base a una economía procesal.”²

De hecho pudiésemos considerar a la conciliación como una cierta negociación a través de la cual las partes se ponen de acuerdo para lograr un arreglo en el conflicto suscitado.

La institución de la conciliación supone el arreglo de una diferencia entre dos o más personas mediante el logro de una renuncia unilateral o bilateral de sus derechos o, sin llegar a ello, mediante el acuerdo de voluntades para que un tercero ajeno a los intereses en juego haga propuestas de solución.

Evidentemente, que uno de los primeros procedimientos donde se ha adoptado la conciliación como una manera de arreglarlo, es el laboral.

De tal manera, forma parte de los principios fundamentales de el derecho laboral, siendo uno de los bienes jurídicos tutelados y en juego, la supervivencia de un trabajador y de su familia; por eso mismo la legislación

¹ Pallares, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, 22ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 167.

² Pina, Rafael, de; Rafael de Pina Vara, **Diccionario de Derecho**, 17ª edición, Porrúa, México, 1991, p. 104.

hace una posibilidad de fuero del Estado de tipo jurisdiccional a través de la Junta de Conciliación y Arbitraje, la necesidad de que las partes inicialmente, sometan su diferencia a una conciliación.

Como consecuencia de lo anterior, desde que sobreviene la acción de tipo laboral, se requiere siempre la posibilidad conciliatoria a través de la cual, se puedan arreglar los contendientes y de esta manera el trabajador, rápidamente pueda lograr la satisfacción de sus respectivos intereses.

Así tenemos cómo el autor Francisco Ross Gamez al hablar del procedimiento laboral en la etapa conciliatoria, aduce a lo siguiente:

“El acto de conciliación se celebra desde luego en la forma siguiente:

- 1.- Comenzará el actor exponiendo su reclamación, esto es, lo que pide y la causa o título que tiene para ello.
- 2.- Contestará el demandado lo que crea conveniente en defensa de sus intereses y podrá también exhibir los justificantes en que funde sus excepciones.
- 3.- Después de la contestación podrán los interesados replicar o contra replicar lo que quieran.
- 4.- Si no hay avenencia entre ellos, la junta procurará avenirlos, como un componedor amigable, y para el efecto el Presidente o su auxiliar, consultando el parecer de otros representantes, propondrá la solución que a su juicio sea propia para terminar el litigio.”³

Evidentemente, las posibilidades conciliatorias, son por demás efectivas en virtud del arreglo rápido de las partes, satisfaciendo los derechos de uno de ellos, principalmente los del trabajador, el cual depende de un ingreso que se le está privando por algún tipo de conflicto.

Como consecuencia de lo anterior, resulta importante el considerar las posibilidades y circunstancias desarrolladas a partir del concepto conciliatorio, e identificarlo con el concepto de avenirlos, incitarles a un arreglo, o llegar a realizar una transacción finiquitadora del litigio.

³ Ross Gamez, Francisco, Derecho Procesal del Trabajo, 3ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, p. 276.

La conciliación, practicada directamente por los particulares, por los interesados en el conflicto, es la mejor forma de resolver sus problemas, porque ellos, caso insólito, serán partes y se erigirán en jueces de su propia causa.

2.2. Antecedentes de auto composición

Esta figura se ha dado a través de la historia, la conciliación toma cuerpo en las sociedades reunida bajo la autoridad de un patriarca o de un jefe de familia que resolvía, en Atenas se solicitaba que los conflictos se dirimieran sin necesidad de recurrir al juicio.

Al derecho romano pertenecen los llamados jueces de avenencia y durante la época de Cicerón, se acudían a los juicios de árbitros para resolver las disputas.

En el derecho romano el árbitro habría aparecido en primer lugar como simple testigo ante la llamada de queja de sus vecinos, posteriormente tomando parte, en cierta forma, en el litigio ante su llamada de ayuda y, por último, interviniendo decididamente en el conflicto con la misión de solucionarlo actuando como juez.

Esta es, probablemente, la primera figura en aparecer; la del árbitro mediador, totalmente privado, como forma de solucionar los conflictos que precede a la justicia oficial; Los primeros asuntos de los que se ocuparía este árbitro, serían conflictos de vecindad relativos bien a límites, bien a la propiedad sobre un determinado objeto

En Roma, la conciliación fue aceptada como medio de terminar pleitos entre las partes y las leyes de las XII tablas, consideraron y respetaron dicho precedente.

En Grecia, los tesmotetes se encargaban, previo estudio de los negocios, de conciliar los intereses de las partes en términos de la Ley.

Son escasos y poco eficaces los antecedentes que encontramos de la conciliación a través de la historia, aún cuando es importante hacer referencia de ellos.

Definitivamente al observar los antecedentes de la conciliación, necesitamos considerarla dentro del punto de vista del derecho internacional siendo realmente donde nació.

Para esto, vamos a tomar las palabras del autor Modesto Seara Vázquez quien sobre el particular nos dice lo siguiente: “el origen de esta institución lo encontramos en un tratado concluido en Francia el 10 de febrero de 1908, y comienza a desarrollarse a partir de los tratados Bryan, de 1914... se trata de comisiones permanentes, previamente creadas por disposiciones y a las cuales los Estados en conflicto deberán someter forzosamente sus diferencias y uno de ellos la pide.”⁴ La conciliación se diferencia, en muchas de sus características, de los buenos oficios y de la mediación.

La conciliación parte de toda una doctrina sobre la solución de controversias entre los Estados principalmente. Esto se da en virtud de la naturaleza misma de la conciliación, la cual evidentemente propondrá fuera de juicio, algún tipo de arreglo a través del cual, el conflicto pueda terminar o fenecer.

Otro autor como es Osmańczyk al hablarnos de lo que es la posibilidad conciliatoria, nos menciona lo siguiente:

“El procedimiento conciliador es un arreglo pacífico de litigios internacionales por vías de formación de órganos de conciliación y Tribunales de Arbitraje. El desarrollo de esta institución tuvo lugar a principios del siglo XX en el sistema de acuerdos de conciliación concertados en Estados Unidos (Tratados Bryan). La primera convención de la HAYA de 1907, recomendaba la conciliación pero no la precisaba. Lo hizo el acta general de 1928. Se constituyeron comisiones permanentes o ad-hoc de conciliación que esclarecían los asuntos litigiosos y presentaban sus conclusiones o proposiciones de solución a los gobiernos interesados, quienes podían o no aceptarlas.”⁵

⁴ Seara Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, 16ª edición, Porrúa, México, 1997, p. 319.

⁵ Osmańczyk, Edmun.Jan, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 264.

Sin duda alguna, el antecedente directo de lo que es la conciliación, estará dado a nivel internacional.

Claro está, que las etapas conciliatorias anteriores, podrían llevarse a cabo para lograr con esto, una mayor y mejor composición de los problemas que se suscitan en la relación social. Derivado de lo anterior y este inciso, evidentemente la necesidad de un arreglo rápido y pacífico, en materia agraria, también es viable.

No se debe de olvidar desde el punto de vista general, la producción de alimentos es prioritaria para toda la nación, y desde el punto de vista agrario, la posibilidad de llevar a cabo la conciliación antes de intentar cualquier acción, como requisito de procedibilidad, es en si uno de los puntos principales a través de los cuales, podría lograrse, una mayor y mejor administración de la justicia agraria.

2.3.- La conciliación como etapa procesal

Tenemos así en el derecho procesal, el acto judicial que tiene la finalidad de evitar el litigio, procurando a las partes se avengan o transijan sobre la cuestión debatida, precisamente en la conciliación de sus intereses.

La conciliación pese a las críticas recibidas, fundadas en algunos aspectos que la justifican presenta un balance general favorable, pues ha permitido obtener la finalización de muchos procesos, cumpliendo el objetivo con ella perseguido, la descongestión de los despachos judiciales.

La conciliación es un proceso identificable con una facilidad impresionante en la actividad diaria de las personas, sin constituir una acción desconocida para el individuo, cotidianamente los conflictos se resuelven ante procesos conciliatorios.

Uno de los ejemplos más pragmáticos es el caso japonés. En Japón no es posible imaginar un sistema de solución a los conflictos tal como lo conocemos en México, por razones culturales la conciliación está profundamente arraigada, la mayoría de los conflictos en la sociedad japonesa se resuelven en estricto respeto a sus antiguas prácticas jurídicas a través de procedimientos conciliatorios o con ayuda de un tercero.

Como ejemplo puede decirse, en el caso de los divorcios en Japón gracias a la conciliación de terceros no es necesario recurrir a los Tribunales, con excepción de los casos raros en que las partes no pueden llegar a un acuerdo.

Los abogados y los Juzgados japoneses se consideran como el último recurso del que se cree es rudimentario y áspero, en Japón la cultura predominante establece como lo mejor el negociar un acuerdo y evitar la parcialidad judicial la cual al resolver siempre perjudicará a una de las partes.

La conciliación puede tener lugar cuando las partes tengan capacidad de disponer de los objetos sobre los cuales recae la controversia y no se trata de materias en las cuales está prohibida la transacción.

Para poder observar a la conciliación desde el punto de vista procesal, es necesario analizar algunas partes de lo que es el procedimiento laboral.

En nuestro país la etapa conciliatoria, resulta ser de gran ayuda para la resolución de los conflictos de trabajo, razón por la cual, resulta evidente, el hecho de observar la etapa de la conciliación en relación directa con el procedimiento laboral.

De tal manera, podemos señalar a grandes rasgos como se desarrolla la etapa conciliatoria en el juicio laboral.

De acuerdo al principio de concentración, en la primera audiencia del juicio ordinario se deben llevar a cabo las tres etapas de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas. No siempre fue así. Durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al momento de

recibir la demanda, se citaba para una audiencia de conciliación y otra de demanda y excepciones que debería de verificarse, a más tardar, diez días después de la primera. Celebrada la demanda y excepciones, se señalaba otra audiencia para ofrecimiento y admisión de pruebas. En la nueva legislación se concentró la primera parte en una sola audiencia de conciliación, demanda y excepciones. Con la característica especial de que si no concurría ninguna de las partes, se archivará el expediente hasta nueva promoción.

Sin duda alguna, la naturaleza jurídica de la conciliación, va a permitirnos ahora, el hecho de economizar y como lo dice el autor citado, enfrentaremos uno de los principios generales de el Derecho Procesal, como es la concentración. A través de las posibilidades de concentrar las etapas del procedimiento, es posible lograr todavía más una pronta administración de justicia.

Sobre la concentración, se hace necesario el comentar como los procesalistas en su generalidad, le dan poca importancia al principio de concentración, en mi opinión es uno de los más relevantes dentro de el Derecho Procesal Laboral.

Se comenta muy poco acerca del principio de la concentración y la verdad es que aunado al impulsivo, son los que le imprimen al proceso la celeridad y prontitud que deben de imperar en la impartición de la justicia obrero patronal.

Concentración implica como su nombre lo indica, concentrar el mayor número de actos en uno solo y por su propia naturaleza es contrario a la dispersión, principio éste propio y distintivo del Derecho Procesal Civil.”

Evidentemente, que la necesidad de una etapa de conciliación, es menester no solamente para el procedimiento laboral, sino para cualquier tipo de procedimiento, incluso hasta el penal.

La función jurisdiccional en términos generales, se lleva bastante presupuesto, no solamente en sueldos, materiales y demás circunstancias, sino también hasta en todo lo referente a la ejecución y cuestiones análogas.

Resulta trascendental el principio de concentración, el cual marca la conciliación como una etapa de tipo procesal.

El principio de concentración contribuye profundamente, al dinamismo del proceso, y con esto, se logra una impartición más pronta y expedita para la justicia obrera en este caso.

Un autor que nos habla respecto de la conciliación como etapa procesal es Miguel Borrell Navarro quien considera:

“A la etapa conciliatoria, las partes tienen que concurrir personalmente; si se trata de persona moral, deberá de concurrir su representante legal, con el debido poder especial notarial que señala la Ley y la jurisprudencia. En el juicio laboral no debe usarse el mismo poder que comúnmente se utiliza en otros procedimientos jurídicos, debe tenerse presente en cuanto a la personalidad de las personas morales o jurídicas lo dispuesto por la legislación; en cuanto dispone la legislación que a la etapa de conciliación las partes comparecerán personalmente sin abogados patrones, asesores o apoderados, pues se considera es anticonstitucional ya que le impide a las partes estar debidamente asesoradas en un período conciliatorio por sus representantes y abogados, estimando asimismo que dicha medida es contraria incluso a los intereses laborales.”⁶

Evidentemente, que la acción de la instancia conciliatoria, es regida por fórmulas solemnes en el procedimiento laboral.

Claro está, podemos también considerar un arreglo extrajudicial sobre la misma situación, pero llegado el momento si se establece a la conciliación desde el punto de vista legal, y está prevista ya en todo el reglamento de la Procuraduría Agraria, pues entonces está investida de una formalidad especial y por tal motivo, estas diversas formas el derecho laboral enmarca principalmente, deberán estar presentes en todo lo que es el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Agraria, empezaremos a observar a partir del capítulo tercero.

⁶ Borrell Navarro, Miguel, Análisis Práctico y jurídico del Derecho Mexicano del Trabajo, 6ª edición, Sista, México, 1998, p. 762.

2.4. La conciliación en materia laboral

Como pudimos apreciar, ya en el inciso anterior, hemos estado estableciendo diversas consideraciones de la conciliación respecto del procedimiento laboral en México. De tal manera, hemos visto que esta etapa de tipo procedimental, es utilizada en un procedimiento en donde los bienes jurídicos tutelados son prioritarios.

Más en lo que atañe a los trabajadores, en virtud de que definitivamente la posibilidad de subsistencia se reduce cuando no se tiene empleo.

Como consecuencia de ello, la conciliación enmarca una posibilidad sistemática a través de la cual, se puede lograr rápidamente el arreglo que se busca en materia laboral.

Los maestros Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales, cuando nos explican algunas circunstancias respecto a la conciliación, mencionan lo siguiente: “corresponde a las Juntas de Conciliación resolver los conflictos individuales de naturaleza jurídica en los que únicamente se pretende conciliar a las partes, así como exigir el cumplimiento en todas las prestaciones y derechos de interés singular derivados de la Ley, contrato colectivo o reglamento interno del trabajo, etcétera, pero en la inteligencia de que sólo será en conciliación y bajo las reglas de excepción en cuanto el monto de lo reclamado.”⁷

Es de hacerse notar, cómo es que las situaciones van generando una cierta obligatoriedad en todo el sometimiento de las partes a la conciliación; esto permite, que se constriña la voluntad de las partes y se sometan a un procedimiento de tipo conciliatorio que en un momento determinado, no debe de tener reglas tan especiales y mucho menos coercitivas a través de las cuales se deba llevar necesariamente la conciliación.

⁷ Tena Suck, Rafael y Morales, Hugo Italo, **Derecho Procesal del Trabajo**, 3ª. edición, Trillas, México, 1991, p. 151.

Como hemos dicho, a partir del capítulo tercero hablaremos ya de las situaciones conciliatorias de la Procuraduría Agraria, y por el momento sólo estamos viendo circunstancias específicas del derecho laboral sobre la conciliación.

Ahora bien es importante analizar como la legislación laboral contempla con preponderancia el sistema de la conciliación haciendo evidente como la reglamentación procesal contenida en la Ley Federal del Trabajo, pone de manifiesto que nuestro legislador, no desconoció la importancia sobre el sistema de la conciliación, para obtener una mejor solución de los problemas obrero patronal.

Si bien no adoptó el método de repetición de medidas de conciliación ante distintas autoridades, de donde siguieron diversos intentos de conciliación, sí lo sustituyó por el sistema de dar a la contienda las facilidades para solucionar mejor y más rápidamente su conflicto por medio de un acuerdo conciliatorio.

Cómo derivado de lo que era un procedimiento anteriormente voluntario, ahora se convierte en una etapa del procedimiento.

De hecho incluso es hasta sancionatorio cuando no se van a poder subsanar algunas deficiencias, y por supuesto cuando no se cuenta con la asistencia de cualquiera de los referidos.

De tal manera, las diversas posibilidades se van estableciendo, y van generando una mayor dinámica en el procedimiento, dado necesariamente el bien jurídico a tutelar, como es el trabajador y su familia.

Es también importante el fijar cómo la legislación, establece ya una necesidad respecto del procedimiento conciliatorio a través del cual, la misma junta de conciliación, estará obligada al arreglo.

El artículo 600 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción I establece lo siguiente: “las Juntas Federales de Conciliación tienen las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Procurar un arreglo conciliatorio de los conflictos de trabajo.”

A la luz de las circunstancias manejadas a partir del ejercicio de la acción laboral, encontraremos la acción lógica de las partes frente a la necesidad de una conciliación y por supuesto el principio de legalidad de la autoridad conciliatoria, como es la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Como consecuencia de lo anterior, la audiencia iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma, entrando inmediatamente a una etapa conciliatoria.

Ahora bien, es conveniente citar el contenido del artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo en donde se establece ya la reglamentación que debe de contener esta etapa, y a qué situaciones van a estar sujetas las partes.

Dicho artículo dice:

“Artículo 876.- La etapa conciliatoria se desarrollará en 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 exhortará a las mismas para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio.
- III. Si las partes llegaran 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 fijará su reanudación dentro de los cinco 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 el arreglo y deberán presentarse personalmente a la etapa de demanda y excepciones.”

La regla es específica, y como veremos a partir del capítulo tercero, y especialmente en todo lo que es el Reglamento de la Procuraduría Agraria, también la regla es específica en este Reglamento, de hecho en el inciso 4.3, vamos a establecer las diversas normas a través de las cuales, se lleva a cabo el procedimiento conciliatorio.

De ahí, que desde el punto de vista laboral, esta audiencia debe de presumir un cierto arreglo.

Ahora bien, a mayor abundamiento citaremos la siguiente jurisprudencia la cual dice a la letra lo siguiente:

“RELACIÓN LABORAL. EL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA DE LEY A SOLICITUD DE LAS PARTES PARA BUSCAR UN ARREGLO CONCILIATORIO, NO PRESUME LA EXISTENCIA DE LA, CUANDO LA DEMANDADA, NIEGA ESTA CIRCUNSTANCIA; si quien se ostenta como trabajador de la demandada le reclama la indemnización constitucional por despido injustificado, y en la contestación se niega la existencia del vínculo laboral, no es dable concluir que por el sólo hecho de que las partes, durante la fase conciliatoria o durante el desarrollo del juicio, hayan solicitado la suspensión de la audiencia con el objeto de conciliarse, deba presumirse la existencia de la relación de trabajo, atendiendo a que la etapa de conciliación es obligatoria antes de la contienda; asimismo, a que las partes puedan solicitar de mutuo acuerdo la suspensión de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas con el objeto aludido y, finalmente, a que la solicitud de aplazamiento únicamente tenga por objeto probar que las partes pretenden dar por concluida la controversia porque no quieren continuar el litigio, pero no origina la presunción de que entre el actor y el demandado se dé un vínculo laboral, ya que no hay nexo lógico entre la suspensión apuntada y la exigencia de la relación laboral. (Contradicción de tesis número 16/83 del 7 de agosto de 1989).”⁸

Derivado de lo establecido por la legislación, entonces el procedimiento de conciliación, genera diversas reglas formales a través de las cuales, se tratará de agotar esta etapa.

La etapa conciliatoria se desarrollará conforme a lo establecido por el título catorce, capítulo XVI de la Ley federal del trabajo, que en resumen se desarrolla de la manera siguiente:

Debe presentarse la queja o demanda sólo en las juntas de conciliación; Integrada la junta se citará a una audiencia de conciliación y ofrecimiento de pruebas, que se efectuará dentro de los tres días siguientes a la presentación del escrito (antigua Ley);

⁸ **Ley Federal del Trabajo**, (comentada por Eusebio Ramos y Ana Rosa Tapia Ortega), Sista, México, 2005, p. 521.

Se deberá notificar a la demandada la fecha de audiencia;

La junta antes que todo, procurará un arreglo conciliatorio del conflicto de trabajo teniendo facultades para aprobar convenios;

Si el actor no concurre se archiva el expediente hasta nueva promoción;

Si no concurre el demandado o si las partes no llegan a un convenio, en la audiencia se podrán ofrecer las pruebas que se estimen pertinentes;

Concluida la recepción de las pruebas, el Presidente de la Junta, remitirá el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje;

Terminado el proceso de conciliación, las partes deberán señalar domicilio para oír notificaciones, en el lugar de residencia de la Junta Federal, especial o local de conciliación y arbitraje a la que debe de remitirse el expediente, ya que en caso contrario, las subsecuentes notificaciones, aún las personales se harán por medio de Boletín o en los estrados;

Cuando las Juntas de Conciliación conozcan de los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda el importe de tres meses de salario, se observarán las disposiciones contenidas en el capítulo relativo a los procedimientos especiales;

Si no existe junta de Conciliación permanente, los trabajadores pueden ocurrir a la representación de la Secretaría del Trabajo o en su caso a la autoridad municipal para que se integre la Junta de Conciliación en forma accidental.

De la integración de las juntas de conciliación accidental, se deberán de observar los siguientes:

El inspector de trabajo o Presidente Municipal en todo caso, prevendrá a los trabajadores y patrones para que en el término de 24 horas designen a sus representantes;

En caso de que no hayan hecho las designaciones, las autoridades antes citadas harán las designaciones correspondientes.

Con lo dicho por los autores citados, tenemos ya una vista panorámica de la etapa conciliatoria en el proceso laboral.

Claro está, que cuando veamos el procedimiento agrario, veremos que también hay una cierta efectividad, pero por el momento, sólo estamos

haciendo algunos conceptos que nos interesan para poderlos comparar en el capítulo tercero y cuarto.

2.5. La conciliación en materia civil

El contenido del artículo 36 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala en la actualidad una cierta posibilidad a través de la cual, puede sobrevenir una conciliación.

Este artículo 36 dice: “salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, las demás excepciones procesales y las objeciones aducidas respecto de los preceptos procesales se resolverán en la audiencia previa de conciliación y de excepciones procesales, a menos que en disposición expresa se señale trámite diferente.

De todas las excepciones que deban de resolverse en audiencia se dará vista a la contraria por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga...”

Ahora ya también en el procedimiento civil, podemos encontrar la necesidad de una etapa conciliatoria a través de la cual, se pueda resolver rápidamente la situación.

Por esta circunstancia, se van a generar diversos conceptos conciliatorios, de los cuales el autor José Becerra Bautista nos comenta lo siguiente:

“La conciliación es un sustituto jurisdiccional, o sea la posibilidad de que el Juez, aún sin dictar sentencia sobre el fondo de la demanda de las partes, favorezca la composición de la controversia entre las partes mismas, de tal manera que el acuerdo obtenido por éstas, con ocasión de el proceso, lo hacen inútil.”⁹

⁹ Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México, 13ª edición, Porrúa, México, 1990, p. 17.

El autor Becerra Bautista, ya nos ofrece una idea generalizada acerca de la conciliación, como un aspecto nuevo que se ha introducido ahora a todo lo que es el procedimiento civil, sin duda, la conciliación desde el punto de vista civil es una posibilidad que junto con la mediación y la transacción, logran la economía procesal.

Ahora la conciliación en el Código de Procedimientos Civiles es obligatoria en la gran mayoría de los procesos de carácter civil. Si se llega a un arreglo o a una transacción en la audiencia previa y de conciliación se celebra un convenio judicial en virtud del cual se de por terminado el proceso o se modifican las pretensiones de las partes, entonces este convenio judicial se considera como el arreglo definitivo y tendrá el efecto de cosa juzgada.

Otro autor que nos explica sobre el particular, es José Ovalle Fabela, para quien la conciliación consiste en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. La conciliación va a ser asumida por un tercero denominado conciliador, quien será un experto en la materia con conocimientos de los hechos para poder proponer alternativas, nuestro autor lo refiere de la forma siguiente: “El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir formas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas. Para que el conciliador pueda desempeñar eficientemente su función, es indispensable que conozca la controversia de que se trate a fin de que estén en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución.”¹⁰

Evidentemente, las fórmulas se van estableciendo y fijando, todas tienden a lograr un acuerdo más rápido, a alcanzar una economía procesal, a establecer rápidamente una solución, y más aún, cuando los bienes jurídicos a tutelar, son primordiales para el grupo social.

De ahí, resulta trascendental el hecho de tener una cierta posibilidad conciliatoria en el marco de los deberes de la Procuraduría Agraria, para de

¹⁰ Ovalle Fabela, José, Teoría General del Proceso, 5ª edición, Oxford, México, 2001, p. 24.

esta manera, lograr la estrategia principal, la negociación entre las partes y la solución de sus conflictos.

2.6. Esfuerzos interinstitucionales de conciliación agraria

La propia naturaleza de los conflictos agrarios, involucran intereses que van más allá de los derechos de propiedad o posesión, los procesos del campo aún tienen peculiaridades que lo distinguen y excluyen, el campo se caracteriza por su gente y por las relaciones que estas establecen.

No puede entenderse la dinámica social que se genera y reproduce en el agro sin involucrarse plenamente con la identidad y con las costumbres de sus habitantes, los pobladores del campo comprenden de manera especial la relación que fomentan con la tierra, para ellos, la tierra representa la madre que los vio nacer, que les permite alimentarse y desarrollarse y que les aguarda al momento de su muerte como su última morada.

Es claro que este arraigo a la tierra hace que los conflictos verdaderamente resulten de una complejidad especial, para la clase campesina, en la mayoría de las ocasiones, las resoluciones de los tribunales son contrarias a sus intereses, y por lo mismo no están dispuestos a acatar dichas resoluciones.

Conocedor de esta situación, el Gobierno federal ha procurado programas especiales, por medio de los cuales, la labor de distintas instituciones, tales como la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, han participado en distintos programas.

Destaca, por la generalidad de problemas en el campo a los que contempló, el Acuerdo Nacional para el Campo, signado en el año de 2002 por el sector agrario y otras instituciones involucradas en la problemática agraria.

Es de gran importancia para el tema que nos ocupa, el numeral 262 de dicho acuerdo, el cual dentro de sus prioridades señala la importancia de la conciliación para resolver los conflictos que aún se encuentran pendientes a lo largo y ancho de la República.

El 22 de mayo de 2003 se instaló formalmente la Comisión de Ordenamiento de la Propiedad Rural con la participación de un amplio número de organizaciones agrarias, de propietarios rurales y de las autoridades federales, encabezadas por la Secretaría de la Reforma Agraria, y la Subsecretaría de Gobernación

El convenio ha sido una herramienta fundamental para tener un diagnóstico junto con las organizaciones sociales y de productores, respecto a la problemática del campo.

A través del Acuerdo Nacional para el Campo se ha dado un mecanismo de diálogo constante con las agrupaciones para ir analizando cómo están las políticas públicas en materia rural.

Uno de los principales puntos positivos es el mecanismo de diálogo más constante.

Debemos insistir, por lo que es el procedimiento conciliatorio, hablaremos con mayor incisión en el capítulo cuarto y especialmente en el inciso 4.3.

Por el momento, es importante señalar cómo la misma legislación agraria a través de su artículo 136 fracción III, establece las posibilidades de orientación y guía adecuada para resolver las situaciones en forma conciliatoria.

De tal manera que el reglamento interior de la Procuraduría Agraria, designa a la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, como el órgano a través del cual se va a llevar a cabo la conciliación agraria.

Evidentemente, que el marco legal sobre el cual se tiene que soportar este tipo de conciliaciones serán el siguiente:

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, fracción XIX último párrafo.

2.- La Ley Agraria en base a sus artículos 135 y 136 fracción III.

3.- El reglamento interior de la Procuraduría Agraria, en base a sus artículos 5 fracciones II y IV, el 13 fracción V, el 21 fracciones I, II, III y IV, el 30 fracciones I y III, el 36, el 41 inciso a), y los artículos 42, 43, 44 y 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Sin duda, los esfuerzos interinstitucionales de conciliación agraria, son muchos y en repetidas ocasiones se han llevado a cabo por lo que, la estrategia general establecida por la Secretaría de la Reforma Agraria, será el llevar a cabo una posibilidad esquemática.

Estos son factores de conciliación de controversias por límites de terrenos entre los núcleos agrarios, que la Dirección General de Conciliación de la Procuraduría Agraria debe de tomar en cuenta; por lo que forman parte de su marco jurídico señalado más adelante.

CAPITULO 3

ANTECEDENTES DE LA CONCILIACION Y LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria es una institución de servicio social, con funciones de *ombudsman* para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, que se traduzcan en bienestar social.

Como podemos observar en términos generales, la Procuraduría Agraria es una Institución básicamente de servicio social, atiende la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, especialmente de los ejidatarios, resulta ser en si esta una de sus primeras posibilidades de operación, siendo preciso observar, como es que la Procuraduría Agraria presta sus servicios de asesoría jurídica y por supuesto como interviene en la conciliación de los intereses o incluso hasta en la representación legal de los sujetos agrarios. Promueve también el ordenamiento y regulación de la propiedad rural y en términos generales propone medidas encaminadas para el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

La Procuraduría Agraria sin duda alguna, significa una de las instituciones para lograr una buena asesoría a los ejidatarios y comuneros, en los conflictos que en un momento determinado puedan tener.

Así, el objetivo principal de éste tercer capítulo, es el considerar las diversas situaciones que van prevaleciendo sobre la Procuraduría Agraria y su función conciliadora.

3.1. Decreto del 22 de noviembre de 1921

Veamos como a través de la historia de nuestro país, desde que se realiza la conquista española, los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras, los conquistadores no hicieron nada por conservar la cultura existente. Bajo instituciones como las encomiendas, y con el pretexto de la evangelización, se esclavizó a los pueblos indígenas sumiéndolos en la más atroz opresión. Durante los tres siglos de la conquista española, la cultura es devastada y los pueblos indígenas relegados a la más absoluta miseria. El movimiento de independencia, aún cuando promulga por la liberación de nuestra patria, muy poco hace por la cultura y economía del campo.

Las condiciones de desigualdad social y cultural son los factores principales que facilitaron a los potentados, como a la iglesia, la adquisición de grandes extensiones de tierra, podemos ver, cómo una vez terminado el movimiento de independencia, una gran parte del territorio nacional se encontraba en manos del clero, y las comunidades indígenas sumidas en la miseria.

Con la intención de activar la economía de las tierras que se encontraban ociosas, pertenecientes en su mayoría al clero, los reformistas promulgaron las leyes de desamortización de bienes en manos muertas.

A través del denuncia se pretende que los indígenas recobren las tierras necesarias para su explotación, pero tanto los prejuicios religiosos, como la incapacidad para promover en juicio, impiden que esta ley cumpla su cometido.

Durante el Porfiriato, los llamados intelectuales y las compañías deslindadoras, al amparo de las leyes de terrenos baldíos y de colonización, se apoderaron de grandes latifundios.

Con la promesa de recuperar sus tierras, un grupo considerable de campesinos se unieron al movimiento armado de 1910.

En este orden de ideas, podemos ver claramente que el campo y su gente a través de los tiempos han sido una clase vulnerable, tanto por sus condiciones culturales, como por sus condiciones económicas.

Se afirma que, a la luz de la historia, las instituciones de procuración y defensa del campesino no lograron su finalidad esencial; cuando menos hasta la gesta revolucionaria, pero aquella lucha hizo evidente la importancia de robustecer esa función.

A través de la historia, hemos analizado cómo el campesinado mexicano, se ha mantenido en desventaja crónica ante los intereses y los capitales, la cual a grandes rasgos podemos contemplar en dos etapas históricas.

Una primera etapa, se remonta a los tiempos en que los pueblos indígenas fueron sometidos por la conquista española.

La segunda etapa, la consideramos al término de la colonia, con el triunfo del movimiento de independencia, continuando la situación de desventaja en perjuicio de los núcleos de población indígena.

En este sentido la marcada opresión durante la historia del agro mexicano deja al campesino primero enfrentándose contra el conquistador, los encomenderos, y posteriormente el hacendado y latifundistas.

La clase campesina es verdaderamente protagonista de la lucha armada revolucionaria, la necesidad de hacerles justicia se hizo evidente plasmándose tal en la Constitución de 1917, busca su materialización en el reparto agrario, en otras palabras, ordenando el respeto a la propiedad indígena, el derecho de recibir tierras que tenían los núcleos de población y asimismo la división y reparto de latifundios.

Con este proceso radical, el campesino se encuentra ahora en la posición de enfrentar fuerzas e intereses aún prevalecientes, en una absoluta situación de desventaja, de tal forma, el Estado reconociendo la necesidad de

continuar con la asistencia legal que hiciera viable la lucha por la tierra, encamina su labor a la creación de instituciones de procuración agraria.

El antiguo Derecho Agrario, se conformó con una gran cantidad de disposiciones dispersas, sin que existiera una rama específica que la sistematizara, esta situación permaneció hasta principios de nuestro siglo, cuando el movimiento armado revolucionario dio nacimiento al país regido por la Constitución de 1917.

Es de trascendental importancia referirnos a la Constitución de 1917, por ser ésta la primer Carta Magna donde se consignan los derechos sociales a ese nivel, con especial mención al sector campesino.

A partir de esta Ley fundamental, se inicia la sistematización de las disposiciones en materia agraria, incluyendo aspectos radicales como el reparto masivo de la tierra mediante la destrucción de los latifundios. De ésta estructuración legal es nuestra materia.

A partir de la composición de la legislación agraria del 6 de enero de 1915, las posibilidades se fueron ampliando y modificando continuamente dependiendo siempre de la administración pública y de los intereses en la producción agrícola y la tenencia de la tierra.

No ajeno a las circunstancias de miseria extrema donde la clase campesina se ha encontrado, el nuevo Estado, creado como consecuencia del movimiento armado, contempló la necesidad de crear instituciones encargadas de atender y procurar a estas clases vulnerables de nuestra sociedad.

Una de esas instituciones es la procuración agraria, que como hemos observado según lo dicho por el doctor Lucio Mendieta, surge a través del decreto del 22 de noviembre de 1921, denominándose como Procuraduría de pueblos.

De tal manera, con el decreto del 22 de noviembre de 1921, básicamente se institucionalizan las reformas hechas a la Ley principal del 6

de enero de 1915, y se establecen nuevas bases para la reglamentación agraria.

Es en este decreto, donde se empiezan a establecer los fundamentos para la creación de la institución denominada en ese tiempo como la Procuraduría de pueblos.

Precisamente el artículo 4º del referido decreto, es el numeral que crea a la institución antes mencionada, con el objetivo indispensable de lograr una completa realización de la reforma agraria.

Al respecto el autor Lucio Mendieta, hace la siguiente referencia: “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.”¹

Esa Procuraduría de pueblos era dependiente directamente de la Comisión Nacional Agraria y los nombramientos y remociones de los procuradores, se realizaban directamente por esta.

La transformación evolutiva desarrollada posteriormente a la revolución, implicó también la obligatoriedad del Estado a observar las necesidades a suplir en el campo, así la Procuraduría de pueblos vino a llenar una necesidad urgente, pues las leyes agrarias estaban encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible ejercitar rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficios se levanta como principal obstáculo para ellos.

Tal y como ya lo habíamos afirmado, la necesidad social de sustituir al campesino en su ignorancia, va generando necesariamente, la evolución de esta institución representante de los pueblos, para lograr con esto una gestoría en sus derechos.

¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. Cit., p. 211.

Con la creación de las nuevas disposiciones agrarias, las cuales tenían por objeto principal beneficiar a los pueblos indígenas, a través de la restitución y la dotación de tierras. La afectación para estas acciones agrarias pesaba sobre tierras de hacendados terratenientes, pero la influencia de los prejuicios religiosos hacían creer al campesino que el denuncia se equiparaba a un robo, en muchas ocasiones impidió la aplicación de la legislación agraria.

El abuso a la clase campesina, debido a su ignorancia es evidente, hubo pueblos que encargaban en manos de gestores particulares sus gestiones, quienes muchas veces después de explotarlos inicuaamente, nada arreglaban, y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos solicitados en los procedimientos administrativos o judiciales, esto en perjuicio de la rápida tramitación.

Los inciertos tiempos en la gestión de acciones agrarias motivaron el abandono de los juicios por parte de los campesinos, quienes al paso del tiempo al ver sus esfuerzos sin frutos abandonaban toda comisión. En este sentido los Procuradores de los pueblos, constituyeron un factor importante para expeditar y moralizar la aplicación de las leyes agrarias.

Podemos observar, cómo debido a la ignorancia prevaleciente en el campo, a través de los tiempos la aplicación de las leyes y la justicia agraria han adolecido de muchas deficiencias, aprovechadas estas por aquellos que cuentan con el poder y la economía para dominar a las clases más vulnerables.

Los grupos dominantes, aún hasta la fecha persisten en tratar de lograr un mayor acaparamiento de terrenos, en virtud de representar riqueza y por lo tanto, existen diversas estrategias fuera de la Ley, fuera de toda expectativa humana, a través de la cual todavía se sigue insistiendo en el acaparamiento de tierras.

Debido a esto, todavía estamos frente a una necesidad protectora de grupos de campesinos aún sumidos en la ignorancia y en los prejuicios religiosos

De tal manera, por un lado el clero, y por el otro lado los terratenientes latifundistas, van dejando sin expectativas al campesino mexicano, el cual ahora junto con su retraso cultural, social, económico, es más frecuente el abandono de sus tierras para irse a trabajar a los Estados Unidos, en busca de una mejor calidad de vida.

Sin embargo, es importante considerar cómo la migración, únicamente ofrece a los campesinos emigrantes, mejoras económicas, tomando en cuenta su destino al ir a trabajar en tierras de otros propietarios y tras de ellos dejan a sus familias, su cultura, sus costumbres y sus raíces.

También resulta un grave problema la transformación de las tierras agrícolas al ser abandonadas, se vuelven atractivas para las empresas constructoras, cambiando el destino de la tierra, urbanizándola y fraccionándola, repercutiendo este uso de suelo en la explotación agrícola.

3.2.- Código Agrario de 1934

Con el lógico desarrollo de la sociedad, la tenencia de la tierra y la explotación agropecuaria, van a tener un marco de situaciones y circunstancias a través de las cuales, se pretende lograr mayores posibilidades en la tenencia de la tierra.

De ahí, que continuamente se vayan a establecer reformas por medio de las cuales, se trata de dar mayor eficacia a la aplicación de las reglas sobre el uso y explotación de la tierra.

Valiosa es la observación que Jesús Silva Herzog hace al respecto al decir: “la Procuraduría de pueblos, dependió en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934, al reformarse el artículo 27 y al

establecerse como consecuencia de esa reforma el Departamento de Asuntos Agrarios, se forma por parte de éste; más tarde fue una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas, creado el 1º de enero de 1936.”²

La voluntad política es la falta principal que podemos encontrar en la gran mayoría de nuestros gobiernos. Sin duda, el hecho de manejar la Procuraduría de los pueblos de la manera como observamos su devenir histórico, hace que ésta institución, no quede bien cimentada, y como consecuencia de esto, no se logre una eficacia trascendental a través de la cual, esta pudiera defender completamente los intereses de los campesinos los cuales como se ha visto, están sumidos en la ignorancia.

Tenemos cómo en términos generales, la evolución no conlleva el fin de una posibilidad específica por la cual, exista una buena representatividad tendiente a permitir resolver los problemas agrarios.

La necesidad de un crecimiento constante en el agro, especialmente en los ejidos, tendiente a hacer rendir la producción y con ella elevar la calidad de vida en el campo, es inminente, sin en cambio, a estos intereses se han opuesto los de las clases dominantes, quienes han visto en el campo solo una fuente más de enriquecimiento. Consecuencia de lo anterior, es invariable, la necesidad en la procuración de los intereses campesinos.

Al crearse la Procuraduría de pueblos y depender directamente de la autoridad encargada de resolver en materia de dotación y restitución, no garantiza una completa eficacia en el cumplimiento de su cometido, toda vez que se encuentra subordinada a esta.

La Procuraduría de pueblos, en ese tiempo, dentro del Departamento de Asuntos Indígenas, no estaba moral y legalmente capacitada para desempeñar sus funciones, pues de acuerdo con la Ley de Secretarías y

² Silva Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, 12ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 142.

Departamentos de Estado, no se concreta a la defensa de los intereses de los pueblos indígenas ante autoridades agrarias, pero si depende de estas.

De hecho la Procuraduría de Pueblos, realizó también la defensa de los grupos indígenas, ante cualquier autoridad y en todos aquellos asuntos donde se ameritaba la procuración, sin embargo se constituía en parte del órgano regulador.

La procuración, siguió siendo el principal objeto claro de la Procuraduría de los pueblos, aún con las limitantes señaladas. Este objetivo hasta la fecha se conserva, con las facultades de conciliación atribuidas a la Procuraduría Agraria.

De ahí, la ponencia celebrada en este trabajo de tesis, no es en sí del día, es una situación observada desde la creación de la Procuraduría de los pueblos a principios del siglo pasado.

3.3.- Código Agrario de 1940

Evidentemente, como se afirmó desde el inicio del presente capítulo, los latifundistas, los grupos dominantes, los capitalistas principalmente, saben perfectamente bien que el acaparamiento de tierras, les permitirá obtener mayores riquezas.

Esto forma continuamente, el manejo de situaciones de diversa manera en toda la seguridad sobre la tenencia de la tierra, y lamentablemente, no ha habido en sí un reconocimiento o bien una certeza jurídica en su tenencia donde se permita al ejidatario, aspirar a otro tipo de circunstancias para lograr su desarrollo.

Sobre este punto el autor Michel Gutelman, menciona lo siguiente:

“Cada vez que expropiaban una hacienda podía éste, conservar una superficie que no excediera de las 150-00-00 hectáreas por el derecho de constituir pequeñas propiedades inalienables, más en ciertos casos, como en Nueva Italia, los Mochis, Lombardía, el monte, fue confiscado el total de los bienes de

los latifundistas; tierras, edificios y capital técnico, todo pasó a manos de ejidatarios, sin embargo en otros casos se había previsto la entrega inmediata de una indemnización a los antiguos propietarios, quienes también recibían la autorización de comprar tierras en otros lugares de la República.”³

Las circunstancias no cambiaban, se exigía necesariamente una mejor posibilidad de la negociación y satisfacción de los intereses en la tenencia de la tierra.

Así tenemos como el 23 de septiembre de 1940 se expide el nuevo Código Agrario. Al promulgarse el nuevo código agrario, conservó gran parte de la letra y orientaciones de las anteriores leyes agrarias, persistiendo en este las concesiones de inafectabilidad ganadera, repitiéndose las disposiciones del decreto del 22 de marzo de 1934. Incluso se dedica un capítulo en la ley, exclusivo a la inafectabilidad, sus características son ampliadas y reglamentadas con mayor detalle.

De las innovaciones considerables a las leyes anteriores, encontramos la separación de la estructura y articulado, dividiendo la parte sustantiva de la adjetiva.

Otro intento notable del Código al que nos referiremos, fue el de la perfección técnica, pues separó con más o menor rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres partes fundamentales como son:

- 1.- Autoridades agrarias y sus atribuciones;
- 2.- Derechos agrarios;
- 3.- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Es preciso denotar que para esta fecha, ya nuestra Constitución de 1917 empezaba a dar sus frutos, pero aún, la lucha social no cesaba y proseguía su evolución. Lo anterior, nos lleva invariablemente a considerar cómo la Procuraduría de pueblos, tenía aún inalcanzable el objetivo de su misión, en

³ Gutelman, Michel, traducido por Felix Blanco Capitalismo y Reforma Agraria en México, 13ª edición, Ediciones Era, México, 1991, p. 109.

ningún momento, esta Procuraduría de Pueblos, lograría lo que corresponde a otras Secretarías o Dependencias.

Es importante observar cómo a través de los tiempos, tanto en épocas actuales, persiste la necesidad de una revolución cultural, cada día se vuelve de sobremanera indispensable, para que traiga consigo la conciencia en el México actual. Vemos evidentemente la necesidad de una revolución cultural, la que resulta indispensable conforme a las necesidades actuales, el caso de la globalización mundial y la competencia económica están sobre nuestro país en forma por demás ambiciosa. Vemos ahora cómo los grupos dominantes solo cambian.

La tenencia de la tierra igualmente cambia. Si anteriormente los dominantes eran los indígenas, luego los españoles, luego el clero, luego los liberales también se convirtieron en latifundistas, ahora son los industriales extranjeros, especialmente los norteamericanos, requiriéndose siempre de una propiedad privada, garantizada con toda la certeza jurídica necesaria.

Como consecuencia de lo anterior, es trascendental las situaciones y circunstancias dadas en el derecho agrario, y la posición de la Procuraduría Agraria básicamente de promulgar a favor de los derechos de los ejidatarios y comuneros.

3.4.- código agrario de 1942

Con la evolución lógica de la sociedad, observamos cómo sobreviene para 1942, una nueva reforma a la legislación agraria, en virtud de las necesidades del momento.

El Código Agrario, es promulgado el 31 de diciembre de 1942, y viene a sustituir al anterior código del 23 de septiembre de 1940, su creación atiende al resultado de la evolución jurídica desde la naciente reforma agraria, sin

embargo, adolece aún de innumerables lagunas y preceptos anticonstitucionales.

Fuertemente criticado por conservar aún la figura de la inafectabilidad ganadera, en beneficio a una clase poderosa y deja desprotegida a la clase campesina al limitar la posibilidad de enfrentar en juicio a los potentados ganaderos, dueños de verdaderos latifundios.

Con gran claridad el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, hace la siguiente referencia sobre la inafectabilidad instituida en éste nuevo Código, lo cual manifiesta en los términos siguientes: "...los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución ésta si así puede llamarse, que se concebía a pesar de las críticas que había suscitado porque favorecía a un sector poderoso de terratenientes; pero lesionaba los intereses de un campesino ignorante, desvalido, incapaz de destruirla por medio del juicio de garantías."⁴

Tal y como lo menciona el doctor Mendieta, a pesar de los esfuerzos en la certeza y seguridad por la tenencia de la tierra los cuales iban en aumento, de todas maneras, todavía se presentaban innumerables lagunas a través de las cuales, muchos de los campesinos, ejidatarios, y comuneros, se encontraban desfavorecidos, a pesar de todo el derecho y la legislación de 1942, mucha de ella en beneficio de estos sectores.

Como consecuencia de lo anterior, se va estableciendo incluso el Cuerpo Consultivo Agrario, sobre el cual, la procuración agraria tendrá posibilidades de participación y por supuesto de representación en los derechos de los ejidatarios y comuneros.

Así tenemos como uno de los puntos más trascendentales de esta legislación, nos la comenta el mismo doctor Mendieta y Núñez, haciendo la siguiente referencia: "el punto más serio del balance en el aspecto legislativo de la Reforma Agraria, es su estancamiento durante 29 años que duró vigente

⁴ Mendieta y Nuñez, Lucio, Op Cit, p. 259.

el Código Agrario de 1942. Parecía que la meta definitiva hubiese sido la codificación de las leyes relativas a la distribución de la tierra, codificación en la que las instituciones de la Reforma Agraria quedaron poco menos que inmobilizadas pues apenas si se introdujeron en ellas variantes no esenciales, de uno a otro de los Códigos Agrarios dictados hasta el de 1942 y en cambio se dejaron tocados puntos y problemas de capital importancia.”⁵

Sin duda, las necesidades de solución y el estancamiento, como lo refiere el autor citado, por 25 años, van a ser aprovechados por los grupos dominantes y por lo mismo, se lleva a cabo el acaparamiento de tierras bajo un sistema normatizado de inafectabilidad ganadera y agraria.

Tenemos que el establecimiento y diversas modificaciones a la legislación, reflejan cómo el problema agrario, definitivamente adolece de un marcado rezago, se tiene por un lado, a un campesino falto totalmente de cultura y por supuesto de economía, hizo la realidad agraria generar el florecimiento de otro tipo de instituciones.

Se estableció con esto, distintas delegaciones del Departamento Agrario en donde, a través de la estadística y censos agrarios, se demuestra cómo la mayoría de los terrenos agrícolas no están en producción, y se empieza a generar la necesidad de fundamentar adecuadamente la producción agraria.

Por decreto del entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1953, se ordena la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente del Departamento Agrario, para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

En las consideraciones del citado decreto se menciona, en diversas etapas históricas del proceso agrario, ha sido necesaria la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, Cuatro Etapas en la Reforma Agraria de México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969, p. 19.

de población, esto para atender la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra.

Así es como en 1953, por este decreto presidencial se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el objeto de asesorar gratuitamente a los campesinos, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, y a los campesinos que hubieran sido dotados de las mismas, en los programas jurídicos, administrativos etcétera, que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

Es importante señalar, que de origen, la Procuraduría de Asuntos Agrarios fue considerada con una especial autonomía, respecto de la estructura orgánica del Departamento Agrario -hoy Secretaría de la Reforma Agraria- ya que al crearse se ordenaba la designación de procuradores de asuntos agrarios en cada entidad federativa donde existían oficinas del Departamento.

Asimismo, en la oficinas centrales existía un procurador todos estos eran nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, y del cual dependían directamente, y su nombramiento lo ratificaba la aprobación expresa del Presidente de la República.

El reglamento de ésta institución, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954, el cual estableció en su artículo 1º que el Jefe del Departamento Agrario, llevaría el control de las Procuradurías de Asuntos Agrarios, a través de una oficina coordinadora.

El artículo 3º señalaba las funciones de carácter general, donde destacan el asesoramiento gratuito, a petición de parte, de los solicitantes de tierras y aguas, de los campesinos dotados o en lo futuro lo fueran, en problemas jurídicos, administrativos, etcétera.

Por último el artículo 4º señalaba sus atribuciones y deberes específicos, principalmente los consistentes en la asesoría de asuntos agrarios, en los cuales asesora y representa, a petición de parte, en cualquier

juicio relacionado con cuestiones agrarias; procura las gestiones administrativas para la solución de conflictos entre núcleos de población y entre estos con pequeños propietarios.

Por último orientar y auxiliar a los campesinos en materia de organización social y económica, así como colaborar con otras autoridades e instituciones particulares en ese sentido.

Conforme a lo anterior, la misma Procuraduría Agraria, encontrará diversos problemas en donde aplica la procuración, una de las bases principales a través de las cuales, esta institución tiene su desarrollo.

3.5. Ley Federal de Reforma Agraria

En 1971, se promulga la Ley Federal de Reforma Agraria en la cual se establecía incluso un procedimiento de conciliación como primera instancia en los conflictos entre ejidatarios.

Sobre la labor de la Procuraduría de Asuntos Agrarios comenta Antonio de Ibarrola, "al Ejecutivo, dentro de la indebida precipitación con la que ordenó se elaborara y discutiera la Ley Federal de Reforma Agraria, le tembló el pulso en relación con tal institución o temió crear un nuevo organismo burocrático del tipo de defensoría de oficio".⁶

Ahora bien, la procuración agraria que como hemos observado, se crea a partir del decreto del 22 de noviembre de 1921 con lo que fue la llamada Procuraduría de Pueblos, va a tener su desenlace y desenvolvimiento en virtud de las nuevas circunstancias sociales en el país.

Con la constante evolución que se tiene y la necesidad de explotación agrícola y por supuesto la deficiencia en la seguridad de la tenencia de la tierra, evidentemente la figura de la procuración agraria para la

⁶ De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario, Porrúa, México, 1975, p 444.

representatividad de la clase campesina socialmente vulnerable, cada vez va tomando mayor fuerza.

En 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se establece que le correspondería al Director General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte.

Se establece un procurador agrario en cada delegación agraria, para desarrollar los servicios antes mencionados, quien dependerá de esta dirección.

Otra función importante será el de realizar las investigaciones por violaciones a la ley o contra el personal oficial, estudiando las quejas y reclamaciones que formulen particulares, ejidatarios y comuneros.

Asimismo, es facultad trascendental de esta dirección intervenir por la vía conciliatoria en las controversias agrarias, practicar investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos.

Como representante agrario, instruí los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, diligencias que realizaba de oficio o a petición de parte, para declarar la nulidad de los actos de simulación agraria.

En 1983, el 3 de febrero, es reformado el artículo 27 Constitucional, adicionando las fracciones XIX y XX. En las que se establece el fundamento para la creación de un órgano de procuración agraria, facultando al Estado para disponer las medidas tendientes al apoyo y la asesoría legal de los campesinos.

En 1985 el 27 de agosto se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual el artículo 2º establece dentro de la estructura a la Dirección General de Procuración Social Agraria.

El artículo 20 del citado reglamento, faculta a esta Dependencia del Ejecutivo Federal para emitir normas, lineamientos y disposiciones, así como supervisar a las Procuradurías Sociales Agrarias de las Delegaciones; asesoría de campesinos en cuestiones agrarias; atender demandas y emitir opiniones; intervenir en la vía conciliatoria en las controversias agrarias; y las demás funciones que la Ley establezca.

El 6 de mayo de 1987 el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que establece entre otras facultades a la Dirección General de Procuración Social Agraria, la de intervenir en el proceso conciliatorio, y formular los convenios respectivos.

De hecho para este mismo tiempo, se va a formar dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas que va a generar también la posibilidad de procurar los derechos de los ejidatarios principalmente.

Ahora bien, es importante destacar cómo el legislador en la creación de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya empieza a reglamentar como un procedimiento el acto conciliatorio.

Así, es importante citar los artículos 434, 435 y 436 de lo que fue la Ley Federal de Reforma Agraria publicada el 16 de marzo de 1971, los cuales a la letra dicen:

“Artículo 434.- Los comisionados conocerán de los conflictos en la posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

Artículo 435.- Los quejosos deberán presentarse ante el Comisariado y expondrán verbalmente su queja, de la que se levantará un acta.

El Comisariado citará al quejoso y a la parte contraria en una Junta que celebrará dentro de los 3 días siguientes.

Artículo 436.- El día y hora señalado para la junta ante el Comisariado, se dará lectura al acta de la queja y se oirá a ambas partes. En el mismo acto el Comisariado propondrá una solución a las partes, procurando su advenimiento. De esta diligencia se levantará una acta que firmarán los participantes que sepan hacerlo y todos pondrán su huella digital debajo de sus nombres.”⁷

Los conflictos no resueltos ante el Comisariado Ejidal, se resolverían en segunda instancia ante la Comisión Agraria Mixta, siendo sus resoluciones inapelables.

Es importante observar cómo el legislador en el párrafo segundo del artículo 436 al que hemos hecho referencia, claramente denota su preocupación ante una clase campesina, históricamente sumida en la ignorancia y por lo mismo vulnerable.

Dicho numeral, hace la referencia a la obligatoriedad de imprimir su huella digital a todos aquellos involucrados en el acta de advenimiento, al señalar, firmarán en ella sólo quienes sepan hacerlo.

A partir de 1971 la legislación federal de la Reforma Agraria, estableció un procedimiento conciliatorio, a través del cual, los conflictos ejidales y comunales, podían resolverse rápidamente. Específicamente los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación, y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

Los ejidatarios y campesinos, involucrados en conflictos por el usufructo de los montes y pastos de uso común, así como los conflictos por las delimitaciones en las cercas entre parcela y parcela.

La Licenciada Martha Chávez Padrón da su punto de vista al artículo 434 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señalando: “...facultó a los Comisariados Ejidales para conocer de los conflictos sobre posesión y goce de

⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario..., Op. Cit., p. 509.

las unidades individuales de dotación y sobre disfrute de los bienes de uso común.”⁸

Esto no satisfizo completamente las expectativas en todo lo que fue la procuración social agraria, por ello, dentro de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, se va a ir implementando circunstancias y situaciones trascendentes a la certeza y la representatividad en la seguridad hacia la tenencia de la tierra y su explotación.

Como consecuencia de lo anterior, se va a establecer dentro de la organización de la propia Secretaría, diversos Departamentos de Procuración y Quejas que no son más que el desenvolvimiento de aquella Procuraduría de pueblos que nace en 1921.

Aún cuando sus funciones, estructura y facultades, pudieran tener variaciones en cuanto a la institución de la Procuraduría de pueblos y las direcciones y departamentos creados por la Secretaría de la Reforma Agraria, el espíritu de procuración social agraria, tendiente a la defensa de las clases socialmente vulnerables, en este caso la clase campesina, es en esencia el mismo fin.

En la página oficial de la Procuraduría Agraria, se puede leer lo siguiente:

“luego se creó la Dirección General, de Inspección, Procuración y Quejas y, después con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y con el reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1989, se regularon en el artículo 17 las atribuciones de la Dirección General de Procuraduría Social Agraria, que tenía entre otras funciones las siguientes:

I.- Atender las demandas planteadas por particulares, ejidatarios y comuneros, combatir a las presuntas violaciones a la legislación agraria que lesione los derechos de los promoventes.

II.- Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

⁸ Chávez Padrón de Velázquez, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, 6ª edición, Porrúa, México, 1989, p. 304.

III.- Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios.”⁹

La función conciliatoria, en principio la ha tenido desde sus orígenes, pero se ha ido fundamentando en relación directa con las necesidades legales y normativas sobre las cuales, la función de la Procuraduría Agraria ha logrado tener un desarrollo pleno y además efectivo.

A partir de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece en principio un procedimiento de conciliación que atendía el Comisariado Ejidal, y que definitivamente es básico para que, los asuntos ejidales puedan ser resueltos rápidamente.

Frente a esto, vamos a considerar, cómo es que la propia procuración se va relacionando con los diversos Códigos Agrarios, y como se mencionó anteriormente en voz del autor Manuel González Ramírez, para 1953 por decreto presidencial se integra la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

Pero luego es absorbida, en 1980, para convertirse en la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria.

De tal manera que es aquí en donde empieza a intervenir como parte conciliadora en los diversos procedimientos agrarios.

3.6. Ley Agraria

Durante la última década del siglo pasado, con la suscripción de diversos tratados internacionales, nuestro país fue integrándose cada día más a la globalización, dinámica económica que rige actualmente en el mundo.

En ese sentido se inicia en el campo mexicano un proceso de cambio necesario para adecuar la política de producción y explotación de la tierra a las

⁹ www.pa.gob.mx/principal/historia.htm

necesidades internacionales que nuestra nación comienza a enfrentar a raíz de la globalización.

La estrategia social, política y económica instaurada por la Procuración Agraria no siempre ha podido estar al nivel de las necesidades reales del campesinado, quedándose en muchas ocasiones en buenas intenciones.

Ante el estado general de deterioro del campo, fue inminente, la Reforma al artículo 27 Constitucional en 1992, ocasionó un importante cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, es decir la culminación del reparto agrario.

Debido a esto se crean nuevos mecanismos para la seguridad jurídica definitiva de los campesinos en general, la liberación de la propiedad social, permitiendo diversos contratos y aún la transmisión de parcelas, la autorización de adquisición de tierras por personas morales, la creación de Tribunales, y finalmente la constitución de la procuraduría agraria.

Sobre el particular, el Registro Agrario Nacional, emite los siguientes comentarios: “como resultado de las reformas al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, se creó la Procuraduría Agraria, como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se encarga de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos.”¹⁰

En razón de lo establecido, observamos cómo la legislación agraria va a extraer de su normatización el contexto de la Procuraduría Agraria para generar un reglamento de la misma.

Como consecuencia, hemos de observar que la urgente Ley Agraria, necesariamente presenta objetivos definidos, a través de los cuales se trata de dar un mayor impulso a la producción agrícola.

¹⁰ Autor Corporativo, Registro Agrario Nacional, La Procuraduría Agraria, Editado por el Sector Agrario, No. 2, México, 2005, p. 35.

Pero, evidentemente estas circunstancias casi no se logran, en virtud de que todavía prevalece un alto nivel de atraso cultural en nuestro país y por tanto, lo que hacen los campesinos, es irse a los Estados Unidos en busca de trabajo.

Así tenemos, que ésta nueva Ley Agraria tiene como objetivo principal el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fenómeno de actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y participación en la vida social.

En este contexto es de trascendental importancia, fortificar los sectores sociales más vulnerables, dentro de los que encontramos en primera instancia el sector rural, el cual, como hemos visto históricamente ha sufrido niveles considerables de marginación.

En base a estas ideas la generación de una dependencia del ejecutivo federal, autónoma y descentralizada, es indispensable en la búsqueda de la igualdad social, por ello una institución como la Procuraduría Agraria, encargada de asesorar y velar por la procuración de justicia social encaminada al campo es necesaria para contrarrestar las desigualdades.

Creada así, bajo el espíritu de representatividad social, en sus tareas la Procuraduría Agraria trata de coadyuvar con las distintas instituciones del sector agrario y Tribunales, para la administración pronta y expedita de la justicia agraria.

En este orden de ideas, el proceso conciliatorio legislado en el reglamento interior de esta institución, es una herramienta jurídica que contribuye de forma por demás trascendental en la celeridad de la solución a los conflictos que surgen entre ejidatarios y comuneros.

3.7. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

Como ya se había mencionado en el inciso anterior, el reglamento interior de la Procuraduría Agraria surge inmediatamente después de promulgadas en 1992, las reformas a la Constitución en su artículo 27, y por supuesto la Ley Agraria.

De tal manera, independientemente de que en el capítulo IV observemos ya el procedimiento conciliatorio y por supuesto establezcamos desde el punto de vista normativo los alcances de los artículos 27 fracción IX último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 135 y 136 fracción III de la Ley Agraria, el artículo 5º fracciones II y IV, el 13 fracciones V, el 21 fracciones II, III y IV, el 30 en sus fracciones I y III, el 36, 41 inciso a), 42, 43, 44 y 45 del reglamento, estos los estudiaremos básicamente en el próximo capítulo.

Una vez hecha la anterior aclaración, respecto al reglamento de la Procuraduría Agraria, lo analizaremos posteriormente, toda vez que en la temática de este tercer capítulo hemos tratado de establecer los antecedentes de la conciliación agraria y de la Procuraduría Agraria.

Como consecuencia de lo analizado en el transcurso del presente capítulo, evidentemente, va surgiendo la entidad llamada Procuraduría Agraria, y frente a esto, las posibilidades necesarias a través de las cuales, se van dando los lineamientos específicos para la intervención conciliatoria de éste órgano descentralizado.

Así, el primer reglamento interno de la Procuraduría Agraria fue publicado el 27 de marzo de 1992; y éste reglamento, tuvo sus primeras reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1993, para que finalmente se dieran otras reformas las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1996.

En términos generales, se define la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria, estableciendo las bases de su organización y funcionamiento, y el logro de sus debidas atribuciones previstas necesariamente por la propia Ley Agraria.

Por lo anterior, en términos generales, la Procuraduría Agraria estará encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios y comuneros, incluso hasta de sus sucesores.

De ahí, la naturaleza jurídica de esta institución es la de un defensor de oficio que está encargado por Ley, para promover en forma pronta, expedita y eficaz la procuración de la justicia agraria y garantizar con esto, las posibilidades de lograr una mejor y más adecuada certeza jurídica en la tenencia de la tierra y aplicación de la justicia en el campo.

Conforme a lo anterior, evidentemente esta institución, tiene obligación de asesorar a los núcleos de población, orientarlos, vigilar que se respeten los diversos fondos legales, actuar como árbitro, emitir recomendaciones, hacer del conocimiento de la Contraloría de la Federación las irregularidades de los servidores públicos, atender demandas, en fin, todas y cada una de las facultades conferidas por la ley, las cuales veremos posteriormente.

Por necesidad el organismo encargado de la representatividad agraria debe estar en una institución experta en la materia, siendo en este caso, precisamente la Procuraduría Agraria esta institución, perita tanto en el derecho sustantivo como en el adjetivo, razón por demás trascendental para confiar a ésta la intervención como autoridad conciliadora en los conflictos agrarios.

Por el momento basta decir que esta institución, tiene un carácter autónomo y descentralizado.

CAPITULO 4

LA CONCILIACION VIA PREFERENTE PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS AGRARIOS POR PARTE DE LA PROCURADURIA AGRARIA

Antes de entrar a este cuarto y último capítulo, será conveniente, hacer un resumen de lo hasta aquí estudiado.

En principio, cuando se analizaron los antecedentes de la propiedad social en México, se estableció como uno de los objetivos principales para la seguridad en la tenencia de la tierra, es la producción de alimentos.

Desde la encomienda colonial, hasta nuestros días, la producción de alimentos resulta ser en sí la posibilidad más trascendental a través de la cual, se deba de tener una seguridad en la tenencia de la tierra para poder hacerla producir.

Luego, desde lo que era el ángulo individual, observamos algunos conceptos de la conciliación.

Ya en el capítulo tercero, se hace referencia del desarrollo de la procuración de justicia agraria durante la época posrevolucionaria.

De tal manera, en la actualidad, esta posibilidad conciliatoria se ha desarrollado tanto, formando parte de una posibilidad de economía procesal como para lograr una solución pronta de los conflictos.

Derivado de lo que es el artículo 17 Constitucional, el cual establece que la justicia debe de ser; completa, pronta e imparcial. Estos tres elementos, deben quedar debidamente satisfechos en el procedimiento de conciliación, siendo su objetivo de estudio este cuarto y último capítulo.

Dicho de otra manera, necesariamente se deberá de desahogar esa posibilidad conciliatoria, pero de tal manera permitiendo a la función jurisdiccional agraria, lograr también sus objetivos.

En la discusión a las reformas del artículo 27 constitucional en 1991, quedaron eliminadas las acciones relativas al fraccionamiento de latifundios y

la creación de nuevos centros de población ejidal, así como el derecho de los núcleos de población que no tengan tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente, a la dotación de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas.

Las reformas atienden a que hoy la explotación del campo no sólo requiere de trabajo, sino también de inversiones para hacer más productiva la tierra, así como una visión de rentabilidad y eficiencia en la acción de los campesinos. Para lograrlo se necesita que el capital vaya al campo y permita a las sociedades por acciones poseer y explotar la tierra, y no sólo a los campesinos, este es un factor indispensable para modernizar la producción.

La reforma recoge esta realidad económica y jurídica a fin de llevar a cabo la actividad productiva, permitiendo a las sociedades mercantiles por acciones poseer tierras y participar así en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, facilitando su participación en el desarrollo del país, el incremento de la producción en el campo contribuyendo a elevar el nivel de vida de todos los mexicanos y en particular la de los campesinos.

Pero, como ha quedado señalado dentro de la evolución del sistema agrario mexicano, la clase campesina en el transcurso de la historia se ha encontrado en desventaja ante el resto de la sociedad, siendo históricamente una clase vulnerable, presa a través de los tiempos, de las ambiciones del poder y la riqueza. Razón por la cual el legislador, previene en la mencionada reforma la creación de un órgano autónomo, que vele por el bienestar de esta clase.

La Procuraduría Agraria como institución constitucionalmente creada por reforma del 6 de enero de 1992, al artículo 27 de nuestra carta magna, precisamente en su fracción XIX, señala: “La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...” con tal carácter este organismo viene a ser un *Ombudsman*, para defender los derechos agrarios de los comuneros, ejidatarios y sujetos agrarios que la ley señala.

Las funciones de la Procuraduría Agraria, como las señala el artículo 135 de la Ley Agraria, son de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, de sus sucesores, pequeños propietarios, avocindados, y jornaleros agrícolas, así mismo representarlos en juicio ante los Tribunales, fungir como árbitro y procurar en todo momento la vía conciliatoria preferentemente para la solución de los conflictos.

Por eso, hemos intitulado nuestro tema de tesis como: **“la conciliación vía preferente para la solución de conflictos agrarios por parte de la Procuraduría Agraria.”**

Como consecuencia de lo anterior, necesariamente el objetivo fundamental es solucionar los conflictos agrarios en una forma, como lo establece la función jurisdiccional, de manera pronta, completa e imparcial.

Todo esto irá a redundar en el contexto de la Procuraduría Agraria en México, siendo el caso de que en términos generales, las posibilidades a través de las cuales se lleva a cabo la conciliación pueden tener un ámbito mucho más trascendental para arreglar los conflictos.

Esto es, para lo que sería el procedimiento contencioso agrario, previamente se debe demostrar haber agotado la fase conciliatoria, y no sólo eso sino, motivar y exhortar a las partes en conflicto a presentar proyectos de conciliación donde deban de sacrificar algún derecho en beneficio del pronto arreglo.

De hecho la misma Procuraduría Agraria, puede presentar un sistema basado en el análisis de las diversas comisiones intersecretariales, o los diversos programas de protección al desarrollo del campo, tanto nacionales como internacionales, para ayudar a la solución de un conflicto.

Por ejemplo una comunidad puede pelear una posesión de terreno a otra, y en la conciliación, debido a los informes que la Procuraduría Agraria pueda recabar en esa región, puede pretenderse establecer una industria compartida entre las comunidades, y se puede proponer hasta el

financiamiento necesario, con esto en vez de llevar a las partes al conflicto, la conciliación consistirá en asociarlas para producir. En atención a lo anterior estudiaremos más adelante cómo se regula, principalmente este proceso conciliatorio que realiza la Procuraduría Agraria.

4.1. Artículo 27 Constitucional, fracción XIX

El 3 de febrero de 1983, se reformó el artículo 27 de la Constitución y en el tema en cuestión, se estableció en la fracción XIX, la obligación del Estado para apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Debido a la anterior reforma nace en 1985, como quedó señalado en el capítulo anterior, la Dirección General de Procuración Social Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Esta Dirección, no tuvo la eficacia que se pretendía y difícilmente alcanzó a cubrir sus objetivos. Considerando que la Secretaría de la Reforma Agraria era la autoridad encargada de la aplicación de las acciones agrarias, la citada Dirección, al ser parte de esta Dependencia del Ejecutivo Federal, por razón de subordinación se encontraba en ocasiones impedida para gestionar en contra de las decisiones de su superior.

En la exposición de motivos de la reforma hecha en 1992 al artículo que nos ocupa, fue planteada la idea de que la reforma agraria en los tiempos actuales se encontraba ingresando a una nueva etapa, con la necesidad de superar el rezago agrario.

De gran importancia es establecer plenamente los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra y documentarlos, para evitar cualquier duda que impida su definitividad.

Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolver la problemática en la tenencia de la tierra para uso agrícola. Desde sus orígenes

el espíritu del artículo 27, procura la claridad de los títulos agrarios como instrumento de impartición de justicia.

La fracción XIX, precisó en razón del tema en estudio, cómo la ley establecería un órgano para la procuración de justicia agraria. Además en dicho precepto y fracción se estableció la creación de tribunales independientes del ejecutivo, con la autonomía y capacidad de resolver por la vía jurídica los conflictos agrarios.

En la exposición de motivos de la Ley Agraria, el Ejecutivo Federal señaló cómo el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma, siendo una de las más relevantes propuestas, la creación de un órgano de procuración de justicia agraria, con este organismo el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo.

Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; la Procuraduría Agraria.

La fracción XIX del artículo 27 Constitucional, establece la siguiente redacción:

“Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límite de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos, en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...”

Nuestra Carta Magna consagra precisamente como una garantía de seguridad jurídica, atender y procurar que la justicia agraria sea aplicada en forma expedita como lo señala el párrafo antes mencionado.

Asimismo debemos considerar, al cuerpo completo de la Constitución aplicable para lograr el objetivo antes citado.

En cuanto a la seguridad en la tenencia de la tierra para explotación agrícola, el legislador la contempla con tal importancia, al grado de elevarla al nivel de garantía constitucional, y su regulación es de competencia federal.

La materia agraria dejó de ser regulada únicamente por el Poder Ejecutivo, el cual se constituía antes de la reforma de 1992, en algunas ocasiones en Juez y parte, y es de trascendental importancia en la reforma citada, la creación de Tribunales Especializados, dependientes del Poder Judicial, los encargados de la administración de justicia agraria.

El último párrafo resulta ser de trascendental importancia para el tema en estudio, ya que es precisamente ahí, donde se encuentra el origen constitucional de la Procuraduría Agraria, como una institución independiente, encargada de velar por los derechos de los sujetos agrarios.

Continuando el análisis de este numeral, podemos denotar inmediatamente, cómo el artículo 27 constitucional, maneja el concepto de seguridad jurídica, de tal manera que para su estudio a continuación citaré las palabras del autor Rafael Preciado Hernández quien al hacer un concepto sobre la seguridad jurídica, alude a lo siguiente: “La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus derechos y su patrimonio, no serán objeto de ataques peligrosos, pero si éstos se realizan, les serán asegurados por la sociedad protección y reparación.”¹

Nos explica este autor, la importancia de entender como el individuo está en seguridad en el sentido de que su situación no debe ser modificada

¹ Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, 21ª edición, Jus, México, 2000, p. 233.

sino por el procedimiento societario establecido por la comunidad, donde por fuerza deban de cumplirse las formalidades establecidas por la Ley.

Para poder comentar más ampliamente estas situaciones, pasemos al siguiente inciso en donde plantearemos la situación concreta de la Procuraduría Agraria y cuales son las diversas facultades de ésta institución, en relación a la administración de justicia agraria y por supuesto a la seguridad jurídica a que se refiere la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

4.2. La Procuraduría Agraria, facultades y atribuciones

En términos generales, la Procuraduría Agraria, va a tener las facultades y atribuciones que la propia Ley Agraria le otorga, dedicando el título séptimo para señalarlas.

Vemos cómo el artículo 134 de la citada Ley, hace referencia a la Procuraduría como un organismo descentralizado de la administración pública federal, el cual va a contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, es importante mencionar cómo la Ley Agraria sectoriza a esta institución dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero solo por cuestiones de coordinación, dado a la materia de aplicación, no se debe olvidar la autonomía de esta institución.

El artículo 135 refiere las funciones de servicio social atribuidas a la institución que nos ocupa, la cual se encargará de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación que la misma Ley, y atendiendo a su reglamento correspondiente.

Las atribuciones de la Procuraduría Agraria las encontramos clasificadas y especificadas en el artículo 136 de la Ley Agraria, las cuales señalaremos a continuación:

La Procuraduría Agraria tiene facultades para coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo 135, en asuntos y ante las autoridades agrarias. Debe dar asesoría a las consultas jurídicas planteadas por los sujetos agrarios en su relación con terceros respecto a la aplicación de la Ley Agraria.

Veamos la importancia de la fracción III para el tema en estudio, pues esta fracción es precisamente la que faculta a la institución para promover la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en casos controvertidos relacionados con las leyes agrarias.

Debe 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 realizar las funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes. Deberá estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

Es importante señalar que al tener conocimiento deberá denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

Con el auxilio y participación de las autoridades locales, deberá ejercer las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

También está facultada para investigar y denunciar los casos en donde se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las legalmente permitidas.

Además deberá asesorar y representar a los sujetos agrarios, en trámites y gestiones tendientes a obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales correspondientes. Denunciará ante el Ministerio Público o quien corresponda los hechos presumibles de ser constitutivos de un delito, y atenderá las

denuncias sobre las irregularidades cometidos por el Comisariado Ejidal y deba presentar el comité de vigilancia.

Tendrá delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en aquellos lugares en donde lo estime conveniente, en cada una de las delegaciones, los delegados aplicarán estas facultades y promoverán la conciliación dentro de sus áreas territoriales de operación.

Sin duda alguna, las diversas facultades consagradas a la Procuraduría Agraria le dan un gran parámetro para intervenir en varios aspectos de la vida ejidal.

Dicho de otra manera, se le está permitiendo a través de esas facultades, el poder intervenir y constituirse como un asesor de los sujetos agrarios, procurando debidamente sus capacidades para desahogar con esto, todos los conflictos agrarios, principalmente los de la certidumbre en la tenencia de la tierra.

Como consecuencia de lo anterior, otra de las situaciones trascendentales en las facultades de la Procuraduría Agraria lo constituye las establecidas por el artículo 4 de su reglamento interior el cual a la letra dice:

“Asimismo llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.”

Por su parte el artículo 5º del citado Reglamento, señala las facultades de la Procuraduría Agraria entre las que destacan:

Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, las relativas a los derechos humanos respecto a la materia agraria. En coordinación con las demás autoridades agrarias o involucradas con la problemática en el campo.

Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de contratos, convenios, o cualquier otro acto jurídico realizados entre si o con terceros. Como parte de sus características, y de su profesionalización en la materia agraria, deberá velar por el bienestar de los campesinos.

Coadyuvar y representar a los sujetos agrarios. Función desarrollada ante los Tribunales, especialmente cuando estos sujetos se encuentran en notoria desventaja dentro de un procedimiento.

Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos. Siendo de especial atención esta facultad, porque más allá de la búsqueda de economía procesal, al velar por los intereses campesinos, propondrá en todo momento la viabilidad de someter sus diferencias entre los sujetos agrarios a una conciliación, donde ambas partes pueden transigir, procurando el beneficio de ambas partes con el desistimiento de algunas de sus pretensiones, para obtener un beneficio común.

Actuará como árbitro, a petición de parte. Orientará a los sujetos agrarios o hará gestiones en su nombre para la explotación o aprovechamiento de recursos. Asesorará y representará para obtener regularización de la tenencia de la tierra, certificación y titulación de derechos.

Son amplias las facultades de la Procuraduría, seguir las enlistando contempla también la defensa de las comunidades indígenas, la obligación de hacer del conocimiento de las autoridades; violaciones de leyes agrarias, incumplimiento de las obligaciones de los impartidores de justicia agraria, denunciar acaparamientos de tierra.

También es la institución idónea para ejercitar la inspección y vigilancia de los derechos de los sujetos agrarios, instaurando procedimientos cuando sean violados estos derechos.

Convocará asambleas de los núcleos de población en los casos señalados por la Ley. Garantizará la legalidad de las asambleas de los núcleos

de población e impugnará de oficio la nulidad de estas cuando así lo establezca la Ley. Emitirá opiniones cuando los núcleos de población ejidal o comunal transmitan el dominio de sus tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Vigilará las liquidaciones que se hagan a las sociedades antes mencionadas para recibir tierras en pago de lo que les corresponda en el haber social.

Como se puede apreciar, tanto las facultades otorgadas por la Ley y el Reglamento Interior, tienen mucha similitud, aún cuando el Reglamento es más específico y amplio en su competencia o facultades, lo que denota claramente el carácter de representatividad otorgado a ésta institución, creada para salvaguardar y defender los derechos de los sujetos agrarios.

Es importante establecer en el tema de estudio cuales son las facultades señaladas en el reglamento interior de la Procuraduría donde, en materia de conciliación se faculta a la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, conforme lo establecido en el artículo 21, el cual se estudiará con posterioridad

Sin duda, las atribuciones y facultades tienden como se había dicho, a lograr esa seguridad jurídica, no solamente en la tenencia de la tierra sino en la producción agraria.

4.3 El procedimiento conciliatorio

Al hablar de la conciliación en un carácter agrario, es necesario tocar varios aspectos fundamentales para poder entender la problemática en el campo, la Procuraduría Agraria tiene una dirección General de Conciliación, regulada por el artículo 21 del reglamento interior y la cual se encarga de realizar por excelencia la labor conciliatoria a través de un procedimiento reglamentado y realizado por su estructura.

Al pensar en la problemática agraria, existe una forma distinta de ver las cosas entre la gente del campo y la que vive en la ciudad, como particular esencia la tenencia de la tierra es tanto ejidal como comunal, un porcentaje menor corresponde a la pequeña propiedad la cual se rige por la legislación civil

Al observar el modelo de tenencia de la tierra, podemos darnos una idea clara del significado de los conflictos, toda vez que los ejidos y las comunidades estarán regidas por la materia agraria.

Asimismo, se involucran en la problemática del campo aspectos de orden político, de orden étnico o cultural, la presencia indígena en el campo, la cual tiene connotaciones muy particulares por los usos y costumbres de las comunidades de las cuales la misma Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia al respeto señalando la importancia que debe dárseles, aunado a esto los recursos susceptibles de ser aprovechados son generadores de conflicto.

En muchas ocasiones los conflictos se originan por la tenencia de la tierra y/o por el aprovechamiento y explotación de los recursos existentes en ellas.

Para identificar las problemáticas originadas en el campo debemos conceptuar el tema de los bienes y derechos en materia agraria pues no es lo mismo las controversias generadas con motivo de los derechos agrarios individuales, y los derechos agrarios colectivos.

En el caso de los conflictos generados entre individuos aislados, su solución y alternativas para resolver esta problemática es mucho más claro, invariablemente las soluciones a encontrar entre ellos, sobre todo en el campo de la conciliación son más que tangibles.

En cambio cuando hablamos de controversias que involucran los derechos agrarios colectivos nos encontramos con elementos particularmente más difíciles, porque estamos hablando de bienes y derechos

correspondientes al conjunto de individuos integrantes de núcleos agrario o las etnias, en estos conflictos, especialmente los relacionados con destino de tierras, nos encontramos frente a las facultades exclusivas de las Asambleas Generales, conflictos con un trato especial y donde la conciliación por lo mismo requiere de formalidades especiales, las que estudiaremos más adelante.

Conciliar entre dos personas puede quedar claramente acotado, la conciencia en relación de los derechos individuales son eminentemente distintos a los colectivos, así pensar en conciliar a un ejidatario con otro respecto de linderos de sus parcelas, puede circunscribir un trabajo meramente técnico donde las dos partes aceptan y no hay más involucrados, sólo los mismos ejidatarios.

Sin embargo, cuando se trata de un conflicto entre linderos de un ejido y otro, entre una comunidad y otra, el asunto es totalmente distinto, se necesita apelar a la conciencia, a la mentalidad de la titularidad colectiva. Por eso la visión de la conciliación en conflictos entre comunidades o núcleos de población, y entre individuos particulares debe ser distinta.

En principio debemos anotar cómo derivado de las atribuciones a la Procuraduría Agraria, encontraremos en el artículo 135 la posibilidad de un servicio social, en la defensa de los derechos de ejidatarios y comuneros.

Así como también, el artículo 136 en su fracción III, establece como atribución de la Procuraduría Agraria, el promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria.

Esto, nos lleva al reglamento interior de la Procuraduría Agraria, en el que se establece en el artículo 5º fracciones II y III citados anteriormente, señala el asesorar a los sujetos agrarios en la realización de contratos, convenios y actos jurídicos y en la fracción VI, se establece el promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios en las materias

reguladas por la Ley, de hecho se establece como vía preferente para la solución de conflictos.

Esta situación realmente no la debemos perder de vista, así, el artículo 13 del Reglamento en cita establece en su fracción V las facultades del Subprocurador, y dice: Vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables y sean alternativas preferentes para la solución de los conflictos agrarios:

Luego, el artículo 21 del mismo reglamento interior, fija en varias de sus fracciones, las facultades de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, siendo las siguientes:

- I.- Recabar y evaluar la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para promover y procurar el advenimiento entre las partes, como medio preferente para su solución.
- II.- Actuar en la vía conciliatoria y poner a consideración de las partes los convenios respectivos; para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme al procedimiento establecido en este reglamento;
- III.- Promover ante el Tribunal Unitario Agrario la ratificación de los convenios, así como en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional.
- IV.- Promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable;
- V.- Designar al servidor público que se desempeñará como árbitro y supervisar el procedimiento respectivo en los términos de éste Reglamento, hasta la ejecución del laudo;
- VI.- Mantener actualizada la información de todos aquellos elementos que se empleen en las ciencias, artes y técnicas para que, en su caso, se incorpore a los procedimientos periciales de la institución;
- VII.- Elaborar estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios;
- VIII.- Proporcionar servicios periciales a los núcleos de población agrarias y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la Ley y con la operación de los propios núcleos, y.
- IX.- Proporcionar al servicio de auditorías relativas a la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y procedimientos de control interno referentes a esas actividades, a petición expresa de cualquiera de sus órganos.”

A través de esta regulación se va integrando un fenómeno de seguridad jurídica por medio del cual, la Procuraduría Agraria, tendrá que ser la avocada para llevar a cabo todo lo que es la conciliación en el mundo agrario.

Por otro lado, el artículo 30 del mismo reglamento, va a fijar una delegación de funciones, al establecer lo siguiente:

“Artículo 30. Las delegaciones tendrán las siguientes facultades:

I.- Ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las facultades de la Procuraduría, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador, y con apego a las normas, programas, circulares y demás disposiciones que para tal efecto se expidan;

II.- Promover, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria, y en su caso, llevar a cabo el procedimiento arbitral.”

Nótese cómo la necesidad de establecer un sistema adecuado de conciliación, es apremiante, de hecho, en lo que son los trámites del procedimiento, especialmente en la conciliación, ésta se basará en los siguientes principios de derecho procesal como son:

- 1.- La oralidad;
- 2.- La economía procesal;
- 3.- La inmediatez;
- 4.- La suplencia en la deficiencia de la queja.
- 5.- Igualdad formal de las partes.

Sin duda, la oralidad nos va a dar siempre la posibilidad de economizar no solo en papel, sobre todo en tiempo, al acordarse las promociones en el momento de ser planteadas. La economía procesal pretende la acumulación de actos y el ejercicio de acciones para lograr celeridad en los procesos.

Referido a la inmediatez, ésta básicamente pretende respecto de la necesidad evidente en el acercamiento de las autoridades con el conflicto a dirimir.

Sobre este principio, el autor Francisco Ross Gamez nos dice: “este principio es también distintivo del proceso laboral. Consiste esencialmente en

la facultad del juzgador de estar en contacto permanente con las partes en controversia y presenciar por si mismo el desarrollo de todas las audiencias, para que de una manera personal, directa e inmediata se compenetre de todas y cada una de las contingencias propias del conflicto, desahogo de pruebas y demás hechos desarrollados en la secuela procesal.”²

A la luz de este principio, se logra un gran contacto la autoridad, el problema y los sujetos.

En referencia a la suplencia de la queja, esta situación es a favor necesariamente de los ejidatarios, y es una institución que podemos encontrar en el juicio laboral, en beneficio del trabajador, cuando la Junta de oficio señalará las omisiones o correcciones que deban hacerse a la demanda.

También el juicio de amparo, cuando se sustituye la deficiencia de la queja en favor de los menores de edad, del procesado, de los trabajadores y por supuesto de los ejidatarios.

La igualdad formal de las partes, evidentemente nos lleva a considerar el artículo 1º de la Constitución sobre la igualdad jurídica entre todas las personas.

Por otro lado, el artículo 4º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, fija que la Procuraduría, va a representar ante los órganos jurisdiccionales a los sujetos agrarios para llevar a cabo la solución vía conciliación de los problemas agrarios que se le presenten.

Ahora bien, para poder desglosar el procedimiento conciliatorio, hemos abierto distintos incisos en este capítulo, para ir analizando paso a paso la naturaleza, elementos, modelo de operación, supuestos y formalidades de este proceso.

² Ross Gamez, Francisco, **Derecho Procesal del Trabajo**, 3ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, p. 234.

4.3.1 Naturaleza y elementos del procedimiento de conciliación

Con fundamento en los artículos 136 fracción III de la Ley Agraria, 14 fracciones I, II, III, VIII y 28 fracciones II, III, IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, esta se encuentra facultada para tratar de resolver los conflictos suscitados entre los sujetos agrarios, a través de la vía preferente, la conciliatoria.

Asimismo, el artículo 135 de la Ley Agraria atribuye a la Procuraduría Agraria la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrarios, a petición de parte o de oficio conforme lo señale la Ley.

Por su parte el artículo 2º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala que tiene a su cargo la defensa de los derechos agrarios y de su asesoramiento, lo anterior derivado de la aplicación de la Ley.

Tanto la Ley Agraria como el Reglamento Interior de la Procuraduría coinciden en la representatividad de ésta a los sujetos agrarios, por su parte el artículo 42 del citado Reglamento refiere a la conciliación como la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios.

Atendiendo la referencia de los tres numerales comentados con anterioridad, se desprende que la conciliación a realizar por la Procuraduría Agraria, corresponderá a conflictos suscitados por la aplicación del Derecho Agrario. Considero entonces eminentemente agraria la naturaleza del proceso de conciliación, llevado a cabo por esta institución.

Lo anterior en razón tanto los conflictos como los sujetos involucrados en ellos se encuentran originados y regulados por el Derecho Agrario y por las Leyes rectoras de la materia.

Por otra parte, en estricto derecho procesal la forma típica de terminar un conflicto es a través de la resolución dictada por los Tribunales

correspondientes, sin embargo al observar las características de éste procedimiento podemos ubicarlo dentro de las formas de justicia alternativa, aún cuando se trata de una forma atípica de solución a los conflictos, en la práctica la conciliación como la mediación y otras formas para procesales de resolver los conflictos, son importantes por las expectativas brindadas a los involucrados en estos, y mediante la amigable composición encuentran una alternativa de solución capaz de satisfacer sus expectativas con beneficio para ambas partes.

En atención al razonamiento anterior debemos considerar a la conciliación dentro de la naturaleza de la justicia alternativa.

Ahora bien, señalada la naturaleza del proceso conciliatorio, veamos cuales son los elementos que la integran los que agruparemos en el siguiente orden:

1.- Un conflicto de intereses originado por la aplicación del Derecho Agrario, o por la interpretación de las normas reguladoras en esta materia.

2.- Las partes, las cuales en razón de lo establecido con anterioridad en este mismo inciso, deben ser sujetos agrarios de los especificados por el artículo 135 de la Ley Agraria.

3.- El objeto de la controversia, fuente de la litis.

4.-El conciliador, designado para tal efecto por la Institución y por último.

5.- En su caso, el convenio de finiquito celebrado por las partes para poner fin a la controversia.

Entre los sujetos agrarios pueden presentarse distintos supuestos generadores de conflictos, entre otros se encuentran los conflictos por límites territoriales entre parcelas, límites territoriales entre un ejido y otro, límites territoriales entre un ejido y una comunidad, la sucesión de los derechos ejidales o comunales, tanto en las unidades de dotación, como en los derechos de uso común, el aprovechamiento de las tierras de uso común,

asimismo se presentan controversias entre ejidatarios o comuneros y pequeños propietarios, por límites territoriales, por uso y suministro de agua.

De estas controversias salvo las que por su naturaleza deba acordarlos la asamblea de los núcleos de población podrán sujetarse al proceso conciliatorio.

Por razón de obviedad los sujetos involucrados en los conflictos referidos anteriormente, deberán ser sujetos agrarios, de los enumerados por el artículo 135 de la Ley Agraria, tales como ejidatarios, comuneros, sucesores ejidatarios o comuneros, etc.

La Procuraduría, como organismo perito en materia agraria, obviamente atenderá, representará y asesorará a sujetos agrarios, siendo esta materia su especialidad.

Por último, si las partes en conflicto se avienen al proceso conciliatorio, éste terminará con un convenio el cual firmarán los involucrados en el conflicto, como el servidor público designado por la Procuraduría, y de conformidad con el artículo 2º de la Ley Agraria el cual señala: en los casos no previstos por dicha Ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal. Derivado de lo anterior en los convenios celebrados, a través de los cuales se pretende dar por terminada la problemática, deberán atenderse elementos de existencia para la celebración de dicho convenio.

En atención a lo anterior si un convenio no cuenta con el consentimiento expreso de los interesados en el, no puede nacer a la vida jurídica, la voluntad como lo establecen los principios generales del derecho, es un elemento de existencia fundamental cuando se pretende crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Por otra parte, el objeto pretendido en el acuerdo de voluntades, debe ser materia contractual. Cualquier negociación hecha en contra de los principios generales del derecho, o contrataciones ilícitas, quedarán excluidas del convenio.

Ahora bien el convenio conciliatorio debe reunir los requisitos de validez establecidos por la legislación común, aplicable supletoriamente a la legislación agraria, las partes deberán contar con la capacidad legal para contratar, si alguna de ellas no cuenta con este requisito el convenio puede nacer a la vida jurídica pero puede ser invalidado.

La voluntad de las partes en el convenio, deberá estar libre de vicios, esto quiere decir que al celebrarse el convenio, no exista coacción hacia alguna de las partes, o su voluntad se haya conseguido a través de engaños.

El objeto, motivo o fin, deben ser lícitos, y por último el convenio deberá reunir las formalidades establecidas por la Ley.

Un requisito de forma es promover ante el Tribunal Unitario Agrario la ratificación del convenio. Y en su caso la remisión de éste al Registro Agrario Nacional para su inscripción.

Este requisito, aún cuando da validez de cosa juzgada al convenio, considero debe ser modificada para dar mayor validez a los actos realizados por la Procuraduría Agraria, al celebrarse los convenios conforme a lo establecido por el proceso conciliatorio llevado a cabo por la institución, debe dársele plena validez como el acto que dirime la controversia, sin necesidad de la ratificación del Tribunal Agrario, dicho convenio por su propia naturaleza tiene carácter resolutivo y puede ser exigible aún sin la ratificación correspondiente.

De ahí, como principio fundamental, opera el hecho de considerar a la conciliación la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios planteados a esta, y no se trate de asuntos que por su naturaleza deba acordarlos la Asamblea de los núcleos de población ejidal, los cuales deben tener una atención especial.

Tenemos cómo el artículo 43 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, puede ser el punto donde podamos considerar nuestra propuesta de tesis.

Esto es, el artículo 43, trata de exhortar a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que estas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fe, al no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

Por eso, es necesario establecer dentro del procedimiento agrario ante los Tribunales, el hecho de haber agotado completamente la etapa conciliatoria, el de haber observado proyectos conciliatorios, el hecho de haber analizado algunas formas que la Procuraduría debe de presentar a las partes, para su conciliación, dejando como último recurso al proceso judicial, sólo en los casos donde se haya intentado sin éxito el advenimiento de las partes.

4.3.2 Naturaleza voluntaria y operativa

La acción de los individuos en sociedad está supeditada a la voluntad implicando la posibilidad de dirigir esa voluntad hacia una elección. La naturaleza racional de los individuos los capacita para libremente rechazar lo que les puede resultar perjudicial.

El principio fundamental que rige en materia de convenios es precisamente el de la autonomía de la voluntad el cual las partes en un convenio tienen la libertad de elegir la solución aplicable a su controversia, siempre y cuando ésta no sea contraria a la ley, las buenas costumbres y la moral.

El principio de la autonomía de la voluntad es un principio jurídico en vigor, pilar del derecho de las obligaciones.

La vía conciliatoria está fincada jurídicamente en el mencionado principio de la autonomía de la voluntad de las partes, concepto jurídico en el que la ley otorga a los individuos la facultad de poder ponerse de acuerdo para

crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, a través de un convenio.

La conciliación, surge de la voluntad de las partes, desde un punto de vista general, sólo pueden aplicarse a una controversia con el acuerdo previo de las partes involucradas.

La forma de operar de este principio podemos verlo al establecer que para iniciar el proceso conciliatorio e intentar resolver los conflictos entre los sujetos agrarios, como requisito fundamental deberán tener la voluntad y el interés de dialogar y negociar equitativamente.

La conciliación es un procedimiento de solución a conflictos sustentados en el principio jurídico de la autonomía de la voluntad de las partes. Este rige para la realización de convenios, a partir de los cuales los individuos regulan sus derechos y contraen obligaciones. Cuando existe la manifestación de la voluntad de las partes de celebrar un convenio y el consentimiento es expresado libremente y sin vicios de la voluntad, este convenio existirá en el mundo jurídico, dado el principio consensual de nuestro derecho contractual. Un convenio se perfecciona cuando una parte hace una oferta y otra la acepta, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.

Con relación a la naturaleza jurídica de la conciliación, ésta constituye una declaración de certeza, siendo una convención celebrada por las partes con el objeto de establecer la certidumbre de sus propias relaciones jurídicas, o regular relaciones precedentes, eliminando faltas de seguridad, al amparo del principio general de la autonomía de la voluntad privada, en aquellas zonas del derecho donde las partes pueden disponer del objeto a regular.

Así, cuando ese negocio jurídico tiene por objeto poner fin a un litigio, mediante la recíproca voluntad de las partes se está en presencia de la conciliación.

Como lo hemos visto, a las partes se les requiere de exhortar continuamente a conciliar sus intereses.

No hay en si una obligatoriedad que fije una sanción a través de la cual la parte que no quiso sujetarse a la conciliación, tenga alguna pena o deba pagar alguna multa o alguna otra prestación pecuniaria.

De hecho, al intentar que las partes en conflicto, resuelvan sus diferencias a través de la conciliación y por esta vía establezcan un diálogo tendiente a dirimir sus controversias, al constreñirlas al diálogo, podría afectarse la naturaleza auto compositiva de esta figura.

Por los razonamientos anteriores, podemos deducir la importancia de la libre manifestación de la voluntad, atendiendo a ella, es importante que los tribunales al admitir la demanda, soliciten a las partes, haber atendido la posibilidad de conciliar por el procedimiento establecido por la Procuraduría Agraria, en caso de no haber intentado esta vía hacer la exhortación correspondiente, dando vista a la Procuraduría, para oír sus planteamientos a la posibilidad de encontrar una solución concertada.

El reglamento interior de la Procuraduría, dentro del artículo 44, señala la forma en que deberá realizarse el procedimiento conciliatorio, así en primer término, analizada la materia del conflicto, y siendo susceptible de resolverse por la vía conciliatoria, se exhortará a las partes para dirimir su controversia y celebrar el convenio correspondiente, es importante señalar como la mayoría de los conflictos pueden resolverse y muchos se han resuelto por este medio.

Cuando sea designado el servidor público encargado de llevar a cabo la conciliación, deberá allegarse de la información necesaria que le permita conocer a fondo los hechos. Esto con la finalidad de poder en su momento, elaborarse un juicio de la situación y proponer las mejores alternativas.

De considerable importancia resulta la intervención del conciliador, al ser quien analice la legalidad y vialidad de las propuestas ofrecidas por las partes, por ello el conciliador debe ser un perito en derecho agrario, con pleno

conocimiento de las garantías sociales, plasmadas en el artículo 27 de nuestra Constitución Política, de las acciones agrarias señaladas por la Ley Agraria, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, además de contar con la sensibilidad necesaria para conocer de los conflictos desde su origen y poder proponer soluciones a los involucrados en la controversia, tener una constante capacitación tendiente a conocer con amplitud todas las formas viables de solución al conflicto.

No se debe olvidar la figura del conciliador como un tercero imparcial de buena fe, merecedor de la confianza de las partes, para plantear las mejores alternativas, sugiriendo en su momento vías de solución objetivas e imparciales, acorde con sus pretensiones, haciéndoles saber los alcances de la celebración de un convenio conciliatorio.

En cualquier caso, los acuerdos del convenio deberán apegarse a la Ley o las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate;

La voluntad de las partes protagonistas en el conflicto, se manifiesta en forma explícita, en el momento de celebrar el convenio y firmarlo, señala la ley que de no saber firmar se estampará la huella digital, así mismo para darle formalidad al convenio, se firmará por dos testigos y por el conciliador.

El convenio a celebrarse, señala la Ley, debe ratificarse ante el Tribunal Unitario Agrario, pero los resultados arrojados por la práctica demuestran que los Tribunales difícilmente quieren ratificar un convenio no celebrado dentro del proceso jurisdiccional. Por lo tanto, se ha dado en la práctica optar en vez de la ratificación ante el Tribunal, la promoción de una jurisdicción voluntaria a través de la cual los Magistrados analizarán la viabilidad del convenio, pudiendo entonces elevarlo a la categoría de cosa juzgada.

Sin embargo, considero importante como señalé anteriormente, eliminar esta formalidad, y atribuir a los convenios celebrados por la Procuraduría Agraria en materia de conciliación, el valor pleno de un acto de finiquito, del cual su incumplimiento puede ser exigido ante los tribunales, sin necesidad de

llevar a cabo la ratificación, o la jurisdicción voluntaria, prestando la representatividad necesaria para el caso de hacer exigible el convenio.

La naturaleza voluntaria y además operativa de la conciliación, requiere necesariamente la manifestación libre de la voluntad de las partes. De tal manera, la Procuraduría solamente exhortará el avenimiento en una conciliación pero no llega a fijar una obligatoriedad de la misma, debe ser un procedimiento previo, o bien una etapa preprocesal, no impuesta de manera coercitiva a las partes, pero que el Tribunal requiera a los litigantes haber agotado el procedimiento conciliatorio de la Procuraduría, aún cuando en éste haya quedado expresamente manifestada la voluntad de no resolver su controversia a través de esta vía.

4.3.3. Supuestos de la conciliación

El objetivo primordial del procedimiento de conciliación, es llegar a un acuerdo de voluntades, que ponga fin al conflicto existente, a través de la firma del convenio conciliatorio.

En este sentido la firma del mencionado convenio constituye el supuesto primordial en la función conciliatoria, porque con este se resuelve el conflicto entre las partes, en forma completa, pronta e imparcial.

De ser así para darle la categoría de cosa juzgada el convenio deberá ratificarse ante el Tribunal Unitario Agrario. Una vez cubiertos los requisitos de procedibilidad, el conciliador turnará el expediente al área jurídica de la Procuraduría Agraria, o a la correspondiente según el caso, para que en un término de cinco días se promueva la ratificación del convenio.

Sin embargo, como quedó señalado en el inciso anterior, en la práctica se ha optado que al tener el convenio con todos los requisitos necesarios para presentarse ante el Tribunal, en vez de promover su ratificación se lleve a cabo la promoción de una jurisdicción voluntaria, con el objeto de que el

Tribunal valore el contenido del mismo y estando sujeto a un procedimiento jurisdiccional le de la categoría de cosa juzgada.

Aún cuando así se realiza actualmente en la práctica, considero, como lo señale en el inciso anterior, debe dársele plena validez a dicho convenio sin necesidad de su ratificación o la promoción de una jurisdicción voluntaria que valide al convenio, evitando más tramites.

No se debe olvidar el carácter de *ombusman* de la Procuraduría Agraria, institución donde se han depositado las facultades de representatividad y defensa de los sujetos agrarios.

Asimismo de ser el caso, si los acuerdos adoptados en el convenio conciliatorio, por su naturaleza son susceptibles de inscripción en el Registro Agrario Nacional, conforme a la normatividad aplicable, se promoverá su inscripción ante este organismo.

En caso de incumplimiento del convenio la Procuraduría promoverá ante el Tribunal Unitario Agrario su ejecución.

Si las partes no asistieran a la audiencia de conciliación, se levantará acta circunstanciada para hacer constar este hecho. Cuando el promovente no asistiere a la audiencia, se dará por concluida la conciliación y sólo cuando la contraparte fuera la no compareciente, se fijará de nueva cuenta fecha, hora y lugar para su celebración, notificándose el acuerdo respectivo a las partes en términos de ley.

Pero obviamente no todos los procesos de conciliación llegan a culminar exitosamente, si las partes no logran conciliarse, entonces todavía la Procuraduría tendrá la obligación de exhortarlos a abrir un procedimiento de arbitraje.

Esta situación, definitivamente va más allá de la expectativa, puesto que estamos hablando de la tenencia de la tierra y como consecuencia de esto, ninguna de las partes querrá llevar a cabo un procedimiento en el cual puedan perder aún estando bajo la jurisdicción de otra entidad que no es el Tribunal

Agrario, de otra entidad como sería la Procuraduría Agraria dentro del procedimiento de arbitraje.

Sobre el particular, el manual sobre el procedimiento conciliatorio, sugiere lo siguiente: “Llegado a su fin el procedimiento conciliatorio sin haberse logrado un advenimiento entre las partes el conciliador con fundamento en el artículo 45, las exhortará a dirimir su controversia vía el arbitraje de la Procuraduría.”³

Aún cuando estamos hablando de un procedimiento distinto al de conciliación, por su naturaleza es de considerarse de gran importancia el arbitraje, debido a la celeridad para resolver una controversia, pues si bien es cierto con la conciliación se pretende exhortar a los sujetos en conflicto a dirimir su controversia sin someterla a una autoridad juzgadora, en este procedimiento se pretende agilizar la aplicación de la justicia agraria,

En este sentido lo propuesto por la conciliación o en su caso el arbitraje, contempla en beneficio de los sujetos agrarios la economía procesal.

Sin embargo el proceso arbitral puede tener connotaciones jurisdiccionales, donde un tercero resolverá la controversia, por ello la conciliación y no el arbitraje es la vía preferente para la solución de conflictos, ya que en estas son las partes asistidas por el experto conciliador quienes ponen fin al conflicto a través del acuerdo de sus voluntades.

4.3.4. Audiencia conciliatoria

Los procedimientos de la Procuraduría Agraria, dan inicio con la solicitud del promovente, y se analiza su procedencia o improcedencia.

Cuando procede la solicitud del promovente, la Procuraduría emite un dictamen sobre el tratamiento a que deberá sujetarse el asunto en particular, y según éste caso debe tratarse del procedimiento de conciliación.

³ Manual para el Procedimiento de Conciliación, Procuraduría Agraria, México, p. 4.

La solicitud de intervención, no requiere de ninguna formalidad, podrán hacerse en forma verbal o escrita por el interesado en cualquier oficina de la institución.

La Procuraduría estima de principal importancia dirimir los conflictos entre sujetos agrarios a través de la conciliación, pudiendo intervenir cuando la conciliación involucre a las personas referidas en el artículo 135 de la Ley y segundo del Reglamento Interior de la Procuraduría.

El procedimiento conciliatorio da inicio cuando alguno de los sujetos agrarios presenta un escrito de reclamación o comparece a formularlo, indicando al reclamante la conveniencia y necesidad de proporcionar las pruebas para sustentar su reclamo, cuando el reclamante sea persona moral (ejido o comunidad) verificará la personalidad de quien promueve a nombre del núcleo agrario.

La Procuraduría procederá a elaborar un acuerdo de radicación con el objeto de tener por presentada formalmente la reclamación, fijar fecha para audiencia de conciliación, citar a la contraparte mediante notificación personal, exhortándola para responder a la reclamación y acompañe las pruebas pertinentes.

El día señalado para la audiencia la Procuraduría a través de su conciliador, deberá intervenir para la celebración de pláticas entre las partes, exhortarlas a fin de llegar a un arreglo conciliatorio, procediendo de la siguiente manera:

- a) Se levanta el acta de audiencia.
- b) Se identifican las partes.
- c) Se recibe controversia y pruebas que acompañan a la misma.
- d) Si las partes se ponen de acuerdo, pueden solicitar se suspenda la audiencia con el objeto de llegar a una conciliación.

- e) En ese supuesto, se suspende la audiencia y se fija nueva fecha para su continuación dentro de los ocho días naturales siguientes, quedando notificadas las partes.

Veamos ahora lo señalado por el programa de capacitación en conciliación agraria en la Procuraduría Agraria, dirigido a los funcionarios encargados del desempeño de este procedimiento, donde se pueden observar estrategias de negociación respecto del valor reivindicado frente a un valor creado.

Esta estrategia dice:

“Sobre el valor reivindicado su preparación:

- 1.- Definir su mejor alternativa para llegar a un acuerdo negociado;
- 2.- Definir sus límites;
- 3.- Definir las metas deseadas, ser realistas;
- 4.- La estrategia tiene que ser justa;
- 5.- Para negociar hay que comenzar en forma enérgica, un alto precio, sí vende y un bajo precio, sí compra y hacer concesiones recíprocas, pero no unilateralmente, es necesario usar el tamaño de la concesión como una indicación para llegar a la meta deseada.

Respecto del valor creado su preparación consiste en:

- 1.- Definir su mejor alternativa para llegar a un acuerdo negociado;
- 2.- Analizar no sólo sus propios intereses sino también los intereses de los demás;
- 3.- Investigar cuáles son las diferencias entre la importancia de los asuntos, las expectativas para el futuro, la preferencia del riesgo, la orientación de tiempo.
- 4.- Construya propuestas con asuntos múltiples, como de apertura, de deseos, y de límites.”⁴

⁴ **Programa de Capacitación en Conciliación Agraria para la Procuraduría Agraria**, Procuraduría Agraria, México, 2005, p. 6.

El procedimiento conciliatorio da inicio cuando alguno de los sujetos agrarios, solicita por escrito o mediante comparecencia, la intervención de la Procuraduría para la solución de su conflicto en amigable composición. Como respuesta a su petición, el conciliador llenará el formato de registro de la institución, el cual se agrega al presente trabajo como anexo 1.

Requerir a las partes para que acrediten su personalidad e interés jurídico y precisar las razones que otorguen soporte y sean el fundamento de su reclamo. En el caso de ejidos o comunidades, si fuere necesario, se solicitará al Registro Agrario Nacional la información procedente.

Admitida la solicitud, procederá a clasificarla con base en el catálogo del sistema único de información, dictando inmediatamente acuerdo de radicación, el formato a llenar también se agrega, como anexo 2.

En el acuerdo de radicación, el conciliador, tendrá por recibida formalmente la petición de la parte interesada, recavándose sus generales y datos de identificación.

Precisará de manera clara el asunto materia de la controversia, tomará nota del nombre, domicilio y demás datos que permitan identificar a la contraparte para su debida notificación.

Se asentará la fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia conciliatoria la cual se verificará dentro de los diez días naturales siguientes al acuerdo correspondiente.

En la misma fecha en que se dicte el acuerdo antes citado, procederá el conciliador a celebrar las cédulas de notificación para las partes. La relativa al promovente se le entregará en el momento mismo de su comparecencia y la de su contraparte, de manera personal, dentro de los cinco días siguientes al acuerdo de radicación, conminando en dicho documento a los interesados para que asistan a la audiencia a exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen convenientes.

El día señalado para la audiencia, si hubieren accedido las partes, el conciliador las exhortará a celebrar pláticas de conformidad con sus manifestaciones y planteamientos y a ofrecer las pruebas que consideren convenientes a sus intereses, presentándoles al final alternativas de solución a su conflicto.

Se levantará el acta correspondiente a la audiencia asentando lugar, día y hora de su celebración y los nombres y demás generales de los comparecientes, relacionando los documentos con que acreditan su personalidad, identidad e interés jurídico sobre el punto controvertido y las pruebas que se hubieren ofrecido y desahogado.

Las partes podrán solicitar al conciliador suspender la audiencia con el objeto de consultar a terceras personas, recabar documentos de archivos y oficinas públicas o bien para evaluar detenidamente las alternativas de solución propuestas.

En el caso anterior se suspenderá la audiencia fijándose, para su continuación, una fecha con precisión de hora y lugar, dentro de los cinco días siguientes para su continuación, quedando legalmente emplazados los asistentes a comparecer a la misma.

La audiencia de conciliación fijada por segunda ocasión se desarrollará, si asistieren las partes, en los términos de la primera audiencia. Si cualquiera de las partes no acudiese a esta nueva audiencia, se levantará el acta correspondiente. Acto continuo, se dictará acuerdo dando por concluido el asunto, dejando a salvo los derechos de los interesados para hacerlos valer por la vía que juzguen conveniente, se le informará además, que la Procuraduría presta servicios gratuitos de asesoría y representación jurídica en materia de juicios agrarios.

4.3.5. Convenio conciliatorio, requisitos y formalidades

Si las partes llegan a un acuerdo, dentro del proceso de conciliación firmarán el convenio respectivo. En este caso la Procuraduría observará que las partes pacten que el convenio conciliatorio produce todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia.

De ser el caso se promoverá su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Si se afectan derechos colectivos, el convenio deberá ser ratificado por la asamblea del núcleo de población.

Una vez cubiertos todos los requisitos anteriores se elaborará escrito dirigido al Registro Agrario Nacional, remitiendo el convenio conciliatorio debidamente firmado por las partes y solicitando su debida inscripción.

En razón de lo anterior el conciliador deberá, cuidar que el convenio cumpla con los requisitos de fondo y forma, en los términos de los formatos que al efecto sean aplicables a cada caso.

Asentar la manifestación de las partes en el sentido de que en la suscripción del convenio no hubo error, dolo ni mala fe y que por tanto, habrán de cumplirlo en todos sus términos.

En caso de afectarse derechos colectivos, si de los antecedentes del caso se estimase que fuese necesario, deberá asentarse en el convenio su necesaria ratificación por la asamblea del núcleo correspondiente, para que produzca todos sus efectos.

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el conciliador turnará el expediente al área jurídica correspondiente, según sea el caso, para que en un término de cinco días se promueva ante el Tribunal Unitario Agrario la jurisdicción voluntaria, para lograr con la sentencia de esta que el convenio quede debidamente ratificado y se tome la determinación, además, de su envío al Registro Agrario Nacional, conforme a la normatividad aplicable.

Uno de los fundamentos principales es la concertación interinstitucional de los diversos institutos y organizaciones gubernamentales que podrán lograr la ayuda en la solución de los conflictos planteados.

Tenemos por ejemplo, que en el modelo de operaciones para la atención de conflictos sociales, se tienen los objetivos siguientes:

“1.- Contar con lineamientos y procedimientos específicos de acción para la atención y solución de conflictos en su lugar de origen, por las dependencias del gobierno federal involucradas y de acuerdo a su ámbito de competencia, a fin de lograr una actuación inteligente, eficaz y oportuna para evitar su escalamiento.

2.- Una vez que se genera la activación del conflicto, lograr una eficiente coordinación interinstitucional contando con herramientas básicas para evitar una posible etapa de crisis.”⁵

Como consecuencia, el convenio que se pretende firmar debe;

- Cuidar que se cumpla con los requisitos de forma y de fondo en los términos de los formatos que han sido elaborados.
- Asentar la manifestación de las partes en el sentido de que en la suscripción del convenio, no hubo error, dolo o mala fe;
- En caso de afectarse los derechos colectivos, si de los antecedentes del caso se estimase que fuera necesario, deberá asentarse en el convenio su necesaria ratificación por la Asamblea.

De ahí, que el conciliador turnará el expediente al área jurídica correspondiente para que en un término de cinco días, se promueva ante el Tribunal Agrario la ratificación del convenio y se tome la determinación de enviarlo al Registro Agrario Nacional.

Es importante insistir en el reconocimiento que debe darse a la intervención de la Procuraduría Agraria, para suprimir la obligación de ratificar

⁵ **Modelo General Para La Atención de Conflictos Sociales**, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Gobierno, Unidad de Atención de los Organismos Sociales, México, 2005, p. 2.

los convenios, la controversia ha quedado resuelta con éste, y las partes han manifestado libremente su voluntad, por lo tanto, la ratificación o la promoción de la jurisdicción voluntaria resultan ser trámites que sólo dilatan un proceso ya concluido, pues la manifestación de la voluntad ha sido debidamente asistida y generadora de obligaciones.

Si bien es cierto un acuerdo alcanzado durante un juicio o un arbitraje puede ser elevado a convenio judicial, por otra parte los convenios celebrados fuera de estas circunstancias se considera de carácter privado, sin embargo cuando la ley le reconoce coercitividad su origen cambia, veamos así lo que la autora Cecilia Azar Mansur, nos comenta al respecto al decir: “cuando el arreglo fue producto de una negociación fuera de juicio, su valor es equivalente al de cualquier convenio de carácter privado, excepto si la legislación... le reconoce coercitividad *per se* y no en potencia.”⁶

En análisis de la cita anterior, se desprende la importancia de reconocer dentro de la legislación agraria, valor coercitivo a los convenios celebrados en conciliación por la Procuraduría Agraria, con esto bien podría quedar rebasada la obligación de ratificar los convenios ante el Tribunal, sea por promoción o por jurisdicción voluntaria, y una vez embestida de esta facultad la Procuraduría, por una parte logra la celeridad en la solución de los conflictos, y por otra esta celeridad constituye un factor determinante en la exhortación hacia las partes para resolver sus controversias preferentemente por el proceso conciliatorio en análisis.

Por lo antes señalado, considero importante modificar la fracción V del artículo 44 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria, descartando la promoción de la ratificación del convenio ante el tribunal, y solamente en los casos donde conforme a la Ley y los Reglamentos aplicables, se esté en presencia de actos susceptibles de inscripción, es procedente solicitar al

⁶ Azar Mansur Cecilia, Mediación y Conciliación en México: Dos vías alternativas de solución de conflictos a considerar, Porrúa, México, 2003, p. 37.

Registro Agrario Nacional, realice dicha inscripción, para que surta todos los efectos procedentes.

4.3.6. Procedimiento de conciliación cuando la materia del convenio es facultad exclusiva de la Asamblea de ejidatarios

A lo largo del presente trabajo se ha estudiado al proceso de conciliación llevado a cabo por la Procuraduría Agraria, quedando claramente señalado como esta vía constituye la forma preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios.

Así vemos como se desprende del artículo 42 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria el cual a la letra dice: “La conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que le sean planteados a la Procuraduría, y que no se trate de asuntos que por su naturaleza deba acordarlos la Asamblea de los núcleos de población agrarios”.

Derivado de lo señalado por el artículo antes citado, es importante analizar los casos a considerar como competencia exclusiva de la Asamblea de ejidatarios para determinar, cuáles son precisamente los asuntos a que se refiere el artículo 42.

La sección tercera de la Ley Agraria señala a los órganos del ejido, estableciendo en este orden a la Asamblea, el Comisariado Ejidal, y el consejo de vigilancia. El órgano supremo del ejido será la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.

Por la importancia del tema que nos ocupa, a continuación se citará el artículo 23 de la Ley Agraria el cual a la letra dice:

“La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la Asamblea los siguientes asuntos:

- I.- Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II.- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;

- III.- Informes del Comisariado Ejidal y consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV.- Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V.- Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI.- Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- VII.- Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII.- Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseedores;
- IX.- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta Ley;
- X.- Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- XI.- División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- XII.- Terminación del régimen ejidal cuando previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
- XIII.- Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- XIV.- Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y
- XV.- Los demás que establezca la Ley y el Reglamento Interno del Ejido.”

Las facultades expresadas en el artículo anterior tienen características especiales, dentro de ellas una parte compete directamente a la vida interna del ejido, casos como el de la fracción I, II, V, etc. Asimismo por lo que respecta principalmente a las fracciones VII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV en estos casos se trata directamente del destino de las tierras, por lo cual encontramos una separación entre los requisitos para la constitución de la asamblea, dividida por los asuntos a observar por esta.

Tenemos así que los asuntos señalados y comprendidos de la fracción I a la VI de conformidad con lo señalado por los artículos 25 y 26 una vez emitida la convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles, se llevará a cabo con la asistencia del cincuenta por ciento más uno de los ejidatarios o con los que asistan tratándose de ulteriores convocatorias.

Pero tratándose de los asuntos referidos por las fracciones de la VII a la IV el término para su convocatoria será por lo menos con un mes de anticipación. Se llevará a cabo con la asistencia de las dos terceras partes de los ejidatarios, y del cincuenta por ciento más uno en segunda o ulteriores convocatorias.

La división en la formalidad al integrar las asambleas, atiende a que en los casos señalados por las fracciones VII a la XIV, los asuntos a tratar refieren al destino de tierras, asuntos regulados con mayores requisitos y formalidades por la Ley Agraria.

Siendo precisamente estos casos a los que se refiere el ya citado artículo 42 del reglamento interior, la Procuraduría Agraria aún puede tener la facultad para intervenir en la conciliación de las partes que se encuentren en conflicto de intereses por alguna de las razones expresadas en las fracciones que hemos visto.

Con la autorización de las Asambleas de los núcleos de población que pudieran estar involucrados en un conflicto, se puede dar esta intervención siempre y cuando se exprese en el acta de asamblea la voluntad del ejido para la intervención de esta institución.

De conformidad con el artículo 32 y 33 fracción I y II, el Comisariado Ejidal podrá representar al ejido para conciliar sus intereses, con la supervisión del Comité de Vigilancia como lo establece el artículo 36 de la Ley Agraria.

Por la importancia que tiene la autonomía del ejido y de la asamblea de ejidatarios, una vez elaborado el convenio de finiquito resultado del procedimiento de conciliación, éste deberá ser ratificado por la Asamblea, para cubrir las formalidades necesarias, y evitar que el convenio esté afectado de nulidad.

Al establecer la legislación a la conciliación como la vía preferente para resolver las controversias suscitadas entre sujetos agrarios, los asuntos de la competencia exclusiva, o mejor dicho materia exclusiva de la Asamblea

General de Ejidatarios, como hemos visto también pueden ser resueltos por esta vía con la intervención de la Procuraduría Agraria, una vez manifestada la voluntad de los núcleos agrarios en relación a la participación de esta institución, no se debe olvidar que los órganos de representación del ejido, el Comisariado Ejidal y en su caso el Comité de vigilancia, serán los encargados de llevar a las audiencias conciliatorias la intención voluntaria de la asamblea.

Es importante también hacer referencia al carácter de representatividad y protección de los derechos de los sujetos agrarios, facultades atribuidas por la Ley a la Procuraduría, haciendo de esta institución, la ideal por su carácter de servidor social para la aplicación del procedimiento conciliatorio. También como hemos visto la constante capacitación dada a los funcionarios encargados de llevar a cabo el proceso conciliatorio, donde tanto los conocimientos en derecho agrario necesarios para proponer alternativas de solución, como la sensibilidad para comprender la problemática que se vive en el campo, son características fundamentales para considerar a esta institución la encargada de la aplicación preferente de la vía conciliatoria para la solución de sus controversias.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Consumada la conquista y colonización de la Nueva España, el régimen de propiedad rural cambió, transformándose de comunal a propiedad privada, el proceso de despojo de las tierras a los indígenas entró en pleno auge, a pesar de las disposiciones de la corona española para su respeto, iniciando la esclavitud y marginación de los indígenas conquistados.

SEGUNDA. Posterior al movimiento de independencia en 1810, existen antecedentes de instituciones similares a la Procuraduría Agraria, creadas para la protección de las clases desprotegidas, como es el caso de la Procuraduría de Pobres. Sin embargo el dominio ejercido por las clases conservadoras apoyadas por el clero, fue un obstáculo para el desarrollo de instituciones y leyes en pro de la situación agraria.

TERCERA. A través de las leyes de desamortización de los bienes en manos muertas, se pretendió restituir las tierras a sus antiguos poseedores, este tipo de leyes, así como las leyes de colonización y de terrenos baldíos promulgadas por Porfirio Díaz, fomentaron el acaparamiento de grandes latifundios, perpetrando con esto la miseria y marginación en el campo.

CUARTA. Los campesinos, sumidos en la marginación y pobreza, vuelven a ser protagonistas de otro movimiento armado, la Revolución Mexicana. Se busca en este movimiento alcanzar la justicia agraria, a través de las garantías sociales consignadas en el artículo 27 Constitucional, iniciando el período de reforma agraria, pretendiendo con las acciones de dotación y restitución de tierras llevar al campo la tan anhelada justicia.

QUINTA. La forma típica de dirimir un conflicto en estricto derecho, es la resolución dictada por un juez o tribunal, concedor de la causa, sin embargo, encontramos a la conciliación dentro de las llamadas formas de justicia alternativa, a través de un convenio las partes pretenden dirimir sus controversias, aún siendo una forma atípica de solución, resulta ser la alternativa preferente para el advenimiento de quienes tienen sus intereses encontrados.

SEXTA. El caso más común de conciliación, lo encontramos dentro del derecho laboral, donde se consolida como la primer etapa procesal, para procurar el advenimiento de los litigantes. Este procedimiento marca el inicio del proceso laboral, y puede suspender el proceso arbitral en la etapa que se encuentre, cuando las partes decidan conciliar sus intereses.

SEPTIMA. La conciliación se ha desarrollado de tal manera, que en la actualidad se encuentra presente en distintos procesos jurisdiccionales, incluso en el derecho procesal civil, el artículo 36 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, regula la posibilidad de dirimir los conflictos en la audiencia previa de conciliación.

OCTAVA. Posterior al movimiento revolucionario, el Estado ha pretendido la procuración de los derechos agrarios, en 1921 se crea la Procuraduría de Pueblos, en 1953 la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamenta dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, para brindar servicios de procuración a los núcleos ejidales y comunales, teniendo facultades para intervenir en la conciliación dentro de las controversias.

NOVENA. La Ley Federal de Reforma Agraria privilegió la conciliación, facultando en el artículo 434 al Comisariado Ejidal el conocer en primera instancia sobre posesión y goce de unidades de dotación, y disfrute de bienes de uso común. Las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta como segunda instancia eran inapelables.

DECIMA. Con la reforma de 1992, al artículo 27 Constitucional, en su fracción XIX es el fundamento para la creación de la Procuraduría Agraria, como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su Reglamento Interior, señala en el capítulo IX, sección segunda, un proceso conciliatorio, que debe llevarse a cabo preferentemente para la solución de los conflictos agrarios.

DECIMAPRIMERA. La Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, norman todo un procedimiento conciliatorio con el objetivo principal de brindar seguridad jurídica, tanto en la tenencia de la tierra, como en los derechos inherentes a su uso y explotación, en pro de la pronta administración de justicia a los sujetos agrarios y sus sucesores.

DECIMASEGUNDA. El artículo 136 de la Ley Agraria en su fracción III señala:
“Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las partes señaladas en el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con las normas agrarias.”

Debiendo modificarse dicha fracción, para quedar de la siguiente manera:

“III. Previa la demanda de cualquier acción agraria ante los tribunales, la Procuraduría deberá promover y procurar la conciliación de intereses entre las partes señaladas en el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con las normas agrarias.”

DECIMATERCERA. El proceso conciliatorio, va más allá de la economía procesal, es importante resolver con prontitud las controversias, pero más importante resulta la satisfacción de intereses derivado del advenimiento de las partes, logrando así alternativas en beneficio común, al ceder en parte a sus acciones y excepciones los que encuentran opuestos sus intereses, el resultado no es de ganadores y perdedores, las partes se transforman de litigantes a componedores de un convenio en beneficio común.

DECIMACUARTA. La conciliación viene a ser la vía preferente para la solución de los conflictos agrarios, a través del proceso regulado por la Procuraduría Agraria, donde se da la libre manifestación de la voluntad de las partes contando con la asistencia de un perito en materia agraria, funcionario de la Procuraduría Agraria, quien puede brindarles la adecuada asesoría en las alternativas de solución, para convenir conforme a derecho.

DECIMAQUINTA. Al artículo 163 de la Ley Agraria, referente a las Disposiciones Preliminares de la Justicia Agraria, debe añadirse un segundo párrafo señalando: **“antes de iniciar cualquier acción agraria ante el Tribunal correspondiente, este exhortará a las partes para agotar, en los casos procedentes, el procedimiento conciliatorio previsto en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria”**.

DECIMASEXTA. Asistidas las partes por un funcionario de la institución encargada de procurar la justicia agraria, el convenio conciliatorio llevado a cabo en este procedimiento, debe nacer a la vida jurídica con facultades coercitivas, excluyendo su ratificación ante los Tribunales, por ello debe modificarse la fracción V del artículo 44 del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria, otorgando validez plena al convenio, el cual además ha

sido asistido por una autoridad encargada de velar por los derechos de los sujetos agrarios.

DECIMOSEPTIMA. El artículo 44 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala:

“La conciliación se desarrollará conforme al siguiente procedimiento:

V. La Procuraduría promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate y cuando conforme a la Ley y los Reglamentos aplicables, contengan actos susceptibles de inscripción solicitarán al Registro Agrario Nacional dicho servicio.”

Debiendo quedar de la forma siguiente:

“V. Los convenios conciliatorios asistidos por la Procuraduría tendrán plena validez, pudiendo exigirse su cumplimiento ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate, en términos de lo establecido en el artículo 167 de la Ley Agraria y, en los casos susceptibles de inscripción conforme a la Ley y los reglamentos, se solicitarán al Registro Agrario Nacional dicho servicio.”

C. PROCURADOR AGRARIO PRESENTE:

Con fundamento en lo establecido en los Artículos 134 y 135 de la Ley Agraria y bajo protesta de decir verdad, me dirijo a usted para solicitar la intervención y apoyo de esa Procuraduría Agraria en la Atención del Asunto Agrario que a continuación se señala.

CLAVE DE REGISTRO ÚNICO (CRU) DELEGACIÓN RESIDENCIA AÑO FOLIO
FECHA DEL FUT FECHA DE CAPTURA

ASUNTO - PROMOVENTE

Clave del Asunto Descripción
Tipo de Promovente Descripción

DATOS DEL PROMOVENTE

Apellido Paterno Edad
Apellido Materno Teléfono
Nombre (s)
Domicilio Sexo Femenino Masculino
Procuraduría Agraria

UBICACIÓN DEL PROMOVENTE

Estado Municipio
Núcleo Agrario
Predio o Pequeña Propiedad
Regimen de Propiedad
Total de Sujetos Mujeres Total de Sujetos Hombres

TIPO DE SOLICITUD

Directa: Escrita Verbal Correspondencia Indirecta
Indirecta: Otra Unidad de la PA Dependencia Organización Otras
Expediente COPECOSE Acuerdo Agrario Oficina del Procurador

ATENCIÓN

Atendido por Turnado a
Cargo Cargo
RFC RFC
Firma Firma

DATOS DE LA CONTRAPARTE (En su caso)

Apellido Paterno Domicilio
Apellido Materno No. Sujetos
Nombres (s) Tipo de Contraparte
Municipio
Núcleo Agrario

REPRESENTACION LEGAL

Autoridad No. De Expediente
Parte Actora Demandada Jurisdicción Voluntaria

Doble Representación Si No Del. Res. Año Folio
En caso afirmativo registrar el CRU con el que se relaciona

Con fundamento en la dispuesta por los Arts. 8º Constitucional, 135 y 136 de la Ley Agraria y 5º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, por este conducto informo a Usted, que a solicitud de intervención y apoyo descrita anteriormente se le otorgó el trámite que a continuación señala:

Para su atención
Domicilio de la Unidad de la Procuraduría Agraria Firma del Promovente

Procuraduría Agraria

SEGUI FORMATO PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ASUNTOS

CLAVE DE REGISTRO ÚNICO (CRU)		DELEGACIÓN		RESIDENCIA		AÑO	
FECHA DEL FUT		PROBLEMÁTICAS		PROBLEMÁTICAS		PROBLEMÁTICAS	
ACCION	Nivel Uno	Nivel Dos	Nivel Tres	Nivel Cuatro	Nivel Cinco		
Fecha Captura Segu	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco		
Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio		
Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término		
RFC							
Control Documental							
ACCION	Nivel Uno	Nivel Dos	Nivel Tres	Nivel Cuatro	Nivel Cinco		
Fecha Captura Segu	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco		
Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio		
Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término		
RFC							
Control Documental							
ACCION	Nivel Uno	Nivel Dos	Nivel Tres	Nivel Cuatro	Nivel Cinco		
Fecha Captura Segu	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco		
Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio		
Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término		
RFC							
Control Documental							
ACCION	Nivel Uno	Nivel Dos	Nivel Tres	Nivel Cuatro	Nivel Cinco		
Fecha Captura Segu	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco		
Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio	Fecha de Inicio		
Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término	Fecha de Término		
RFC							
Control Documental							

Vo.Bo. SOPORTE DOCUMENTAL

RFC

Responsable de la Validación

Firma

Vo.Bo. SOPORTE DOCUMENTAL

RFC

Responsable de la Validación

Firma

Vo.Bo. SOPORTE DOCUMENTAL

RFC

Responsable de la Validación

Firma

Vo.Bo. SOPORTE DOCUMENTAL

RFC

Responsable de la Validación

Firma

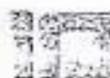
Vo.Bo. SOPORTE DOCUMENTAL

RFC

Responsable de la Validación

Firma

Manual para el Procedimiento Conciliatorio



PROCURADURÍA
AGRARIA

Si desea obtener información complementaria
sobre el tema, por favor dirigirse a:

Procuraduría Agraria
Dirección General de Estudios y Publicaciones
Motolinía 11, 1er piso, Col. Centro
C.P. 05000, México, D. F.

Primera edición (1997)

D.R. ©1997 Procuraduría Agraria
Motolinía 11, Col. Centro
C.P. 05000, México, D.F.

ISBN 956-7579-80-6

Impreso en México

5-2000
13-2000
03/77

ÍNDICE

Presentación	5
I. Marco legal	5
II. Definición de voces	5
III. Obligaciones del conciliador	6
IV. Estrategias y técnicas de la conciliación	6
V. Procedimiento conciliatorio	7
1. Inicio de la Conciliación	7
2. Acuerdo de Radicación	8
3. Elaboración de cédulas de notificación	8
4. Audiencia conciliatoria	8
5. Convenio conciliatorio	9
6. Promoción ante el Tribunal Unitario Agrario para la ratificación del convenio	10
7. Remisión del Convenio al Registro Agrario Nacional para su inscripción	10
8. Incumplimiento total o parcial del convenio conciliatorio	10
9. Inasistencia de las partes a la audiencia de conciliación	10
10. Desarrollo de la audiencia de conciliación fijada por segunda ocasión	10
11. La no conciliación de las partes	11

Presentación

El presente Manual constituye una herramienta de trabajo para el servidor público que realice la labor conciliatoria. Pretende servir como orientación y guía para el ejercicio adecuado de la atribución que el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria otorga a la Procuraduría Agraria: la de promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en sus controversias relacionadas con la normatividad agraria; actividad que el Reglamento Interior de este Organismo asigna a la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, en los términos de su artículo 21, fracciones I y II.

I. Marco legal

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 27 Fracción XIX último párrafo.
2. Ley Agraria.
Artículos 135 y 136 Fracción III.
3. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
Artículos 5 Fracciones II y IV, 13 Fracción V 21 Fracciones I, II, III y IV, 30 Fracciones I y III, 36, 41 inciso a), 42, 43, 44 y 45.

II. Definición de voces

Para los efectos de este documento se entenderá por:

1. La Ley: La Ley Agraria.

2. El Reglamento: El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
3. Artículos: Los del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
4. La Procuraduría: La Procuraduría Agraria.
5. El Procurador: El Procurador Agrario.
6. La Dirección: La Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.
7. El SUI: El Sistema Único de Información de la Procuraduría Agraria.
8. El TUA: El Tribunal Unitario Agrario.
9. El RAN: El Registro Agrario Nacional.

III. Obligaciones del conciliador

El conciliador deberá:

1. Promover y procurar que se resuelvan por medio de la conciliación, como vía preferente, los conflictos sobre derechos agrarios, que se susciten entre los sujetos agrarios, conforme a lo establecido por el artículo 42.
2. Intervenir sólo cuando se trate de controversias entre sujetos agrarios, sobre derechos u obligaciones de ese carácter.
3. Exhortar a las partes a dirimir su controversia mediante el procedimiento conciliatorio y a no interrumpirlo con acciones de otra naturaleza y, llegado el caso, a someterla al arbitraje de la Procuraduría cuando no se hubiere logrado la conciliación, explicándoles la ventaja que representa este mecanismo respecto del juicio agrario, en razón del ahorro de tiempo fundamentalmente.
4. Llevar adelante la conciliación valiéndose de su conocimiento de la normatividad agraria, por lo que resulta de vital importancia su constante capacitación.
5. Utilizar los formatos diseñados para las diversas acciones conciliatorias, adaptándolas a las necesidades de cada asunto.

IV. Estrategias y técnicas de la conciliación

La finalidad de la conciliación es avenir a las partes para que en amigable composición lleguen a un acuerdo respecto del conflicto que afronten —se insiste— siempre bajo los principios de justicia, equidad y buena fe. En la relación jurídica a que da nacimiento la conciliación, el conciliador viene a ser un

tercero imparcial —merecedor de la confianza de las partes— que actúa de buena fe, para que los conflictos planteados se resuelvan satisfactoriamente a través de este procedimiento.

Las acciones conciliatorias se deben evaluar, entonces, en la medida que contribuyan a su cometido: el avenimiento de intereses en disputa —y de ninguna manera estadísticamente— para la obtención de otros resultados.

El conciliador ofrecerá a las partes argumentos y razones que las guíen hacia la solución de su desacuerdo. Debe jugar un papel activo en la conciliación y no limitarse a ofrecer a las partes una explicación amplia sobre lo que ésta representa y resumir, de alguna manera, cuáles son los puntos controvertidos (cuyo conjunto, en Derecho, se llama *litis*), y aguardar pasivamente a que las partes logren un acuerdo; por el contrario, en su desempeño deberá sugerir a las partes, en su momento oportuno, vías de solución objetivas e imparciales al conflicto planteado, acordes con sus pretensiones, haciéndoles saber las consecuencias que se derivarían de la suscripción de un convenio de acuerdo a su contenido.

V. *Procedimiento conciliatorio*

La conciliación es, por su propia naturaleza y de conformidad con la Ley, la vía preferente para resolver cualquier controversia que se suscite en relación con derechos agrarios, individuales o colectivos, de los campesinos, siempre que no se trate de asuntos que por mandato legal deba conocer y resolver la Asamblea.

1. Inicio de la Conciliación

El procedimiento conciliatorio da inicio cuando alguno de los sujetos agrarios solicita, por escrito o mediante comparecencia, la intervención de la Procuraduría para la solución de su conflicto en amigable composición. Como respuesta a su petición, el conciliador llenará el FUT 01 y procederá a:

- a) Requerir a las partes para que acrediten su personalidad e interés jurídico y precisen las razones que otorguen soporte y sean el fundamento de su reclamo. En el caso de sindicatos o comunidades, si fuere necesario, se solicitará al RAM la información que proceda.

b) Admitida la solicitud, procederá a clasificarla con base en el Catálogo del SUI, dictando inmediatamente acuerdo de radicación.

2. Acuerdo de radicación

En el acuerdo de radicación, el conciliador:

- a) Tendrá por recibida formalmente la petición de la parte interesada, recabándose sus generales y datos de identificación.
- b) Precisaré de manera clara y precisa el asunto materia de la controversia.
- c) Tomará nota del nombre, domicilio y demás datos que permitan identificar a la contraparte para su debida notificación.
- d) Asentará fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia conciliatoria que se verificará dentro de los 10 días naturales siguientes al acuerdo correspondiente.

3. Elaboración de cédulas de notificación

En la misma fecha en que se dicte el acuerdo antes citado, procederá el conciliador a elaborar las cédulas de notificación para las partes. La relativa al promovente se la entregará en el momento mismo de su comparecencia y la de su contraparte, de manera personal, dentro de los cinco días siguientes al acuerdo de radicación, conminando en dicho documento a los interesados para que asistan a la audiencia a exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen convenientes.

4. Audiencia conciliatoria

El día señalado para la audiencia, si hubieren asistido las partes, el conciliador:

- a) Las exhortará a celebrar pláticas de conformidad con sus manifestaciones y planteamientos y a ofrecer las pruebas que consideren convenientes a sus intereses, presentándoles al final alternativas de solución a su conflicto.
- b) Levantará el acta correspondiente a la audiencia asentando lugar, día y hora de su celebración y los nombres y demás generales de los comparecientes, relacionando los documentos con que acrediten su personalidad, identidad

e interés jurídico sobre el punto controvertido y las pruebas que se hubieren ofrecido y desahogado.

Las partes podrán solicitar al conciliador suspender la audiencia con el objeto de consultar a terceras personas, recabar documentos de archivos y oficinas públicas o bien para evaluar detenidamente las alternativas de solución propuestas.

- c) En el caso anterior se suspenderá la audiencia fijándose, para su continuación, una fecha, con precisión de hora y lugar, dentro de los cinco días siguientes para su continuación, quedando legalmente emplazados los asistentes a comparecer a la misma.

5. Convenio conciliatorio

Si las partes llegaren a un acuerdo, firmarán el convenio respectivo; pero el conciliador deberá analizar previamente la legalidad de las propuestas de conciliación y, desde luego, la que se hubiere aceptado por las partes, cuidando que los términos del convenio se ajusten a las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate. Se pretende así evitar la simulación de actos, esto es, que a través de convenios se alcancen resultados que, en última instancia, sean contrarios a las normas aplicables.

Suscrito el convenio conciliatorio se promoverá su ratificación ante TUA que corresponda y su inscripción en el RAN, si esto último fuere procedente. Debe recordarse que sólo se inscribirán en esta Dependencia los convenios cuyo contenido sea susceptible de inscripción.

En razón de lo anterior, el conciliador deberá:

- a) Cuidar que el convenio cumpla con los requisitos de fondo y forma, en los términos de los formatos que al efecto se han elaborado.
- b) Asentar la manifestación de las partes en el sentido de que en la suscripción del convenio no hubo error, dolo ni mala fe y que, por tanto, habrán de cumplirlo en todos sus términos.
- c) En caso de afectarse derechos colectivos, si de los antecedentes del caso se estimase que fuese necesario, deberá asentarse en el convenio su necesaria ratificación por la Asamblea del núcleo correspondiente, para que produzca todos sus efectos.

6. Promoción ante el TUA para la ratificación del convenio

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el conciliador turnará el expediente al área jurídica correspondiente —según sea el caso—, para que en un término de cinco días se promueva ante el TUA la ratificación del convenio y se tome la determinación, además, de su envío al RAN, conforme al siguiente punto.

7. Remisión del convenio al RAN para su inscripción

Si los acuerdos adoptados en el convenio conciliatorio, por su naturaleza, son susceptibles de inscripción en el RAN, conforme a la normatividad aplicable (Ley Agraria y Reglamento Interior del RAN), se promoverá lo conducente.

8. Incumplimiento total o parcial del convenio conciliatorio

Una vez suscrito el convenio, se promoverá ante el TUA su ratificación y, en caso de incumplimiento, su ejecución.

9. Inasistencia de las partes a la audiencia de conciliación

Si una o las dos partes no concurrieren a la audiencia, se levantará acta circunstanciada para hacer constar este hecho. Cuando el promovente no asistiere a esta audiencia, se dará por concluida la conciliación y sólo cuando la contraparte fuera la no compareciente, se fijará de nueva cuenta fecha, hora y lugar para su celebración, notificándose el acuerdo respectivo a las partes en los términos del numeral 3 del apartado VI.

10. Desarrollo de la audiencia de conciliación fijada por segunda ocasión

- a) Si asistieren las partes, se observará lo dispuesto en el punto 4 del apartado VI.
- b) Si cualquiera de las partes no acudiere a esta nueva audiencia, se levantará acta circunstanciada. Si se dictara acuerdo durante la audiencia, se por

concluido el asunto, dejándose a salvo los derechos de los interesados para hacerlos valer por la vía que juzguen conveniente. Se les informará, además, que la Procuraduría presta servicios gratuitos de asesoría y representación jurídicas en materia de juicios agrarios.

11. La no conciliación de las partes

Llegado a su fin el procedimiento conciliatorio sin haberse logrado un avenimiento entre las partes, el conciliador, con fundamento en el artículo 45, las exhortará a dirimir su controversia vía el arbitraje de la Procuraduría. En este supuesto, el conciliador procederá en los términos siguientes:

- a) Cuando las partes acepten el arbitraje, se estará a lo dispuesto en el Manual para el Procedimiento Arbitral.
- b) Si las partes lo rechazaran, se dará por agotado el procedimiento conciliatorio dejándose a salvo sus derechos para ejercerlos en la vía y forma que consideren convenientes, —la conciliación de nueva cuenta, inclusive—. En el mismo acto se les orientará sobre la alternativa de la vía contenciosa para resolver su controversia y la posibilidad de que, ellas ante el TUN y obtenga para la otra el servicio de representación jurídica de alguna institución diversa.

Manual para el Procedimiento Conciliatorio,
se terminó de imprimir en junio de 1997
en El Nacional, Ignacio Mariscal 25,
Col. Tabacalera, C.P. 06030, México D.F.
Se tiraron 5 000 ejemplares

BIBLIOGRAFIA

Azar Mansur Cecilia, **Mediación y Conciliación en México: Dos Vías Alternativas de Solución de Conflictos a Considerar**, Porrúa, México, 2003, 96 pp.

Becerra Bautista, José, **El Proceso Civil en México**, 13ª edición, Porrúa, México, 1990, 825 pp.

Borrell Navarro, Miguel; **Derecho Mexicano del Trabajo**, 7ª edición, Sista, México, 2001, 762.pp.

Bravo Ugarte, José, **Compendio Historia de México**, 11ª edición, Jus, México, 1973, 352 pp.

Chávez Padrón de Velázquez, Martha, **El Derecho Agrario en México**, 12ª edición, Porrúa, México, 1999, 480 pp.

Chávez Padrón de Velázquez, Martha, **El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos**, 6ª edición, Porrúa, México, 1989, 351 pp.

Covo, Jacqueline, **Las Ideas de la Reforma en México**,(tr. Maria Francisca Mourier Martínez), UNAM, México, 1983, 668 pp.

Cue Canovas, Agustín, **Historia Social y Económica de México(1521-1854)**, 3ª edición, Trillas, México, 1985, 422 pp.

Delgado Moya, Rubén; **Derecho de la Propiedad Rural y Urbana**, 3ª edición,Pac, México, 2002, 859. pp.

De Ibarrola, Antonio, **Derecho Agrario**, Porrúa, México, 1975, 657 pp.

Favila, Manuel, **Cinco Siglos de Legislación Agraria**, SRA-CEHAM, México, 1981, 800 pp.

Gutelman, Michel, (tr. Felix Blanco), **Capitalismo y Reforma Agraria en México**, 13ª edición, Ediciones Era, México, 1991, 290 pp.

Iglesias González, Román, **Planes Políticos, Proclamas, Manifiestos y otros Documentos de la Independencia al México Moderno**, UNAM, México, 1998, 1013 pp.

Medina Cervantes, José Ramón, **Derecho Agrario**, Harla, México, 1987, 537 pp.

Mendieta y Núñez, Lucio, **Cuatro Etapas en la Reforma Agraria de Mexico**, Editado por la Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969, 67 pp.

Mendieta y Núñez, Lucio, **El Problema Agrario en México y La Ley Federal de Reforma Agraria**, 11ª edición, Porrúa, México, 1971, 573 pp.

Orozco, Wistano Luis, **Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos**, edición facsimilar de la de 1895, Ediciones el caballito, México, 1974, 2001, 506 pp.

Ovalle Fabela, José, **Teoría General del Proceso**, 5ª edición, Oxford, México, 2001, 364 pp.

Preciado Hernández, Rafael, **Lecciones de Filosofía del Derecho**, 8ª edición, Jus, México, 1976, 285 pp.

Reyes Osorio, Sergio, **Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México**, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, 352 pp.

Ross Gamez, Francisco; **Derecho Procesal del Trabajo**, 3ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, 276 pp.

Seara Vázquez, Modesto; **Derecho Internacional Público**, 16ª edición, Porrúa, México, 1997, 741 pp.

Tena Ramírez, Felipe, **Leyes Fundamentales de México**, 22ª edición, Porrúa, México, 1999, 1180 pp.

Tena Suck, Rafael y Morales, Hugo Italo, **Derecho Procesal del Trabajo**, 3ª edición, Trillas, México, 1991, 221 pp.

CÓDIGOS Y LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 121ª edición, Porrúa, México, 2001, 147 pp.

Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 14ª edición, Porrúa, México, 2000, 512 pp.

Ley Federal del Trabajo, 81ª edición, Porrúa, México, 2000, 915 pp.

Ley Federal de Reforma Agraria, 30ª edición, Porrúa, México, 1988, 356 pp.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 55ª edición, Porrúa, México, 2000, 380 pp.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Dentro del Marco Legal Agrario, edición conmemorativa, Reforma Agraria 1915-2000, Procuraduría Agraria, México, 399 pp.

OTRAS FUENTES

Osmańczyk, Edmun.Jan, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, 5ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 1236 pp.

Pallares, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, 22ª edición, Porrúa, México, 2000, 877 pp.

Pina, Rafael, de; Rafael de Pina Vara **Diccionario de Derecho**, 17ª edición, Porrúa, México, 1991, 457 pp.

Procuraduría Agraria, **Manual para el Procedimiento de Conciliación**, Procuraduría Agraria, México, 2005, 12 pp.

Procuraduría Agraria, **Programa de Capacitación en Conciliación Agraria para la Procuraduría Agraria**, Procuraduría Agraria, México, 2005, 25 pp.

Secretaría de Gobernación, **Modelo General para la Atención de Conflictos Sociales**, publicado por la Unidad de Atención de los Organismos Sociales, México, 2005, 19 pp.