



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS "ACATLAN"

"EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO COMO FORMA DE SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS AGRARIOS"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSE LUIS JAIMES GARCIA

Asesor: Lic. Salvador Jiménez Méndez



296715



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.

AGRADECIMIENTO

A lo largo de la vida, se va aprendiendo a valorar a todas aquellas personas e instituciones que han contribuido a la superación y madurez del hombre, difícil es encontrar un pago justo a su apoyo; pues no bastan regalías de ninguna especie que pueda compararse con su incansable lucha por lograr una mejor educación y vida del ser humano.

Sin embargo esa ayuda incondicional queda plasmada en el alma y triunfos de mi persona que uno a uno dedicaré como atributo de agradecimiento.

"GRACIAS" a mis padres y hermanos quienes no escatimaron en brindarme su apoyo moral y económico para lograr mi mas grande anhelo.

"GRACIAS" a la Universidad Nacional Autónoma de México, quien en sus instalaciones me cobijó y orgullosamente bajo su nombre me amparo en cada uno de mis actos de mi vida profesional.

Agradeciendo infinitamente a todos mis profesores que desde mi infancia me condujeron de la mano abriendo la vereda del conocimiento, de quienes me siento orgulloso de haber sido su alumno.

De igual forma agradezco a mis amigos compañeros y todas aquellas personas que contribuyeron en mi formación profesional y realización del presente trabajo de investigación.

DEDICATORIAS

A mis padres.

Señores, Aurelio Jaimes Solorzano y
Antonia García de Jaimes, por su
irmejorable ejemplo de humildad,
honradez y trabajo.

A mis hermanos

Por que ellos guiaron cada uno de mis pasos
hacia el camino del bien.

A Verónica Pineda Reyes.

Compañera fiel en mi trayectoria
estudiantil y profesional.

A mi hijo.

Luis Angel Jaimes Pineda.
Por cambiarle el sentido a mi vida
de una manera positiva.

A mi asesor de tesis.

Señor Licenciado Salvador Jiménez Méndez A.

A mi honorable sínodo.

Señor Licenciado Rubén Gallardo Zuñiga.

Señor Licenciado T. Francisco Clara García.

Señor Licenciado Alivar Hernandez Ramírez.

Señor Licenciado Andrés Medina Paco.

Todos ellos ejemplo de sabiduría y honradez intachable.

EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO COMO FORMA DE SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS AGRARIOS.

INDICE.....	1
INTRODUCCION.....	2
I. La Procuración de la Justicia Agraria.	
1 Generalidades.....	4
2 El Problema Agrario en México. En los periodos: Pecuahtémico, Colonial e Independencia.....	8
3. Epoca de la Reforma.....	15
4. Epoca Pre y Revolucionaria.....	18
5. Epoca Post-revolucionaria.....	22
6. La Nueva Ley Agraria.....	29
II. Las autoridades de la Justicia Agraria.	
1. Antecedentes y Conceptos.....	33
2. Proceso y Procedimiento	39
3. Jurisdicción y competencia.....	42
4. La Procuraduría Agraria.....	46
5. Los Tribunales Agrarios.....	51
6. Resoluciones, laudos y sentencias.....	53
III. Diversas formas de Autocomposición.	
1. Diversas formas de solución de controversias.....	59
2. Autotutela.....	63
3. Autocomposición.....	65
4. Heterocomposición.....	73
IV. La Conciliación agraria.	
1. Concepto y Definición de conciliación.....	77
2. Antecedentes de la Conciliación.....	80
3. La conciliación en la Procuraduría Agraria.....	83
3.1 Bases Jurídicas.....	84
3.2 Procedimiento.....	87
3.3 El Convenio Conciliatorio.....	87
3.4 Ejecución del Convenio.....	90
4. La conciliación en los Tribunales Agrarios.....	90
5. Jurisprudencia.....	95
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFIA.....	104

INTRODUCCION.

Nuestro Derecho Agrario Mexicano, tiene hondas raíces históricas, jurídicas y sociales, lo que viene a configurar, entre otros aspectos, lo que los tratadistas han llamado la Teoría de la Autonomía de este Derecho, sin embargo no separar al mismo de lo que es la procuración y la administración de la justicia, una y otra han estado presentes en la evolución de este derecho, entre los mexicas con sus tribunales y representantes del pueblo mismo, los llamados *pochtecas* y *topiles* y en la administración de la justicia con sus diferentes tribunales.

A través de las diferentes etapas históricas han estado presentes dichas instituciones, algunas veces débiles, otras manifestándose una y otra con determinadas características, llegando a su definición en nuestra Constitución de 1917 y posteriormente en los diferentes planes revolucionarios principalmente en el de Ayala de Emiliano Zapata, y en las diversas disposiciones legislativas dándose varias instituciones, entre ellas la Procuraduría de Pueblos.

Es precisamente en la iniciativa de la nueva Ley Agraria, donde se dan con más claridad, al decir *"Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917..."*; y al referirse a la procuración y administración de la justicia expresa: *"Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria... La Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias... Se promueve la instauración de los tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más alejado rincón de nuestro territorio es objetivo primordial..."*

Dentro de sus atribuciones señaladas en el Artículo 136, se establece: *"Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes: ...III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas..., en casos controvertidos que se relacionan con la normatividad agraria"*.

Por ello, es una de las atribuciones de mayor importancia, porque crea una verdadera instancia que de alguna manera colabora de manera fundamental en la

solución de los conflictos agrarios que se suscitan diariamente.

La conciliación es una institución jurídica, reconocida en la diversidad de procedimientos en procuración y administración de la justicia, por lo tanto se ha demostrado que el procedimiento conciliatorio, sea en el órgano de procuración de justicia o en la administración de justicia, llevada a cabo con responsabilidad, claridad y con prudencia, es el mejor camino para resolver de una manera rápida y satisfactoria, un elevado número de conflictos. Esta vía desemboca en un convenio y su ejecución por parte de los Tribunales Agrarios, en donde también la encontramos; ya que desde el momento mismo que se inicia la audiencia, hasta antes de emitirse sentencia, las partes pueden celebrar un convenio *judicial*, producto de una conciliación, para poner fin a un juicio, puesto que una vez calificado y aprobado por el tribunal, el convenio tendrá la fuerza de cosa juzgada, con carácter de sentencia.

Por ello hemos juzgado que debe incrementarse más esta institución en ambos órganos, para lograr que sea más expedita la justicia a la gente del campo.

I. La Procuración de la Justicia Agraria.

- 1 Generalidades
2. El Problema Agrario en México. En los periodos:
Precuahtémico, Colonial e Independencia.
3. Epoca de la Reforma.
4. Epoca Pre y Revolucionaria.
5. Epoca Post-revolucionaria
6. La Nueva Ley Agraria.

I. La Procuración de la Justicia Agraria.

1.1 Generalidades.

Desde los orígenes del Estado, inclusive desde las primeras organizaciones tribales, tribus, pueblos, siempre ha existido una invocación de la justicia; en todas las sociedades encontramos el propósito original de salvaguardar la seguridad de los más débiles frente a la efectiva capacidad de los fuertes de causarles impunemente algún daño. Ajustar la conducta de todos a las reglas aceptadas por la comunidad, llámense usos, costumbres o leyes, parece ser el propósito original de esa diferenciación entre gobernantes y gobernados que da origen, como lo expresa León Dugúit, a todos los gobiernos de la tierra.

El nuevo marco institucional en la agricultura juega un papel importante en el combate de la pobreza que se vive en el campo mexicano, ya que moldea de una forma distinta las organizaciones en el campo y cambia las motivaciones de los diversos actores: sujetos agrarios, políticos, economistas, sociólogos, juristas, etc., asimismo, plantea un nuevo esquema dentro de la concepción de la administración y la procuración de la justicia, que repercute indudablemente en los ámbitos de la agricultura, la economía, el derecho, la política, la sociología, y en términos generales con el bienestar común, que es el fin inmediato a cumplir por el Estado de Derecho.

Las consecuencias de la inexactitud y desvíos de la administración de la justicia y su procuración se ha dejado sentir desde antaño el desamparo de los débiles, la pobreza y la ausencia de los derechos humanos principalmente de la población rural en México, ha constituido un reto que no se ha solucionado, pues los campesinos y los indígenas corresponden a un sector caracterizado por un marcado estancamiento; cierto: "...no obstante que actualmente cerca de una tercera parte de la población económicamente activa, el sector agrícola aporta tan sólo siete por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, la agricultura se ha deteriorado desde 1966. ~~Acaso los orígenes de este deterioro sistemático se debe en buena medida, a la política agraria.~~"¹

Es claro que el marco legal forma parte de una política macro y micro-económica integral. Ahora bien, el

¹Osorio Trejo, Jesús.- "Efectos económicos y sociales de la Nueva Legislación Agraria".- Revista Mexicana de Justicia.- Nueva Epoca.- PGR.- N° 4. 1993. Pág. 59.

presente trabajo tiene como objetivo fundamental dentro del marco amplio de la procuración de justicia su consecuencia lógica-jurídica es la administración de la justicia agraria. Por ello consideramos hacer referirnos, aun en forma somera el problema agrario desde el aspecto histórico, social y económico.

Las guerras de independencia, México y los demás países latinoamericanos no constituyeron en sí una revolución social ni mucho menos económica, ya que se limitaron a romper los lazos de subordinación política con la metrópoli, y después como en México la separación de la Iglesia y el Estado, subsistiendo los mismos valores, estructura y jerarquización de la sociedad tradicional, cuando más una lucha entre los que tenían el poder de aquellos que carecían de él.

Dentro de esa complejidad de situaciones, sobresale como consecuencia permanente y estrecha vinculación entre el Derecho y el Estado, motivando el surgimiento de lo que se conoce como Estado de Derecho, es decir, el Estado enteramente sometido a normas jurídicas. Por esto juzga el jurista ecuatoriano Rodrigo Borja y citando a Laband, que: "...la característica del Estado de Derecho es que el Estado no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a sus súbditos más que en virtud de un precepto legal.

Por ello consideramos que para ser eficaz la Reforma Agraria, es necesaria una dinámica más ágil y aplicable de la Procuración de Justicia y la Administración de la Justicia, las que van de la mano, para ser efectiva una realidad la integración de la clase campesina e indígena a la riqueza nacional.

La concepción de la actuación del derecho, la administración y procuración de la justicia en el Estado mexicano y la sociedad misma adquieren hoy en día mayor significación; su examen y desarrollo a partir de la Revolución de 1910 y su constante actualización se ha visto y se ve dificultado. La rapidez y complejidad de los cambios, la multiplicidad de problemas y conflictos, siempre en un sentido de conservación y defensa cerrada de intereses y poderes existentes.

"En esta perspectiva, el Derecho la procuración y la impartición de justicia, tienden al divorcio respecto de las necesidades, aspiraciones y conflictos de la sociedad, -concretamente en el medio rural-, de sus innovaciones y proyectos de cambio,... Derecho y justicia responden además a la necesidad del Estado Moderno de obtener para sí y para el respectivo sistema, legitimidad y consenso por el reconocimiento de libertades, derechos,

garantías para un número creciente de grupos cuyos intereses, demandas y presiones generan e integran un proceso general de democratización".²

Entre los griegos, independientemente de sus normas para establecer estructuras normativas para organizar la vida de la ciudadanía, los derechos tuvieron solo alcances parciales, pues no nada mas carecían de derechos subjetivo públicos, sino civiles y de tipo electoral, que les permitía intervenir en los diferentes órganos de gobierno, como era la Asamblea y los Tribunales; a pesar de ello, se empieza a manifestar una corriente filosófica tendiente a dignificar la concepción del ser humano.

"En nuestro país se aprecian dos etapas básicas en lo que se refiere al estudio de los Derechos Humanos; antes y después de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige. Con anterioridad a la Carta Magna vigente, la mayoría de los documentos constitucionales de México, tuvieron, un espíritu y orientación netamente 'liberal-individualista'. Será con la Constitución expedida en Querétaro cuando se plasme en su texto una perspectiva de contenido social, manifestado, fundamentalmente en aquellas normas protectoras de los sectores tradicionalmente marginados, tales como el campesino y el obrero, como se ve reflejado en los artículos 27 y 123, respectivamente."³

La justicia es el mayor reclamo que el campesino y el indígena, en una sola expresión, de quien trabaja la tierra; a través de nuestra historia, del pasado, es y seguirá siendo ese anhelo. Los casos de abuso son todavía muy abundantes e indignantes, por ello se ha venido transformando por medio de replantamientos sociales, políticos y jurídicos dicha premisa, se requiere redoblar los esfuerzos, que de alguna manera para su realización debe sostenerse aún por largo tiempo.

En este punto, es necesario enfatizar que para los indígenas no se pretende ningún trato excepcional, sino solamente un trato justo con apego a derecho. Simultáneamente, se pretende que la legislación, recoja, paso a paso, a la costumbre jurídica del indígena y del campesino para que armonice verdaderamente con la realidad y resulte vigente el Derecho positivo.

En nuestro sistema constitucional la materia agraria está contenida en el artículo 27, son las normas rectoras del agrarismo mexicano, por ello sus principios

²Kaplan, Marcos.- "Estado, sociedad y derecho".- Revista Mexicana de Justicia. Nueva Epoca.- PGR.- N° 4.- 1992.- Pág. 25 y 26.

³Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche, Norma. "El Derecho Agrario entre los Aztecas".- Ed. Porrúa, S.A. México, 1976. Pág.35.

doctrinarios en materia constitucional tienen señalada importancia. Por ejemplo "... establece que en los juicios y procedimientos agrarios se tomarán [por una parte], las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas en los términos que establezca la ley. Para hacer realidad lo anterior, es necesario que las prácticas y costumbres se documenten".⁴

Por las anteriores y muchas otras razones, se reafirman e incrementan la importancia del imperio del Derecho, la procuración y la impartición de justicia, la necesidad de renovación y perfeccionamiento de la actual legislación sustantiva y adjetiva agraria, haciendo un refuerzo de su validez y vigencia.

Es de destacarse sin embargo que los propósitos y los esfuerzos de afirmación, de refuerzo y desarrollo del Derecho de ejercicio y perfeccionamiento de la procuración y de la impartición de justicia no deben limitarse a una idealidad deseable del ámbito agrario, pero irreal y malogrado, ni tampoco a una pura forma de aplicación limitada o incierta.

Específicamente el Derecho y justicia pueden y deben implantarse en las conciencias y en las prácticas de los individuos, de los grupos, de las organizaciones y las instituciones. Pueden y deben revalorizarse y convertirse en necesidad y exigencia para sectores significativos de la sociedad y el sistema político. Deben ser instrumentos flexibles y efectivos para la creación y desarrollo de las estructuras y las prácticas que contribuyan a dar forma y contenido, racionalidad y orden, estabilidad y seguridad sin perjuicio del dinamismo permanente, a las fuerzas transformadoras y los cambios progresivos que se revelen necesarios y convenientes para los intereses y objetivos de la nación, de los grupos que la componen y de su Estado.

⁴Espinosa Velasco, Guillermo.- "Los indígenas y la justicia penal". - Artículo en la Revista de la Justicia Mexicana.- "La Procuración de Justicia". Problemas, Retos y Perspectivas.- PGR.- 1994.- Pág. 143.

1.2 El Problema Agrario en México.

Epocas: precuahtémica, Colonial e Independencia.

"Y desde vimos tantas ciudades y villas pobladas en el agua, y en tierra firme otras grandes poblaciones y aquella calzada tan derecho y por nivel como iba a México, nos quedamos admirados, y decíamos que parecía a las cosas de encantamiento que cuentan en el libro de Amadís, por las grandes torres y cues y edificios que tenían dentro en el agua, y todos de calicanto, y aun algunos de nuestros soldados decían que si aquello que vían si era entre sueños, y no es de maravillvar que yo lo escriba aquí desta manera, porque hay mucho que ponderar en ello que no sé como lo cuente: ver cosas nunca oídas ni vistas, ni aún soñadas, como víamos".⁵

Epoca Precuahtémica.

El problema agrario o cuestión de tierra como también se le conoce, ha sido determinante en el desarrollo de México en sus diversos ámbitos: económico, social y político; también jurídico histórico que se han reflejado en guerras internas, y que aún queda mucho por desarrollarse. Sin embargo hay notas características o principios fundamentales en el problema agrario, que se encadenan sucesivamente unos a otros, desde la misma época precuahtémica.

Sabemos que en el Valle de México se asentaron diversas tribus, formando principalmente tres pueblos: Aztecas o mexicas, tecpanecas o alcohuas y los Texcocanos, llegando a tener influencia y sometimiento de los dos últimos por los aztecas extendiéndose por gran territorio mexicano.

"Los informes de los cronistas sobre la realidad socioeconómica azteca hacen de éstos un pueblo campesino, en el que sólo los comerciantes y algunos artesanos, como los amanteca escapaban al cultivo de la tierra. Por supuesto, tampoco eran labradores los nobles, los sacerdotes y los guerreros. La situación de las masas urbanas de Tenochtitlan-Tlatelolco aparece sólo en referencias aisladas."⁶

⁵Díaz Castillo, Bernal.- "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España".- Fernández Editores, S.A.- 1961. - Pág. 22.

⁶De Rojas, José Luis.- "México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI". - Editorial CE.- 3ª Edición.- 1995.- p. 21.

"El problema de la tenencia de la tierra, fundamental para la comprensión del sistema económico mexicana, es uno de los puntos más discutidos de la organización azteca. Parte de las dificultades se derivan de la deficiente comprensión de la terminología que emplean cronistas... Otras veces no aparecen los datos que necesitamos. No tenemos referencias incontestables sobre la distribución de las tierras en sus diferentes categorías, lo que es de extrema importancia, ya que condiciona la estructura económica [social y política] de la población. El estudio de la tenencia de la tierra se ha adaptado a la forma en que los cronistas nos han legado la información, esto es, aparecen diferenciadas por las características de su poseedor. Parece ser que ésta fue la manera en que los propios mexicanos llevaban el registro catastral...".⁷

Los historiadores y sociólogos, hacen hincapié en la organización política y social de los aztecas, prevaleciendo una desigualdad de las clases predominantes: nobleza, guerreros y sacerdotes, constituyendo los aristócratas; y por otra parte el pueblo y esclavos, los habitantes carecían de un gran número de derechos; por lo tanto la organización de la propiedad fue principalmente resultado de las desigualdades sociales, políticas y económicas, de tal manera que el único propietario lo era el rey o gran señor, quien podía transmitir a sus súbditos las tierras, con ciertas limitaciones.

Los estudiosos del agrarismo en México, están de acuerdo en hacer una división tripartita de la tenencia de la tierra:

1. Propiedades de las comunidades o de los pueblos.
2. Propiedades de la nobleza o aristocracia.
3. Propiedades de dominio público.

Propiedades de las comunidades o pueblos.- Eran de dos categorías las tierras: las *calpullalli* y las *altepetlalli*. Las primeras, su significado es de "tierra de los *calpulli*", y *calpulli*, "barrio de gente conocida" o de "linaje antiguo". Las tierras *calpullalli* eran de propiedad comunal, y se repartían entre los miembros de los *calpulli*, para que cada tributario cultivara su parcela junto con su familia. Jamás se dan tierras de éstas a quien no fuera natural del *calpulli*, aunque podían rentarse a otros para subvenir las necesidades comunes del *calpulli* con su producto.

Estas tierras no se las quitaban a sus cultivadores salvo que cometieran algún delito o las dejaran de cultivar dos años sin causa justificada. También las

⁷De rojas, José Luis.- Op. Cit. p.102.

perdían si se iban a vivir a otro calpulli o pueblo. Las tierras se transmitían de padres a hijos, con el permiso de las autoridades; aunque los cultivadores sólo tenían derecho sobre los productos de la tierra, sin poder cambiarla ni venderla.

Las altepetlalli tiene mayores problemas, significa "tierra del pueblo", y algunos autores las identifican con las calpullalli. Para otros las calpullalli eran tierras "que en España dizen baldías", considerándolas tierras comunales cuyos productos se destinaban a los gastos locales y al pago de tributos.

La condición de los que labraban las calpullalli no está completamente clara, pues los miembros de los calpulli eran los macehualtin libres, en contraposición a los mayeque, pero la diferencia era poca. En el caso de Tenochtitlan, los calpulli tenían tierras, llamadas calpullalli, pero no estaban situadas en el interior de la ciudad sino en territorio conquistado. El producto de estas tierras eran destinadas a gastos comunes.

Propiedades de los nobles.- La condición de noble parece haber estado ligada en el México antiguo a la posesión de la tierra, hasta tal punto que sólo ello podía validar dicha condición. Aún así había muchas diferencias dentro de ellas, pues unos podían disponer libremente de sus tierras, y otros no. Recibían diversos nombres, y procedían de los repartos hechos tras las conquistas. De esta forma, la nobleza medice se creó prácticamente al mismo tiempo que sus bienes patrimoniales. Tras la conquista de Azapatzalco, Cuando Tenochtitlan pasa a un primer plano de la política del valle de México, repartieron las tierras.

"El importante momento de la independencia mexicana no sólo determinó la estructura social interna con el famoso pacto de Tlacauelel, sino que forjó la estructura externa, creando el sistema de posesión que perduró hasta la llegada de los españoles. Con la conquista azteca el panorama de los pueblos divididos en calpulli compuestos de macehualtin libres, cambió, pues Azcapatzalco quedó sin tierras y hubieron de convertirse en tributarios de los aztecas. Las tierras patrimoniales que Itzcoatl reservó para sí, se transformaron en propiedad del tlatoani que podía disponer de ellas a su albedrío".

"En último extremo eran tierras nobles pertenecientes al tlatoani, como las tierras de los tetehuatin se llamaban tecuhtlalli, y las de los pipiltin, pillalli o tecpillalli. Aparecen todas citas en conjunto como "tierras de señorío".⁹

⁹ Op. Cit. Págs. 105-106.

Las tierras de los nobles estaban cultivadas por mayeque, que permanecían ligados a la tierra cualquiera que fuera su dueño. Cuando la tierra se situara en un lugar recién conquistado, los mayeque podían ser los lugareños desposeídos que no encontrarán otro modo de asegurar su sustento. Los emigrantes son otra fuente que proporcionaba renteros, pues en sus tierras eran desposeídos y se convertían en tributarios o esclavos.

Tierras de dominio público. Estas tierras eran las que el estado ejercía un control directo, obteniendo ingresos que destinaba al mantenimiento del aparato gubernamental. Así las milchimalli que eran tierras cuyos productos se destinaban a las necesidades de las guerras, a ellas se han asimilado las yaotlalli, pero otros historiadores las atribuyen a las tierras conquistadas al enemigo. Con el nombre de Yaotlalli dicen otros, eran tierras de guerra "que no eran de nadie, ni sucedía nadie en ellas porque las ocupaba el señor que mantenía la guerra"; estas tierras también recibían el nombre de cacalomilli.

"...Las tierras llamadas tecpantlalli, que eran entregadas a los tecpanpouhque, personas prominentes de la administración del estado, que las recibían como remuneración de sus cargos, y en las que debemos incluir las tierras que se daban a los jueces. Estaban por ello muy próximas a los tlatocatlalli, pues formaban parte de los ingresos del estado, y sostenían su aparato."

Estas tierras no podían ser enajenadas, ni transmitidas en herencia, pues ligadas a un cargo determinado, de manera que sucedía en su dominio quien el tlatoani designara para suceder en el servicio.

Época Colonial

Terminada la conquista española de los pueblos indígenas, se hicieron los repartimientos, de la riqueza inmóvil, consistente en indios de servicio, tributos, mediante el sistema de encomienda, y en tierras. El virreinato de Nueva España abarcó un inmenso territorio e límites no acabados de fijar aún en los siglos XVI y XVII.

"Al encontrarse la corona con una economía premonetaria, como la mesoamericana, y al sobrevenir el

⁹ Idem. Pág. 108.

agotamiento de la riqueza móvil, quedó obligada al repartimiento de la riqueza inmóvil; aceptó el reparto de concesiones de tipo feudal, estableciéndose en Nueva España una estructura de corte semiseñorial convirtiéndose el conquistador en colono e interesarlo en el cuidado de la tierra y en el aseguramiento de su real anexión a la metrópoli. Cuando el reparto de la riqueza inmóvil se realizó -las tierras, los pueblos indígenas, la encomienda, la esclavitud-, se estabilizó la colonia y el sistema de repartimiento se convirtió en el núcleo y la estructura básica de la economía y de la sociedad de los primeros tiempos novohispanos.¹⁰

Para justificar la conquista y el botín obtenido; se trató de justificarla en lo político y jurídico, con las llamadas Bulas Papales de Alejandro VI, cuya fuente era, para algunos historiadores evitar un conflicto entre España y Portugal, y por el otro lado la evangelización y los juristas con diversas teorías de Francisco de Vittoria.

La riqueza estable consistía en bienes diversos: pueblos y señoríos, tierras, pensiones y sueldos. Para otorgarlos y gozarlos se crearon las instituciones jurídicas apropiadas que fueron la encomienda, el servicio personal, los tributos y la merced de tierras. Todas sirvieron para la organización de la colonia y para la explotación estable y definitiva.

La ambición por la tierra fue constante entre los españoles y sus descendientes. Muchos lograron en propiedad vastas extensiones, pues se les otorgaron mercedes hasta de 50 estancias de ganado de una sola vez. Pero no siempre eran explotadas y enriquecidas; se deseaban más por afán de prestigio y de poder que por provecho y enriquecimiento.

El historiador Andrés Lira, cita un extracto de una relación enviada al rey de España por el licenciado Paz de Vallecillo, fecha el 28 de febrero de 1608; "...muchos españoles han pedido muchos sitios de estancias y caballerías de tierras y se les han concedido por los virreyes y gobernadores mal informados en perjuicio de pueblos de indios, y otros piden algunos para efectos sólo de que no se les entre allí, o por entender que ha de venir tiempo en que tengan mucho valor, y no las labran ni cultivan aunque se conceden para eso, y quedan desiertas..."¹¹

¹⁰ Martínez Marín, Carlos.- "El Reparto de la Riqueza".- "Historia de México". Tomo V.- Editorial Salvat Mexicana de Ediciones S. de R.L.- México, 1978.- Pág.1104.

¹¹ Lira Andrés.- Historia de México.- Economía y Sociedad.- Tomo VI.- Editorial Salvat Mexicana de Ediciones S. de R. L.- México, 1978.- Pág. 1289

Así todo comerciante en esa época colonial buscaba comprar tierras de cultivo, las "grandes familias" poseían complejos hacendarios localizados a lo largo de todo el país. La élite más rica de la ciudad de México era la única que podía permitirse operar con bienes en los rincones más lejanos de la Colonia.

Lo anterior generaba injusticias, pues: "Los dueños de grandes haciendas utilizaban su poder económico -y político-, para servir como traficantes mercantiles no solo para sus propiedades, sino también para las haciendas más pequeñas y los ranchos vecinos. Los pequeños productores advirtieron que los propietarios... incapaces de competir contra el poder económico de los propietarios dominantes, comerciaban a través de ellos, transfiriéndoles por tanto las utilidades más altas que estaban al alcance de los comerciantes con mayor disponibilidad de granos".¹²

Los tratadistas de la materia, coinciden en que la tenencia de la tierra, cambio, pero igualmente se distinguen tres tipos de propiedad, la pública que radica en los Reyes de España, la privada o individual, con las llamadas mercedes reales, confirmación, composición, prescripción, suertes y otras; y la propiedad del pueblo o comunal: tierras realengas, montes, aguas pastos, tierras de común repartimiento, reducción de indígenas, dehesa, propios, etc.

Época de la Independencia.

Al terminar el S. XVIII, la mayor parte de los pueblos indígenas carecían de tierra para su labranza, por lo que se reflejó en grandes inquietudes, no solamente en ellos sino en las demás clases sociales.

Hubo también otros motivos, aunque el fundamental es de origen agrario, por el mayor número de la población que vivía en el campo, sin tierras, las injusticias y discriminaciones políticas y económicas, de las autoridades administrativas y judiciales. Por ello este periodo comprende desde 1810 hasta 1821 en que se consuma la misma. El problema agrario era del conocimiento de España, sin embargo tardíamente empezó dictar medidas para detenerlo, sea concediendo derechos, suprimiendo obligaciones o reprimiendo por la fuerza las rebeliones, entre las disposiciones legales se ordenaba el reparto de tierras y supresión de tributos a los indígenas.

¹² De Rojas, José Luis.- "México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI".- Op. Cit. Pág. 39.

Dentro del ámbito político, eran las diferencias y privilegios entre los españoles criollos y los llamados peninsulares, por lo que aquellos desean la independencia de la Nueva España, y así lograr una paz duradera, pero no fue así, pues al contrario hubo mayores inconformidades, originando agitaciones numerosos y constantes guerras intestinas, formando por dos grupos los criollos y mestizos de cultura europea y los peninsulares, y por otra la de los indígenas y mestizos de cultura indígena.

Se formaron, así dos grandes grupos, los conservadores y liberales para la solución de sus problemas, contando unos y otros con adhesiones; los primeros con los aristócratas y los segundos con los indígenas. Acertadamente expresa el maestro Antonio de Ibarrola: "Iniciado el interminable proceso de la Independencia, que tuvimos inclusive el error de transformar en una convulsión interna, "...dio Hidalgo dos decretos, el de 5 de diciembre de 1810 fechado en Guadalajara prohibiendo para lo sucesivo el arrendamiento de tierras de los pueblos, cuyo goce se reserva exclusivamente a los naturales. En el segundo quedan abolidas la esclavitud y los tributos para indios y castas."¹³

Tratando de obrar con justicia, el virrey dictó real orden el 26 de mayo de 1810, a fin de que se le informara cuáles eran los pueblos que carecían de tierras y aguas para proceder al repartimiento de las mismas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas, sin la menor dilación en cultivo.

Acertadamente lo juzga el maestro Lemus García, que los pioneros del movimiento reformador agrario lo son: Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, quienes iniciaron este movimiento insurgente, pero además dieron disposiciones. Sin embargo ya se había incrementado los fantasmas del problema agrario: el latifundismo laico y el eclesial

Esta época se caracterizó por continuar con el régimen de la tierra implantado por los españoles, pues se desconoció el régimen estructural de las comunidades indígenas, desconociéndoles su personalidad jurídica, continuando ellos con la carencia y despojo de las mismas. Con ello se acrecienta el problema agrario, la defectuosa distribución de la tierra, pues continuarán las luchas políticas y sociales entre españoles peninsulares y criollos y mestizos para ir arrebatando la tierra de los indígenas.

¹³ De Ibarrola, Antonio.- "Derecho Agrario".- Porrúa, S.A., México, 1992.- Pag. 101.

Por lo anterior, se considera que una de las principales causas del movimiento independentistas, fue el problema agrario, pues cambio su estructura a raíz de la conquista española, se fue agravando con la colonia, que desde su inicio fue favoreciendo la concentración de grandes extensiones de tierras en unas cuantas manos, acompañada de despojos de tierras de los indígenas, continuando aún en la época de la Reforma.

Así el régimen de la propiedad agraria no cambió después de la revolución de Independencia, pues continuó aquella en poder de cuatro grupos principalmente: Grandes terratenientes, pequeños propietarios, clero y pueblos indígenas; hay que destacar que en este periodo de Independencia, sobresalieron dos hechos trascendentales relativos a la distribución: la desproporción de la tierra y de la población en el territorio nacional. Las consecuencias de la mala distribución de la tierra originando los latifundios y mayorazgos; de la población es la densidad de habitantes en ciertas regiones del país y sin tierras.

Por lo anterior movió a los distintos gobiernos a expedir leyes y disposiciones sobre colonización, la primera de ellas dictada por Agustín de Iturbide en 1821, a favor de militares del ejército de las Tres Garantías; la expedida por la Junta Nacional Instituyente de 1823, Ley de Colonización para favorecer a los extranjeros para establecerse en México; la primera Ley de Colonización fue del 18 de agosto de 1824, etc., pero ninguna demostró la solución al problema, pues los indígenas a pesar de considerarlos como colonos, por la ignorancia en que existían no hubo forma de mejorarlos.

1.3 Época de la Reforma.

Casi medio siglo después de la Independencia se iniciaron las primeras Leyes de Reforma, para desposeer al clero de las tierras, y más tarde, medio siglo, para que la Revolución de 1910, siguiera con la otra concentración de tierras en manos de hacendados y terratenientes.

Con el inicio y la afloración liberal en México, se originan victoriosas las instituciones emanadas del triunfo ideológico del liberalismo derrotando primeramente el yugo y arbitrario proceder del Santanismo, pues con el Plan de Ayutla desencadenó

posteriormente por la continuación de los privilegios la llamada Guerra de los Tres Años; soportando los liberales un ataque último y decisivo del partido conservador.

Es con Florencio Villarreal y otros militares patriotas, quienes en marzo de 1854, derrotan a Santana y con la Revolución de Ayutla se consolida e inicia los primeros gobiernos liberales, proclamándose las primeras leyes con tendencia liberal con el gobierno provisional de Juan Alvarez. Con el gobierno de Ignacio Comonfort se proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el cual es sustituido por Benito Juárez en la Presidencia de la República, definiéndose dos grupos: conservadores y liberales inclinados una serie de guerras interiores, produciéndose la Guerra de Reforma, la cual duró varias décadas, tratando de buscar el bienestar común y la paz, pero por rumbos diferentes.

Las consecuencias en cuanto a la cuestión de la tierra, fueron que los conservadores se pronunciaron por el respeto a la propiedad privadas, las posesiones de la Iglesia y la propiedad comunal de los pueblos indígenas.

Los liberales, también estaban a favor de la propiedad individual, pero estaban en desacuerdo con la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y campesinas, proponiendo la división de las tierras comunales a fin de aumentar el número de propietarios individuales y que la Iglesia vendiera sus propiedades tierras y bienes inmuebles.

La concentración de la tierra en unas cuantas manos fue una de las características que heredó la época de la Reforma, pues en lugar de disminuir aumentó por todo el territorio nacional, ahora en manos extranjeros, pues con las Leyes de Colonización ofrecían a los extranjeros ventajas para venir a poblar el extenso territorio, considerando que con ello, traerían nuevas técnicas de cultivo y ser más capaces, para mejorar al mexicano nativo al unirse o contraer matrimonio con ellos, ¡que utópico sueño!.

Por otra parte la Iglesia católica acumuló considerables extensiones de tierra por lo que se tomaron las primeras disposiciones para desamortizaras de las manos muertas y constituir con ellas pequeñas propiedades para que las trabajasen, sin embargo hubo la resistencia de la Iglesia católica y se rebeló contra el gobierno, proclamando que el que adquiriera dichas tierras que había poseído serían excomulgados, por lo que se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y de Corporaciones Civiles el 12 de junio de 1859.

Con los debates en el Congreso Constituyente sobre el problema agrario y los derechos individuales, fueron muy discutidos, destacaron varios diputados, entre ellos Ponciano Arriaga, quien pretendía mejorar la situación de la mayoría, principalmente del pueblo hambriento y miserable compuesto por campesinos e indígenas, explotados por abusos y arbitrariedades por los poseedores de la tierra y fuentes de trabajo, y su suerte cambiaría si se les reconocieran como dueños de un pedazo de tierra que trabajaran.

La Constitución de 1857, en su artículo 27 garantizó el derecho a la propiedad privada, la cual no puede ser ocupada por otras personas distintas a sus propietarios a menos que éstos otorguen su consentimiento y solo por motivos de utilidad pública y previa indemnización podrán ser expropiada; sin embargo un grave error persistió, desconocer la personalidad jurídica a las comunidades y pueblos indígenas.

En la llamada Ley Lerdo se estableció que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados al servicio... de la institución."

Con el triunfo de Juárez y la vigencia de las Leyes de Reforma, se consolidó políticamente el Estado mexicano y aun cuando la Constitución del 57, fue un documento de estilo liberal, pero repitió gran cantidad de artículos de la Constitución de 1824.

Con la instauración de la monarquía, por el príncipe austríaco Maximiliano de Habsburgo y su fusilamiento en el Cerro de Las campanas, surge esplendorosamente la República en 1867.

La reforma fue un período esencial para la comprensión del Estado laico y la separación de las atribuciones de las autoridades civiles y eclesiásticas que marcó la consolidación de las ideas y doctrinas liberales que predominaron en ese México, hasta la consecución de la instauración de la República.

1.4. Época Pre y Revolucionaria.

El Porfiriato.- Terminando los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, ascendió al poder Porfirio Díaz por la ejecución del Plan de Tuxtepec, con la bandera de No reelección, reformado en Palo Blanco el 21 de marzo de 1876, derrocando al gobierno presidido por don Sebastián Lerdo de Tejada, quien substituye a la

muerte del Benemérito de las Américas, Benito Juárez. El periodo de la dictadura porfirista se inicia con su gobierno de 1876 hasta 1911, con una prolongación de periodos presidenciales que durará más de treinta años.

Para los concededores del problema agrario, estan de acuerdo en afirmar que: De la encomienda que nos trajo el conquistador, a la hacienda porfirista, el drama es uno: la tierra en posesión de pocos propietarios, en detrimento de los derechos de la población rural, desvalida y olvidada.¹⁴

Debido a "la miseria y la servidumbre, apoyadas en el régimen porfirista: Los campesinos se sublevan una y otra vez lo mismo en Tomóchic, Chihuahua, en 1892; en Viesca, Coahuila, en 1908, y el permanente estado de efervescencia en que se encontraban los yaquis del norte y los mayas del sureste."¹⁵

El porfirismo tuvo contradicciones profundas, privilegió a los poderosos y tuvo mano dura con los desposeídos, un hacendado decía: "...la justicia se fue al cielo, mientras esté yo bien con el Presidente Díaz y el Gobernador, lo demás no me importa...".

Con la Ley de Nacionalización del 12 de junio de 1859, el legislador no previó las consecuencias y daños a otras clases, como a las comunidades de indígenas, pues el artículo 25 prohibió a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlas y en el Reglamento de dicha Ley se incluyó a las comunidades y parcialidades indígenas dentro de los supuestos de la desamortización.

Peor fueron las consecuencias producidas por la intervención de las llamadas compañías deslindadoras", que a partir de 1881 a 1889, deslindaron -despojaron-, 32.200,000 hectáreas, se explicará por sí sola la concentración de las tierras en pocos individuos privilegiados. Después surgieron leyes y disposiciones en materia de colonización; se expusieron proyectos agrarios, el del Dr. Severo Maldonado y de la Comisión de Gobernación del primer Congreso Constitucional del Estado de México; también el del Gral. Lorenzo de Zavala de 1850 expedido en el Estado de México, en el cual destacan dos artículos que pueden considerarse como antecedentes de toda la legislación agraria actual -según juzga Jesús G. Sotomayor: "Artículo tercero: Se dan libres las tierras y

¹⁴ Morales Jiménez, Alberto.- "Historia de la Revolución Mexicana".- Ediciones de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales del PRI.- México, 1951. Pág. 4.

¹⁵ Lemus García, Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano, 8ª Edición actualizada.- Porrúa, S.A., México, 1996.- Pág. 183

aguas a los hijos del país, pues a éstos pertenecen por derecho. Artículo cuarto. Todo haber que pertenezca a las haciendas será tomado para repartir a los hijos del país".¹⁶

Otras disposiciones y leyes en la Reforma fue la Constitución de 1857, en la que previamente en los debates el 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga emitió un voto particular con respecto a la propiedad, en el cual la definía como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, agregando que la Constitución debía ser la ley de la tierra.

En ese mismo año se expidió por Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, la cual consideraba que la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz era uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la nación.

La Constitución de 1857, que prohibió absolutamente a las corporaciones civiles y eclesiásticas adquirir propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, ignoró la personalidad de los pueblos indígenas, con graves consecuencias para la posesión de sus tierras. A pesar de que se alzaron voces proclamando esos derechos los despojaron, por ejemplo la de Isidoro Olvera que en agosto de 1856, presentó una iniciativa de ley orgánica para ordenar la propiedad territorial en toda la república a partir del principio de que la tierra debe pertenecer a todos los hombres. Además, proponía el reparto mayoritario de ella, en tanto su extensión pudiese ser cultivada personalmente por una familia.

Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859. Expedida por Benito Juárez. Debido a la intransigencia del clero a obedecer la Ley de Desamortización, por ella el Gobierno se subrogó los derechos territoriales que detentaba el clero bajo cualquier título, así el régimen inmobiliario se integró por una parte el gobierno, como representante del Estado, los grandes terratenientes y el pequeño propietario, inclusive las parcelas de los indígenas.

Ley Sobre ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, definió los terrenos baldíos como aquellos que no hubieren sido destinados a un servicio público o transmitidos a persona o corporación autorizada, sea a título gratuito u oneroso.

¹⁶ Sotoyomayor Garza, Jesús G.- "El Nuevo Derecho Agrario en México".- Porrúa, SA., México 1996, p.58.

Ley Agraria del Imperio, de fecha 16 de septiembre de 1866, que concede al fundo legal y al ejido a los pueblos que carezcan de él, la cual fue rechazada por los conservadores que iba en contra de sus intereses; por ella se trató por primera vez de dotar al ejido, aun cuando el concepto de ejido es aplicable en ella en su sentido español, es decir, dedicado al aprovechamiento común.

Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1882, ordenaba deslindar, medir fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional a fin de colonizar, obteniendo hasta una tercera parte de los terrenos o de su valor, dándose otra vez la forma de reconcentración de la tierra en unas cuantas manos de esas compañías o de particulares que las adquirirían en bastas extensiones.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, se caracteriza por su extremo individualismo de ese tiempo de la dictadura, que beneficiaba solo a los detentadores del poder, pues ampliaba la posibilidad de denunciar terrenos, no sólo baldíos, sino también demasías y excedencias -demasías son áreas que superan la superficie del título, pero que se encuentran confundidas dentro de él y excedencias son los terrenos que salen del título, que superan lo que éste ampara-, sin límite de extensión, vino agravar la problemática del reparto de la tierra y fue una de las causas del movimiento social

"Otras disposiciones que determinaron la Revolución Mexicana, y que propiciaron la concentración de la tierra fue la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos y que la efervescencia social que generó, obligó a la dictadura a reconsiderar sus alcances, lo cual, sin embargo, fue una medida muy débil y tardía. Además, por decreto del 28 de noviembre de 1896, se autorizó la transmisión gratuita de terrenos baldíos y nacionales a los pobres que los poseyeran. Asimismo, el 30 de diciembre de 1902, se expidió un decreto que, entre otras cosas, disolvía las compañías deslindadoras. Finalmente, como una medida desesperada para aliviar la crisis, se suspendió la Ley de Baldíos de 1894. Esta disposición, contenida en el decreto del 18 de diciembre de 1909, ordenaba además el reparto de ejidos a los pueblos y lotes a los jefes de familia. Como se puede apreciar, se intento dar migajas a los necesitados para acallar la incoformidad generalizada, lo que obviamente no se logró."¹⁷

¹⁷ Rivera Rodríguez, Isaias.- "Nuevo Derecho Agrario Mexicano".- Ed. McGRAW-HILL.-2ª Edición.- México, 1997.- Pág.53.

Por ello podemos afirmar que desde la toma del poder de Porfirio Díaz, ya se encontraba en embrión la inconformidad que produciría el movimiento revolucionario, "...pues los latifundios civiles y religiosos fueron la expresión económica, que derivó en política del porfirismo. "Caimos en esta etapa de nuestra historia, en el medioevo. El peón acasillado, de hecho, fue propiedad del latifundista. Del dueño de la tierra, el hacendado pasó a ser el señor feudal del siervo que la cultivaba de sol a sol, por unos cuantos centavos. Al surgir la hacienda el Estado daba una nueva modalidad al régimen de propiedad; formaba una clase poderosa; no pretendía una solución a los problemas económicos del campo, sino el apoyo de una clase que extendiese su denominación sobre los irreductibles pueblos. En la hacienda se iba a operar una transformación, no en el sentido de economía, sino de autoridad."¹⁸

El despojo de tierras a los campesinos, comunidades y pueblos indígenas, aunado a otros fenómenos sociales, movimiento obrero, y políticos desencadenaron la Revolución de 1910, se fueron tamizando ideas y anhelos de la población rural y urbana, se aspiraba a una justicia social y agraria, el reparto y aprovechamiento de las tierras para quienes las trabajaran y entrega de las mismas para quienes no las tenía; todas esas inquietudes se plasmaron en los sueños de los buenos mexicanos, en planes y programas, en los impulsos de los caudillos que deseaban cambiar las situaciones de los desposeídos económica, política y socialmente, no ha partir de la Constitución del 57, sino desde la época colonial.

Uno de esos programas fue el del Partido Liberal de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, etc., que contiene los principios fundamentales de la Reforma y Justicia Agraria, en él se pugnaba por la equitativa distribución de la tierra y facilidades para su cultivo, en lo económico dado que el pueblo es pobre y sus recursos apenas les alcanza para comer, obligándolos a conseguir escasamente los artículos de primera necesidad. Así la aparición de manifiestos y brotes de rebelión de diversos lugares del país presagiaban la caída de la dictadura porfirista.

1.5 Época Post-revolucionaria.

¹⁸ Morales Jiménez, Alberto.- "Historia de la Revolución Mexicana".- Editada por el Instituto de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales del PRI.- México, 1951.- Pág. 4

Pero estalla la Revolución, afloran las inconformidades rebeliones, surgen brotes de descontento que se dan en toda la República; "...historiadores conservadores acostumbran a definir a la Revolución de 1910 como un estallido desvinculado de los treinta y seis años de la dictadura porfirista. Se refugian en el sofisma de que un régimen de absoluta tranquilidad social, como el dirigido por Díaz, no podía producir ninguna rebelión de las clases media y rural. Y de ahí infieren que los acontecimientos de 1910 apenas si rebasaron la categoría de despreciables motivos, alentados por "un loco" que había escrito un libro sin importancia: 'La sucesión presidencial de 1910'".¹⁹

Porfirio Díaz, no quiere percatarse de la realidad, ignora o finge ignorar, los acontecimientos, los hechos, en las postrimerías de su caída, por ejemplo el 14 de julio de 1910 se levantan en Atoyac, Veracruz, Cándido Aguilar, Enrique Bordes Rangel y Vicente Escobedo, y que cerca de Acayucan presentan combate el Santanón y Cándido Donato Padua. Pero al fin el 20 de noviembre estalla la Revolución Mexicana, ha llegado a su culminación, porque la clase media, urbana y rural venía luchando desde el preciso momento en que Porfirio Díaz llegó a la Presidencia en 1876.

Así pues el movimiento revolucionario de 1910 surgió y triunfó, su trayectoria estaba definida contra la dictadura de Porfirio Díaz, el abuso de terratenientes, la alta jerarquía militar, el aprovechamiento de los capitalistas extranjeros, y resolver el problema de la tierra y mejorar el aspecto político en las elecciones.

El Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, formulado en San Antonio, Texas, entre el 8 y el 10 del mismo mes, decía don Juan Sánchez Azcona: "Sin pretender que tal documento sea perfecto, sí puede afirmarse que es profundamente sincero en toda su médula y que alcanzó a ser comprendido por el pueblo a quien iba dirigido, según lo demostró la entusiasta actitud inmediatamente asumida por las masas populares de toda la República."²⁰ Agregaba este periodista que no era un cuerpo de leyes, sino un simple llamamiento a las armas, con exposición de los motivos que lo originaban y con señalamiento de los anhelos básicos cuya realización se perseguiría en la lucha que se convocaba.

¹⁹ Morales Jiménez, Alberto.- "Historia de la Revolución Mexicana".- Op. Cit. Pág. 30.

²⁰ Op. Cit. P. 85

Por lo que la lucha revolucionaria que al principio no tubo un objetivo eminentemente agrarista, ya que sólo era una parte del ideario político que la sustentaba, que no proponía medidas radicales sobre la estructura de la tenencia de la tierra, sino que tan sólo pretendía hacer menos injusta la distribución de la riqueza e incluso otorgar al campesino un pedazo de tierra que permitiera su sustento físico y espiritual: el primero para satisfacer necesidades primarias individuales y familiares, y el segundo por el especial sentimiento que subyace a los pueblos agricultores consistente en la unidad y en un amor casi maternal a la tierra.

La controversia e inconformidad así como su inejecución por Francisco I. Madero se encuentra en su artículo tercero, párrafo tercero, pues es lo que más motivó para que los campesinos e indígenas secundaran el movimiento revolucionario, y se dieran levantamientos armados en todo el territorio nacional, el cual expresa:

"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 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 se les restituyan a sus primitivos propietarios..."²¹

Sin embargo, el principal problema de la restitución, dotación y distribución de la tierra, quedaba en simple anhelos, sin acciones directas, lo que motivó la separación de Emiliano Zapata, Francisco Villa y otros caudillos; dicho problema se encontraba desde décadas atrás en el pensamiento de los mexicanos y actualizaba para dar soluciones, y Silva Hersog, expresa: "Francisco Vázquez Gómez, en las primeras semanas del interinato de De la Barra, le escribe a Madero una carta en la cual entre otras cosas le dice: 'El problema de las tierras es tan urgente y tan grave, que si no se resuelve o trata inmediatamente, lo resolverá una nueva resolución por su propia cuenta, como de hecho, lo comienza a hacer'". De seguro Vázquez Gómez, al escribir las últimas palabras pensaba en Emiliano Zapata que ya se había perfilado como un apasionado defensor del reparto de tierras."²²

Francisco I. Madero y Emiliano Zapata, tenían diferentes concepciones del problema de la tierra, para

²¹ Idem.- Pág. 92.

²² Silva Herzog, Jesús.- "Breve Historia de la Revolución Mexicana".- FCE.- México, 1960.- Pág. 180.

el primero consideraba que la revolución se había realizado con la finalidad principal de restaurar las libertades políticas suprimidas por la dictadura porfirista, para el segundo el movimiento armado era un proceso social que resolvería el problema agrario y con justicia, acabando con la desigualdad económica y pobreza de los campesinos. Zapata señaló en una entrevista con un periodista:

"De mí no puede decirse que me lancé a los cambios de batalla empujado por la miseria... tengo mis tierras de labor y un establo, producto no de campañas políticas, sino de largos años de trabajo honrado y que me producen lo suficiente para vivir desahogadamente con mi familia... ahora voy a trabar con el licenciamiento de los hombres que me ayudaron, para después retirarme a la vida privada y volver a dedicarme al cultivo de mis campos, pues lo único que anhelaba cuando me lancé a la Revolución era derrocar el régimen dictatorial y esto se ha conseguido".²³

A la rebelión de Zapata, la siguen los estados de Morelos, Tlaxcala, México y Guerrero, planteando el Plan de Ayala, el cual aunque limitado pero es de gran importancia.

Al asesinato del presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente Pino Suárez, siendo el autor intelectual el embajador Henry Lane Wilson el General Victoriano Huerta, quien asume finalmente la presidencia, estableciendo igualmente un régimen dictatorial, provocando malestar y levantamientos populares en el país.

El gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza lo desconoció como presidente y se levantó en armas, denominando a su fuerzas armadas Ejército Constitucionalista, pues exigía el respeto de la Carta Magna, la lucha se extendió por todo el país con otros jefes militares. Alvaro Obregón, Francisco Villa, Emiliano Zapata y otros.

En la Convención de Aguascalientes de 1914, adoptó los principios del Plan de Ayala como un mínimo de exigencias de la Revolución, así se manifestaba la justicia agraria con un mínimo de exigencias reclamadas por el pueblo de México, sus caudillos y guerreros.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza expide el Plan de Guadalupe, con contenido político, pues pretendía

²³ Gutiérrez, Gabriela.- "Emiliano Zapata en la memoria de Anenecuilco".- Artículo en la Revista "Confidencias", Órgano de Difusión de la Reforma Democrática.- Consejo Electoral Estatal del Estado de Veracruz.- N° 24. Enero de 1997.- Pág.45.

restablecer el orden constitucional. Y el 12 de diciembre de 1914, expide Venustiano Carranza un Decreto, conocido también como Plan de Veracruz, dando respuesta a las cuestiones sociales y económicas; tratando de encontrar soluciones prácticas a tan especiales cuestiones.

En su artículo segundo, encontramos dichas propuestas concretas, indicando que el Poder Ejecutivo: "...expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios, restituyendo a los pueblos la tierra de que fueron injustamente privados".²⁴

De los reclamos de la clase humilde, campesinos e indígenas, del pensamiento nato de Emiliano Zapata y del terrateniente liberal Venustiano Carranza, entre esas dos corrientes surgen varias disposiciones agrarias, promulgadas por éste último para conquistarse la simpatía de los peones y de gran contenido es la Ley del 6 de Enero de 1915, que en los considerandos se presenta un resumen de la evolución del problema, sus principales disposiciones fueron las siguientes:

a) Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales apoyadas en la Ley del 25 de junio de 1856, nulas las composiciones, concesiones y ventas de tierra efectuadas por la autoridad federal a partir del 1º de diciembre de 1876.

b) Crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las comisiones locales, antecedentes de las comisiones agrarias mixtas, hoy en vías de extinción.

²⁴ Morales Jiménez, Alberto.- Op. Cit. Pág. 99.

c) Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

El proyecto de Constitución, específicamente del artículo 27 propuesto por Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente de Querétaro, fue profundamente discutido, generando una gran efervescencia y sentimientos diversos, al decir de Jorge Sayeg, "el sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo y que degeneró en una grave situación social que desembocó en el movimiento de 1910, intensificó los reclamos sociales, por lo que se buscaba un enfoque más acorde y congruente que satisficiera a los desposeídos."²⁵

Todos los tratadistas coinciden en el reconocimiento de la función social de la propiedad, que imponía que el titular no lo fuera sólo en beneficio de un derecho individual sino también en atención a la sociedad en la que vive y convive, mediante la obligación de mantener una constante y razonable explotación, anteponiéndole siempre modalidades basadas en el interés público.

Se supera el concepto romanista de la propiedad y de la justicia puramente civil en esta materia, para que las garantías individuales dejaran lugar a la justicia y las garantías sociales, porque a las tradicionales ramas del derecho público y privado se les sumó la del derecho social y dentro de éste, la subrama del derecho agrario.

La organización de los calpullis y sus calpullallis se considera como un antecedente directo de esta función social, ya que estos últimos se otorgaba a cada jefe de familia el usufructo de una parcela, siempre bajo la premisa de que debía servir a su familia y a la sociedad en general, y por ello no podía dejar de trabarla ni transmitirla so pena de perder el derecho.

Isaías Rivera Rodríguez, en su Nuevo Derecho Agrario Mexicano, cita al jurista Mario Ruíz Massieu, diciendo: "Al comienzo de su obra Derecho Agrario Revolucionario, Mario Ruíz Massieu sostiene: 'Una de las áreas del derecho mexicano de conformación más auténtica, es sin duda la del nuevo derecho agrario, que nace y se desarrolla a partir de la Constitución de la República de 1917, como producto inmediato del movimiento revolucionario que dio fin a la dictadura porfirista, aun cuando tiene vestigios todavía más antiguos [...]. Por último, en la tercera parte se analizan las instituciones agrarias vigentes, fundamentalmente las contenidas en el artículo 27 constitucional y en la Ley Federal de la

²⁵ Rivera Rodríguez, Isaías.- "Nuevo Derecho Agrario Mexicano" Op. Cit. Pág. 62-63.

Reforma Agraria, que dan pie al derecho agrario revolucionario'. Hemos tomado el concepto del autor citado como indicativo de la segunda fase de la conformación del derecho agrario, ya que se identifica plenamente con el periodo que se inicia con la ley del 6 de enero de 1915 -primera disposición agraria de vigencia real impulsada por el movimiento armado y posteriormente elevada al rango constitucional al ser incorporada al artículo 27-".²⁶

A partir del artículo 27 constitucional de 1917, el cual ha sufrido diversas modificaciones, se aprecia que la reforma agraria nació ligeramente moderada, dándole especial atención a las restituciones de tierras de las que hubieren sido despojadas las comunidades. Se ordenaba la dotación de predios a los núcleos de población que carecieran de ellos como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin afectar para ello la propiedad particular, entendida en su versión moderna de simple despojo. Sólo serían afectadas, previo procedimiento legal a su venta, los excedentes que los estados determinaran, así como aquéllos terrenos que fuesen declarados expropiables, lógicamente, mediante indemnización. La posterior utilización de la figura de la afectación, como se llegó a interpretar años más tarde, no existía. En sus primeras épocas la reforma agraria o reparto de la tierra se llevó a cabo en forma moderada. Es en ellas donde encontramos los antecedentes que sirvieron de fundamento a la reforma de 1992, cuyo ejemplo más notable es el fraccionamiento y venta de la propiedad como sanción administrativa por excedencia de superficie. En cierto modo, dicha reforma implicó la toma de principios planteados directamente por el constituyente.

La Procuración de Justicia. El maestro Antonio de Ibarrola, refiriéndose a las narraciones del agrarista Mendieta y Nuñez, expresa: "...cómo otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares holgazanes, poco honestos o francamente inmorales, desalentándose a la postre viendo que nada bañaban y abandonando toda gestión. Los procuradores de pueblo, imagen de los funcionarios que durante la Colonia representaron al indígena e hicieron valer sus derechos, vinieron a moralizar las aplicaciones de la ley agraria. Buen espíritu ciertamente se exigía de todo procurador. Todavía en la actualidad se nota con verdadera tristeza la ausencia de tan benemérita institución."²⁷

Una tercera fase que nosotros podemos establecer es a partir de la Ley de la Reforma Agraria, hasta la

²⁶ Rivera Rodríguez, Isaias.- Op. Cit. Pág. 89.

²⁷ De Ibarrola, Antonio.- Op. Cit. 209.

expedición de la nueva Ley Agraria de enero de 1992, toda vez que con la primera ley citada, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predicable que operar con resultados positivos, permitiendo superar los problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentaban en forma aguda en el sector rural. La Ley evidencia una fundada preocupación por mejorar los mecanismos de la justicia agraria, tomando en consideración que, ciertamente el campesinado ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la revolución social mexicana.

La Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1971, en cuya exposición de motivos expresa:

"La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley del 6 de enero de 1915 puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras. En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, se introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias. La Ley de 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo. En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente un nuevo ordenamiento, acorde con la reforma constitucional mencionada definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas".²⁸

Dentro del ámbito de la Procuración de Justicia -así como de la administración de la justicia-, se desarrollaron, importantes modalidades, cambios, rectificaciones sobre la marcha, el sendero de la

²⁸ López Nogales, Armando y Rafael.- "Ley Agraria". Comentada.- Ed. Porrúa, S.A.- 2ª Edición.- México, 1997.- Pág. XIV.

historia agraria y consecuentemente la política, social y económica, que va ampliamente, del 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992.

En ese espacio de varias generaciones, cambió el mundo y México. Se dieron soluciones, se aplicaron otras y terminaron la mayoría. Se inician nuevamente planes con respuestas alagadoras, futurizándose en la aplicación y dar respuestas a las interrogantes graves pasadas y actuales, que exigen indispensables e inmediatas respuestas al pueblo mexicano. Ha variado la tecnología y los procesos de producción se han modificado radicalmente. Los campesinos e indígenas languidecen, subocupados o desocupados; aumenta el minifundismo antieconómico, estéril. La mayoría de los poseedores del campo apenas cuentan con unas pocas hectáreas, y frecuentemente con unos cuantos surcos.

Así el Presidente López Portillo promovió la Ley de Fomento Agropecuario, el autor de la iniciativa refiere sus vicisitudes en una obra denominada Mis tiempos. Otro tanto ocurrió en el periodo presidencial de De la Madrid, que llevó a la Constitución la garantía de justicia agraria y promovió novedades procesales significativas en la ya mencionada Ley Federal de Reforma Agraria.

1.6 La nueva Ley Agraria

En la última reforma de 1991-1992, se localiza la frontera entre dos etapas de la cuestión agraria. El mismo maestro García Ramírez, precisa: "...por el bien de México, cifrar el mayor esfuerzo en el éxito de la nueva etapa. El éxito depende de la buena solución en dos extremos que mutuamente se reclaman: producción, por una parte; justicia, por la otra. No basta con una. El actual sistema del agro ha generado sus propias instituciones, que llegarán a ser características de esta hora. Descuellan las de justicia, que atienden a necesidades imperiosa: seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, y proteger a los hombres del campo. Protección, ésta, que ya no tiene la intensidad que tuvo bajo las leyes suprimidas. No se trata de hacer del campesino [e indígena] un incapaz permanente, sujeto a custodia perpetua. Se requiere ampararlo sin cautivarlo. No será fácil empresa. A ella se dirigen la Procuraduría Agraria, la figura que más

hereda del sistema tutelar, social, en el campo mexicano; y los Tribunales Agrarios, que por primera vez existen.”²⁹

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma del artículo 27 constitucional, fue la expedición de una nueva ley reglamentaria con renovados principios que rigen la conformación de la rama jurídica que hemos considerado como la continuación de una auténtica reforma agraria, procuración y administración de la justicia, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente.

La iniciativa de ley dirigida por el presidente de la República a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1992, sobresale para nuestro trabajo lo siguiente:

Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917... La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa... La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponde. Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos... La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria... Por su parte, la Procuraduría Agraria vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado... Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria... La procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias... Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más alejado rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley. Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria.”

²⁹ García Ramírez, Sergio.- “La Justicia Agraria”.- Edición del Tribunal Superior Agrario, México, 1995.- Pág. 13.

La importancia y efectividad de la nueva legislación agraria ha sido difícil, pues ha tenido que ir moldeando poco a poco una nueva dinámica de desarrollo sobre los individuos y organizaciones participantes en el agro mexicano, así como dictar sus opciones para el crecimiento y en general para la reestructuración de la agricultura mexicana.

Ante este nuevo esquema, los sujetos agrarios buscarán un nuevo ajuste social, económico y aún político, tratando de aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo entorno. El proceso de transición ha sido lento ya también lo ha sido la dinámica de adaptación y cambio en la conducta de los personajes del agro. Por su parte, el Estado deberá captar las demandas que van surgiendo durante la transición, manteniendo viva una retroalimentación entre las leyes y las organizaciones.

II. Las autoridades de la Justicia Agraria.

1. Antecedentes y Conceptos.
2. Proceso y Procedimiento
3. Jurisdicción y competencia.
4. La Procuraduría Agraria.
5. Los Tribunales Agrarios
6. Resoluciones, laudos y sentencias.

II. LAS AUTORIDADES AGRARIAS

1. Antecedentes y Conceptos

La palabra autoridad, viene del latín auctoritas, auctoritatis que significa poder o facultad que tiene una persona o un órgano sobre otra que le está subordinada. Para nuestro trabajo es toda persona u órgano investido de poder o fuerza pública, otorgado por la Ley para realizar actos que tengan efectos jurídicos que creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones.

Históricamente entre los aztecas la administración de la justicia los mexicas tenían diversos tipos de tribunales y juzgadores. Se contaba en la corte y otros sitios grandes del reino con un 'supremo magistrado' nombrado por el rey, llamado cihuacoatl. Tenía pena de la vida el que usurpaba su autoridad; sus sentencias que pronunciaba en lo civil como en lo penal, no había apelación ante otro tribunal, ni tampoco al rey; este magistrado nombraba a la vez a los jueces subalternos y tenía el control sobre las rentas reales de su jurisdicción.

"Inferior a éste era el tribunal del 'tlacatecatl'. Que era una especie de audiencia compuesta de tres jueces, del 'tlacatecatl', que era el presidente y de quien tomaba el nombre el tribunal, y de otros dos que llamaban 'cuahnoctli y tlailotlac'. Juzgaba este tribunal de las causas civiles y criminales en primera instancia, aunque las sentencias que pronunciaban a nombre del 'tlacatecatl'. Juntábanse todos los días mañana y tarde, en una sala de las casas del ayuntamiento que decían tlatzontecoyan, que es lo mismo que nosotros decimos juzgado, en el cual había, como en nuestras audiencias, sus porteros y alguaciles."³⁰

Otros juzgadores existían en los barrios con el nombre de teucutli, elegidos anualmente por las gentes del barrio, quienes juzgaban las causas en sus respectivos distritos; también existían los comisarios que llamaban centectlapixque, quienes tenían a su cargo ciertas personas, también nombrados por la comunidad o calpullalli, con el carácter de inspectores que vigilaban sobre las conductas de las familias, y finalmente los topiles especies de alguaciles que ejecutaban los ordenes que recibían de los anteriores funcionarios.

Fray Juan de Torquemada, nos dice, que sin justicia no puede haber ningún régimen político, porque nunca habría

³⁰ Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México", Editorial Porrúa, SA., México, 1980, p.216.

paz, sin la justicia tampoco hay felicidad y destrucción de la República. Todo esto sirvió para que los pueblos en México y Texcoco tuvieran una vida pacífica con leyes que propiciaban armonía en cada uno de ellos.

Al término de la conquista, los pueblos indígenas quedaron sometidos la Corona Española, en virtud de las Bulas Alejandrinas del Papa Alejandro VI, y de las diversas disposiciones y Cédulas Reales de España.

Así el gobierno de dichos pueblos indígenas se sustituyó por el de la Metrópoli, que impuso a la Colonia su legislación como lo hizo con todos los pueblos conquistados en España. Pero la legislación española no solamente fue elemento constitutivo del derecho colonial, sino que España elaboró legislaciones especiales para cada posesión en América.

Por otra parte la institución que destaca en los inicios de la colonia en la procuración de justicia fue la Real Audiencia integrada por dos fiscales, uno manejaba asuntos en materia civil y el otro en materia penal y por los Oidores que tenían como función investigar cada caso desde su principio hasta la sentencia.

Iniciada la lucha de Independencia por Miguel Hidalgo y Costilla, el 15 de septiembre de 1810 los caudillos que le siguieron hasta la muerte pensaron tan sólo en un movimiento de emancipación política y de reivindicaciones sociales. Era distante la reforma de las leyes adjetivas y el perfeccionamiento de los procesos judiciales.

Por lo que toca a la administración de justicia, el Poder Judicial estaba constituido por el Supremo Tribunal, cuyas funciones, entre otras, eran las de fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos al mismo; aprobar o revocar las de muerte y destierro pronunciadas por los tribunales subalternos, y conocer en segunda o tercera instancia, según lo determinado por las leyes, de las demás causas temporales, criminales como civiles.

El 27 de febrero de 1852 las comisiones de Justicia del Senado y del Distrito formularon un Proyecto de ley para organizar la administración de la justicia en el Distrito Federal, que se contempló desde el año de 1848 las ideas de don José Joaquín de Herrera para expedir la ley original, en ejercicio de las facultades extraordinarias de que disponía. Los temas se refieren a los fines del ministerio judicial, las funciones de los miembros que lo componía, el procedimiento mediante el cual estaba encomendado.

Las primeras autoridades agrarias.- Hasta la Revolución de 1910 y concretamente hasta 1915, fueron las autoridades comunes las que conocieron de los problemas agrarios, pues a través del Plan de Guadalupe que promulga el Decreto del 6 de enero de 1915, cuyo contenido sigue los anhelos del Plan de Ayala del 23 de noviembre de 1911, principalmente en lo que se refiere al principio sobre la creación de organismos especiales para solucionar los conflictos agrarios.

Así eran los gobernadores, los jefes militares, las comisiones locales agrarias, la Comisión Nacional Agraria, los comités particulares ejecutivos; estos últimos se ocupaban de ejecutar las resoluciones de los gobernadores, que eran provisionales, y las del Presidente, que eran definitivas.

Claramente se expresa el maestro Sergio García Ramírez, al referirse a los órganos decisorios hasta la Reforma Constitucional de 1991-1992, que "...en el desarrollo del tema agrario -cuya solución asumió el Estado Mexicano a título de compromiso político, social y moral derivado de las prevenciones agrarias como 'decisiones políticas fundamentales' de la Ley Suprema- aparecieron diversos órganos públicos encargados del orden agrario. A ellos se concedieron atribuciones administrativas, que les eran inherentes en virtud de su naturaleza formalmente administrativa, y atribuciones materialmente jurisdiccionales, que los investían de la autoridad necesaria para resolver los numerosos litigios relacionados con la tenencia y el uso de la tierra. Asimismo, surgieron autoridades internas de los ejidos y comunidades."³¹

Al respecto cita una Tesis de la Suprema Corte de Justicia, en la que considera una verdadera excepción al principio de la división de poderes la injerencia de autoridades ejecutivas en el procedimiento agrario, con sustento en el deslinde entre el carácter formal de un poder y la naturaleza material de la atribución que en la especie se le confiere:

"DIVISIÓN DE PODERES. La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas

³¹ García Ramírez, Sergio- "Derecho Procesal Agrario". Ed. Porrúa, S.A.- México, 1997.- p. 132.

autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter definitivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el estado" (SCJN, 5ª ÉPOCA, T. XVI, p- 037, Ortiz de la Huerta Rafael, 22 de abril de 1925)."

Como autoridad señalada al Presidente de la República, por decreto publicado en el año de 1916, fue reconocida por las legislaciones agrarias de 1934, 1940, 1942 y en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

De las autoridades agrarias reglamentadas en el Decreto del 6 de enero de 1915, la Ley de Ejidos de 1920 suprimió a los jefes militares, y a partir de 1934, en el código agrario se sustituye la Comisión Nacional Agraria por el Departamento Agrario y la Comisión Local Agraria por la Comisión Agraria Mixta. En el Código Agrario de 1940, se designó como autoridad agraria al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, sin embargo, la Ley Federal de la Reforma Agraria promulgada en 1971 no hace mención a ese Departamento como autoridad, por lo que es de suponer que dicha dependencia desapareció.

El artículo 2º de la Ley Federal de Reforma Agraria, con su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, estableció -las cuales tenían su fundamento en el Artículo 27 constitucional fracción XI-, como autoridades agrarias las siguientes:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
3. La Secretaría de la Reforma Agraria.
4. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
5. El Cuerpo Consultivo Agrario.
6. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

En los conflictos internos en ejidos y comunidades, señalaba el artículo 434 de la LFRA, una fase previa de conciliación que se tramitaba ante el comisariado ejidal, misma que se desarrollaba ante la Comisión Agraria Mixta con el expediente de la fase conciliatoria, según el artículo 438; igualmente correspondía a la Secretaría de la Reforma Agraria cuando existiesen conflictos por límites de bienes comunales, según el artículo 370 de la

³² García Ramírez, Sergio.- "Derecho Procesal Agrario".- Op. Cit. p. 134.

misma ley citada. Ideas que veremos más adelante en el Capítulo Cuarto.

La Comisión Agraria Mixta era un cuerpo colegiado de participación mixta, federal y estatal, así como del sector campesino, que tenía a su cargo, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, el desahogo de la primera instancia en los procedimientos dotatorios, ampliación, restitución, suspensión y privación de derechos agrarios, así como la única instancia en la nulidad de actos y documentos que contraviniesen las leyes agrarias, los conflictos internos ejidales y los juicios sucesorios agrarios.

Para algunos tratadistas consideran que las autoridades agrarias antes de la nueva Ley Agraria, fueron erróneas y faltos en el cumplimiento de sus cometidos, para otros dada las circunstancias y momentos en que se dieron fueron correctos, por lo que consideramos que efectivamente se dieron de acuerdo al momento político y social y máxime que la justicia como en otros ámbitos es impartida por hombres los cuales siempre yerran; pero como concluye al respecto el maestro Sergio García Ramírez al citar a Bassols: *"El agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos. Necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos, pero no ladrones; decididos, pero no simuladores de falso radicalismo, que sólo oculta mezquindad de propósito -en una palabra: el agrarismo necesita sanearse; desinfectar sus métodos y sus hombres es lo primero.*

Las Actuales Autoridades Agrarias.- Conforme al artículo 27 fracción XIX constitucional, para la procuración y la administración de la justicia agraria, estableció dos organismos: los tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, los cuales estarán integrados por magistrados. Así la máxima autoridad agraria es el Tribunal Superior Agrario, compuesto por Tribunales Unitarios Agrarios, dejando en consecuencia el Presidente de la República ser autoridad agraria.

En cuanto a sus atribuciones del Tribunal superior Agrario, se encuentran en el artículo 8° de la Ley Orgánica, y sus funciones tienen tres vertientes, administrativas, de designación y jurisdiccionales, entre estas últimas, son las de conocer las denuncias y quejas que se presentan en contra de los miembros de los tribunales agrarios, y determinar sus sanciones, y aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios y dictar las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Por lo que hace a su competencia, se encuentran dentro de los artículos 9° y 10° de la misma Ley orgánica, una de las más importantes es la de conocer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios, con motivo de conflictos de límite de tierras entre ejidos o comunidades, o entre núcleos de población con pequeñas propiedades o sociedades mercantiles. También le compete la revisión de sentencias relativas a restitución de tierras ejidales o comunales y de juicios de nulidad contra resoluciones de autoridades agrarias. También el resolver problemas con motivo de competencia de los tribunales unitarios, de impedimentos y excusas de los Magistrados, sean del Tribunal Superior como de los Unitarios.

El establecer la jurisprudencia agraria es una de las funciones competenciales de mayor trascendencia que se le concede al Tribunal Superior Agrario, puesto que la formulación de éstas se encontraba reservada a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales colegiados.

También la Procuraduría Agraria es un órgano de justicia agraria, conforme a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, el cual, como la expresa dicha fracción: "Es un órgano descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autorizado por la Secretaría de la Reforma Agraria" Tendrá su sede en la capital de la República, y en cada una de las entidades federativas se establecerá una delegación, que deberá contar con las oficinas requeridas para el cumplimiento de sus fines. A grandes rasgos las funciones esenciales de la Procuraduría Agraria -que veremos más adelante-, son fundamentalmente de servicio social, lo que se traduce en la defensa, el asesoramiento, la orientación y la vigilancia, entre otros de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, actuará a petición de parte, o bien de oficio, cuando así lo permita la ley de la materia. Para cumplir con sus funciones, la Procuraduría Agraria tiene que hacer uso de sus atribuciones que le confiere el artículo 136 de la Ley Agraria, entre otras la señalada en la fracción III "Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley"; así como el artículo 14 fracciones I, II, III, VIII y 28 fracciones II, III y IV del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, que la facultan para resolver los conflictos que se susciten entre los sujetos agrarios por vía de la conciliación.

2. Proceso y procedimiento.

En materia procesal, los tratadistas señalan como elementos fundamentales del derecho procesal en general, la jurisdicción y el proceso.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, establece: "Entendemos a la jurisdicción como una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley concreta a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³³

Misma definición que la objeta el maestro Carlos Arellano García, pues juzga que no es una función exclusiva del Estado, sino que se puede ejercer directamente o por conducto de otros órganos como pueden ser los árbitros, y nosotros agregamos por un órgano administrativo como es la Procuraduría Agraria; ciertamente dice el tratadista que es una función soberana pues al ejercer el Estado la jurisdicción lo hace con la potestad, con imperio. Además expresa que en el desempeño de la jurisdicción la actuación del órgano jurisdiccional no se limita a intervenir en el momento de la sentencia, sino que, a lo largo del proceso, se realiza la función jurisdiccional, como es el caso de la conciliación.

Nos parece más acertada la definición del jurista Arellano García: "La jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de **sus órganos o por medio de árbitros**, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia." "El Estado, que es el todo social organizado jurídicamente en un país determinado, divide sus atribuciones entre diferentes órganos que lo representan en cada esfera de atribuciones. Hay órganos del Estado que tienen otorgada entre sus atribuciones, la función jurisdiccional desde el punto de vista material, aunque desde el punto de vista formal, pertenezcan a un poder legislativo o ejecutivo, diferente del judicial. Por este motivo, no hablamos de jueces [o magistrados] pues, hay problemas controvertidos que se encomiendan a

³³ Gómez Lara, Cipriano.- "Teoría General del Proceso".- Ed. UNAM.- Textos Universitarios. México, 1973.- p. 101

órganos del Estado que pertenecen al Poder Ejecutivo como son el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o las Juntas de Conciliación y Arbitraje."³⁴ Y nosotros agregamos la Procuraduría Agraria.

Así, la intervención del órgano estatal, o de un árbitro privado o independiente, como lo llama la SECOFI, en las controversias entre consumidores y proveedores, en el desempeño de la función jurisdiccional, no se limita al dictado de la sentencia y posteriormente su posible ejecución en su caso. Por el contrario, el órgano jurisdiccional es el conductor de todo proceso y ha de pronunciarse a través de todo el proceso alrededor de los diversos actos jurídicos y hechos que conforman el proceso. Además el desempeño de la función jurisdiccional tiene como causa determinante la existencia de posiciones concretas de las partes, que pugnan entre sí en una problemática de controversia o antagonismo, que deberá ser resuelta por el órgano jurisdiccional.

En materia agraria la jurisdicción se constituye con la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria.

En cuanto al proceso se entiende, según Cipriano Gómez Lara: "un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³⁵

El propio procesalista mencionado, nos dice: "...que si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso... El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento... se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o segmento suyo..."³⁶

Estamos de acuerdo con los tratadistas del Derecho Procesal que el procedimiento se refiere a la forma de actuar, en tanto que el proceso es un conjunto de procedimientos. La tratadista en materia agraria, Martha Chávez Padrón, considera que en el derecho procesal agrario, había una pluralidad de procedimientos, Algunos

³⁴ Arellano García, Carlos.- "Teoría General del Proceso".- Ed. Porrúa, S.A.- México, México, 1995.- p. 366.

³⁵ Gómez Lara, Cipriano.- "Teoría General del Proceso".- Op. Cit. p. 104

³⁶ Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. p. 105.

eran verdaderos juicios ante autoridades y órganos agrarios, con contienda entre partes, como la restitución, dotación, privaciones y nuevas adjudicaciones, nulidades; otros eran de tipo administrativo en razón de la aplicación de la ley por el Ejecutivo Federal y Estatal, sin que existieran disputas entre partes, como en la expropiación, la declaración de inafectabilidad, la división y la fusión de ejidos, y la confirmación y titulación de bienes comunales; finalmente existía una tercera categoría, a la que consideraba como misma, que se desarrollaba tanto ante autoridades agrarias como ante las judiciales, como la segunda instancia en conflictos por linderos comunales.

*"La creación de una nueva etapa en el derecho agrario a raíz de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, que actualiza e incorpora nuevos elementos que permiten el ejercicio de los conceptos fundamentales de la materia procesal, establece el fundamento para la constitución de una rama específica que regula la acción, la jurisdicción y el proceso agrario, denominada derecho procesal agrario." "Desde esta perspectiva, sistematizaremos únicamente los conceptos y aspectos generales más importantes de carácter procesal que la nueva legislación de la materia establece, pero sin ahondar en los principios y cuestiones adjetivas civiles aplicables a la materia agraria en forma supletoria. Por supuesto, no todas las reglas procesales en la rama civil son aplicables a la agraria."*³⁷

Así pues una de las potestades características del Estado, es la facultad de decir el Derecho y conforme a los fenómenos sociales, económicos y políticos, en el caso concreto, solucionado el litigio a través de una sentencia en caso de conflicto entre las partes.

Los procesalistas están de acuerdo, que la jurisdicción es uno de los conceptos o principios procesales fundamentales, paralelamente encontramos la acción, el proceso y para otros más, la prueba. Indudablemente que la acción es la causa que pone en movimiento el proceso, permitiendo así que la jurisdicción decida la controversia.

Antes de las reformas de 1992, los conflictos o litigios agrarios, eran resueltos por autoridades administrativas, por el Presidente de la República, el Secretario de la Reforma Agraria y sus Delegados, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, a fin de que en ejercicio de facultades cuasijurisdiccionales expresamente atribuidas a ellos por la Constitución mexicana, dirimieran las controversias,

³⁷ Rivera Rodríguez, Isaías.- Op. Cit. p. 214.

pero en virtud de la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, esa función es desempeñada por órganos jurisdiccionales, en sentido estricto, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

3.- Jurisdicción y Competencia.

De tal forma que si la jurisdicción es la función pública del Estado a través de los órganos y autoridades, dentro del marco de la ley, quien por ella el acto de juicio se determina o confirma el derecho de las partes a fin de dirimir sus conflictos y controversias de trascendencia jurídica, por medio de decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.

Eduardo Couture, nos sienta las bases entre jurisdicción y competencia: "La palabra 'jurisdicción, aparece en el lenguaje jurídico con distintos significados. Muchas de las dificultades que la doctrina no ha podido superar, provienen de esta circunstancia". "En el derecho de los países latinoamericanos este vocablo tiene, por lo menos cuatro acepciones: ámbito territorial; como sinónimo de **competencia**; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia."³⁸

En materia agraria, hay que tener en cuenta también que el Estado, que es el todo social organizado jurídicamente en un país determinado, divide sus atribuciones entre diferentes órganos que lo representan en cada esfera de sus cometidos, por lo que hay órganos que tienen otorgada entre sus atribuciones, la función jurisdiccional desde el punto de vista material aunque desde el punto de vista formal, de acuerdo a las ideas

del maestro Carlos Arellano García, en su libro "Teoría General del Proceso", pertenezcan a un poder legislativo o ejecutivo diferente del judicial. "Por este motivo, no hablamos de jueces pues, hay problemas controvertidos que se encomiendan a órganos del Estado que pertenecen al Poder Ejecutivo como son el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Contencioso del Distrito Federal,

³⁸ Couture, Eduardo.- "Fundamentos de derecho procesal civil". Editorial Depalma.- 14ª Reimpresión.- Argentina, 1987. p. 27.

(o de los Estados de la República), o las Juntas de Conciliación y Arbitraje." (locales o federales).

En el sentido amplio de la concepción jurisdiccional, lo más normal es que, al poder judicial o tribunal especial judicial como en el caso de los Tribunales Agrarios se les encomienden las funciones jurisdiccionales en el sentido estricto, pero también hay que reconocer que puede encomendarse el concepto de jurisdicción que en forma global hemos señalado, a otros órganos que no son típicamente jurisdiccionales por no haber situación concreta sujeta a la controversia, pero sí un procedimiento establecido u ordenado por la ley, como es el caso de la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria como veremos más adelante, y también, el procedimiento arbitral establecido en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Estos órganos y autoridades están investidos, de conformidad con el derecho, de los elementos que integran la jurisdicción, que permiten determinar o juzgar, a través de la convocación de las partes, obligándolas a comparecer ante ellas, a fin de proveer en forma coactiva el cumplimiento de sus resoluciones o por medio de otras, siguiendo un procedimiento, como en el caso de los convenios celebrados en la Procuraduría Agraria, pues se le confiere a los Tribunales como a las demás autoridades, dictar sentencia o emitir resoluciones.

Así la jurisdicción en materia agraria es la facultad, poder, o potestad para procurar y administrar justicia, esencialmente atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. Concretamente la jurisdicción agraria es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia.

Para las dos autoridades agrarias -Tribunales agrarios y la Procuraduría Agraria- debemos entender la jurisdicción en su sentido amplio, esto es, la facultad para procurar y administrar la justicia, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir, entendida así como actividad del Estado encaminada a la actuación del Derecho positivo mediante la aplicación de

³⁹ Arellano García, Carlos. "Teoría General del Proceso".- Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.- p. 347.

la norma general al caso concreto, por ejemplo, en la conciliación agraria, que termina con un convenio o en el juicio arbitral, en donde por carecer de ejecución la Procuraduría Agraria, es necesaria que los convenios o laudos sean ejecutados por la autoridad judicial, es decir que el contenido de la declaración contenida en ambos instrumentos sea la actividad jurisdiccional y no la meramente declarativa del órgano que procuró la justicia.

En su sentido estricto, jurisdicción es la potestad para administrar la justicia -decir y ejecutar el derecho- atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir y ejecutar.

Por lo tanto al entrar en vigor la Ley Agraria, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción (sentido amplio), y autonomía para la solución de todas las controversias de naturaleza agraria, aun cuando no lleguen a juicio, como en el caso de la conciliación o del procedimiento arbitral de la Procuraduría Agraria, que en este caso, se le llama también jurisdicción voluntaria, puesto que se trata de un procedimiento no contencioso que se instaura ante un tribunal o determinado organismo para que reconozca o declare un derecho sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes, esta, también se da en los Tribunales agrarios. (LA ART. 48, 98 FRAC. II, 165; LOTA art. 18).

Por todo lo anterior, concebimos la jurisdicción como una función amplísima del Estado, que se circunscribe a uno de los fines del mismo como lo es la aplicación de la justicia. Por ello no debemos limitar la jurisdicción a resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, como lo consideran algunos, sino que la extendemos a la solución de cuestiones jurídicas no litigiosas llamadas **jurisdicción voluntaria y procedimiento judicial no litigioso**. El contenido de la función jurisdiccional se amplía y se especifica; puede haber ejercicio de función jurisdiccional con el sólo objeto de asegurar la observancia del derecho, aún en casos en los que no hay paz alguna que mantener, por cuanto no existe ningún conflicto de intereses entre las partes.

La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, ejercen su jurisdicción en las materias respectivas señaladas en la LA, LOTA, LOPA, RITA y el RIPA, sin embargo sobresale la jurisdicción de los segundos, ya que al entrar en vigor la Ley Agraria, lo hizo simultáneamente también para ellos a través de la LOTA,

otorgándole a esos cuerpos de especial jurisdicción y autonomía para solucionar de todos los conflictos de carácter agrario, (Art. 27, frac. XIX constitucional, 134, 166 y 168 LA).

En tanto que la competencia, nos dice el maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho que es: *"Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.- Llamase objetiva a la fundada en el valor del negocio o en su objeto, funcional cuando es atribuida en atención a la participación asignada al órgano jurisdiccional en cada instancia o en relación a la existencia de los distintos tipos de proceso, y territorial cuando se deriva de la situación espacial del órgano.- Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos"*.

Hay que establecer entonces la distinción entre jurisdicción y competencia en la que mayoría de los procesalistas están de acuerdo, pues a la primera la consideran el género y a la segunda la especie; de tal forma que la competencia ha sido considerada tradicionalmente como la medida de la jurisdicción.

Por lo que en materia agraria la competencia que es el conjunto de facultades o atribuciones con que está investido un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, que se otorgan tanto a la Procuraduría Agraria, que entre otras facultades tiene la de conciliar y actuar como árbitro en aquellos asuntos con la finalidad de salvaguardar la integridad de las tierras de los grupos indígenas, emitir convenios y laudos arbitrales, recomendaciones, así como proveer la ejecución del *PROCEDE* en los ejidos y garantizar la observancia de la Ley Agraria. (LA a. 136 y RIPA a. 9°).

En tanto que para los Tribunales Agrarios, son órganos federales instituidos para la **administración e impartición** de la justicia, que tienen plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales se integran por un Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios. (LOTA 8° y 9°; LA arts. 168 y 169 LA).

4. La Procuraduría Agraria.

Los juristas han desarrollado una institución en el ámbito de la Procuración y de la Administración de la justicia, lo que en materia procesal se denomina *el principio de igualdad por compensación*, que se traduce en que el Estado de derecho, mediante normas e instituciones, busca igualar a los desiguales en sus

múltiples relaciones jurídicas con otras personas, así tenemos por ejemplo en los diversos procedimientos importantes variaciones, por ejemplo, el Amparo Agrario

La igualdad formal ante la ley desconoce la real desigualdad entre diversos entes, si se les da un tratamiento igual a desiguales, se propicia con el tiempo, una evidente injusticia y diversos trastornos en la sociedad, y como lo expresara Gustavo Radbruch en su Filosofía del Derecho: *"La idea central en que el Derecho social se inspira no en la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico."*⁴⁰

Por ello se ha reconocido que determinados grupos sociales requieren especial protección en diversos ámbitos: obreros, campesinos, consumidores, inquilinos, etc., dentro de este contorno se desarrolla el *derecho social*, el agrario, laboral, de la seguridad social, el cooperativo, del consumidor, entre otros; y en esa panorámica doctrinal y con fundamento en las diversas disposiciones constitucionales han surgido diversas instituciones para colaborar en la asesoría, representación y apoyo gratuito de esos grupos sociales, como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de la Procuraduría de la Defensa del Menor, de la Procuraduría Federal del Consumidor, de la Procuraduría Agraria, etc.

Antecedentes de la Procuraduría Agraria.- Básicamente se han creado elementos sustanciales para la procuración de la justicia, con la Procuraduría Agraria, encontramos en ella la institución de otorgar garantías a la seguridad de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de la justicia y la asesoría legal a los campesinos, a la gente del medio rural.

"A lo largo de nuestra riquísima historia encontramos abundantes figuras y denominaciones para los cargos de quienes eran encomendados en la defensa de los indígenas, primero, campesinos en general después, todo el proceso de mestizaje. Este largo andar se inicia con Bartolomé de las Casas como defensor de los indios en 1515 y continúa con el procurador de la ciudad o villa (1523), los oidores protectores de indios (1549, 1620, 1687, 1692, 1765), el protector de naturales (1542), el alguacil mayor amparador de indios (1542), el procurador de naturales (1543, 1786), el fiscal de la audiencia

⁴⁰ Radbruch, Gustav, "Introducción a la filosofía del derecho".- Trad. Wenceslao Roces, 3ª Reimpresión, FCE, México c, 1978, p. 162.

protectora de los indios (1575, 1646, 1798, 1810), los visitadores (1582), la procuraduría de pobres (1847), el abogado defensor de indígenas (1864), la Junta Protectora de las Clases Menesterosas (1866), los delegados agrarios asesores de pueblos (1921), la Procuraduría de Pueblos...".⁴¹

Por Decreto del 17 de abril de 1922, se creó la *Procuraduría de Procuraduría de Pueblos* a fin de asesorar a los ejidatarios y comuneros en sus trámites ante las diversas autoridades agrarias, asimismo defenderlos contra las arbitrariedades de otras autoridades. También este Decreto estableció la instalación de una Delegación de esa Procuraduría en cada uno de los Estados de la República, las cuales dependían de la Comisión Nacional Agraria, que era una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, y la sede central estaría en el Distrito Federal.

La Procuraduría de Pueblos tuvo una vigencia de doce años, puesto que al promulgarse el primer Código Agrario en 1934, no contempló en su normatividad a dicha Procuraduría, sin embargo con la reforma del Artículo 27 Constitucional, se creó el Departamento Agrario, y la misma pasó a formar parte de éste.

El Decreto del 1° de julio de 1953, constituyó a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con personal en oficinas centrales y foráneas de esa dependencia agraria, e igualmente para el "asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer tramites legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes...".

La Procuraduría de Asuntos Agrarios dependía del Departamento Agrario, y los procuradores de los Estados eran nombrados por el Jefe de ese Departamento, con aprobación del Presidente de la República.

El 03 de agosto de 1954, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, estableciendo en su artículo 3°, que sus funciones de carácter general, eran: "asesoramiento gratuito, a petición de parte, de los solicitantes de tierras y aguas; a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses".

A través de diversos ordenamientos, esta institución tuvo varios cambios, por ejemplo en el último Reglamento

⁴¹ Rivera Rodríguez, Isaias.- Op. Cit. P. 199.

interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de 1989, se creo a la Dirección General de Procuraduría Social Agraria, con semejantes atribuciones de asesoría, gestión, resolución de controversias en la **vía conciliatoria**, con una modalidad interesante: se convirtió en autoridad agraria para instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.

Bases constitucionales. Las reformas constitucionales de 1985 previeron la asesoría legal a los campesinos, fracción XIX del artículo 27 constitucional hasta la formal publicación de la Ley Agraria de 1992 y la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, ordena crear por ley un órgano específico para la procuración de la justicia agraria. (Artículos 134 y 137 LA).

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio, sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria; tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten o de oficio, en términos de la Ley de la materia.

El Estado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé la creación de organismos para que con ejercicio de sus funciones y atribuciones en el marco administrativo, enfrenten con mayor certeza jurídica la solución de problemas que afectan los intereses colectivos, consecuentemente la Procuraduría Agraria es una Institución creada por el Congreso de la Unión, para realizar funciones administrativas específicamente en la *procuración de la justicia* para el interés público que compete en forma específica al Estado, por ello en cierta forma su naturaleza está fuera del ámbito jerárquico de la Administración, porque no existe propiamente dependencia de los órganos inferiores con los superiores.

Lo anterior, se entiende que la Administración Pública es centralizada y paraestatal, que se desenvuelve en un análisis en interés de la naturaleza y ámbitos que se ejercen sobre la Procuraduría Agraria; en este caso la Administración Pública centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado que describe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo de estricto sensu a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro del artículo 41, fracción I, establece

como facultad de la Secretaría de la Reforma Agraria, aplicar los preceptos agrarios y sus reglamentos; es cabeza del sector agrario; y el Artículo 45 de dicho Ordenamiento establece: "Son organismos descentralizados las unidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁴² De tal manera que los organismos descentralizados, están creados para actuar con relativa autonomía; pero descentralizar no significa independencia total, porque el poder central conserva sino totalmente sí en parte las facultades de vigilancia y control sobre las instituciones en forma limitada, para la eficacia del cumplimiento de sus atribuciones y de su desarrollo.

Por ello en la Exposición de Motivos contenida en la iniciativa a las reformas del artículo 27 Constitucional, el Ejecutivo Federal expuso que: **Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidas y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos...**"

Objetivos y Organización administrativa de la Procuraduría Agraria.

Señala el artículo 134 de la Ley Agraria "La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1996, en su capítulo I, señala la competencia, organización y patrimonio de la Procuraduría. En donde se señala que tiene funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos, agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la Ley (a.2); promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y, en la propiedad privada rural. Llevará acciones para elevar socialmente la vida en el campo, consolidando los núcleos

⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A.- México, 1997, p. 63.

de población agrarios y proteger los derechos de la gente del campo, asegurando su pleno ejercicio, por medio de servicios de representación, gestoría administrativa y judicial, orientación y asistencia necesaria. (a. 4).

En su artículo 5° del RIPA, entre sus atribuciones destacamos:

A) Representar a las personas y entidades mencionadas en asuntos agrarios.

B) Asesorarlos en sus relaciones jurídicas con terceros.

C) Promover la **conciliación** en las controversias agrarias.

D) Denunciar a la autoridad competente la violación de las leyes agrarias y emitir las recomendaciones pertinentes.

E) Proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

Conforme al su Reglamento Interior, la Procuraduría Agraria tiene a los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- a) Procurador Agrario.
- b) Subprocurador General.
- c) Coordinación de Programas Prioritarios.
- d) Secretario General.
- e) Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- f) Dirección General de Quejas y Verificación.
- g) Dirección General de **Conciliación**, Arbitraje y Servicios Periciales.
- h) Dirección General de Organización y Servicio Social Agrario.
- i) Dirección General de Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
- j) Delegaciones en cada una de las Entidades federativas y otras unidades de apoyo, como la residencia en determinadas regiones de los Estados de la república

5. Los Tribunales Agrarios

La citada fracción XIX del artículo 27 Constitucional, dispone que para la administración de la justicia agraria, se establecerán tribunales autónomos y de plena jurisdicción, integrados por magistrados; así la primera autoridad agraria es el Tribunal Agrario, compuesto de un Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, dejando de ser autoridad el Presidente de la República.

El Tribunal Superior Agrario, la palabra *tribunal* significa: lugar donde se da o administra justicia; y *superior* es lo que se encuentra mas arriba o alto que otra cosa o de otras personas, y se sabe que *agrario* es toda actividad agrícola, ganadera o forestal o actividades relacionadas con estas.

El Tribunal Superior Agrario está formado por cinco magistrados numerarios y otro supernumerario, la designación de éstos, es propuesta por el Presidente de la República, y de acuerdo con la Ley Orgánica es a cargo de la Cámara de Senadores o en los recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, son aprobados por esta.

Orgánicamente se compone además de los cinco magistrados y el supernumerario, cuenta con los órganos, unidades administrativas y servicios públicos, siguientes: Secretario General de Acuerdos, Coordinador General de Administración y Finanzas, Contraloría interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Actuarios y Peritos, Unidad de Atención e Información al Público, Unidad de Informática, Unidad de Publicaciones, y Centros de Estudios de Justicia Agraria y Capacitación.

Las atribuciones del tribunal Superior Agrario, se contemplan en el artículo 8° de la LOTA, desprendiéndose de sus once fracciones funciones administrativas, de designación y jurisdiccionales. Dentro de éstas últimas tenemos, fundamentalmente dos: Conocer las denuncias y quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios, y determinar sus sanciones, y aprobar el reglamento interior de los tribunales agrarios y dictar las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Competencia del Tribunal Superior Agrario.- La señala los artículos 9° y 10° de la LOTA, una de las más

importantes es la de conocer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los tribunales agrarios; también la revisión de sentencias relativas a restitución de tierras ejidales o comunales y de juicios de nulidad contra resoluciones de autoridades agrarias.

El establecer la jurisprudencia agraria es una de las funciones competenciales más importantes que se le concede al Tribunal Superior Agrario, ya que antes la establecía la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados, esta función se determinó con las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de julio de 1993.

El Tribunal Unitario Agrario.- Está a cargo de un magistrado numerario (a. 3 LOTA Y 5 RITA), y podrán ser suplidos por alguno de los supernumerarios que designe el TSA. Es trascendental la llamada *itinerancia de la justicia agraria* pues semestralmente, los magistrados del Tribunal Agrario deberán promover un programa de Administración de Justicia fuera de la sede de su adscripción.

En cuanto a su competencia de estos tribunales, la primera se refiere de orden territorial, es decir, están facultados para conocer de controversias que se den en su jurisdicción y que se refieran a cualquiera de los supuestos siguientes:

Controversias por límites de terrenos entre grupos ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos ejidales o comunales, así como contra los actos de autoridades administrativas o judiciales fuera de juicio, al igual que contra actos de particulares.

De los conflictos y controversias relacionadas con la tenencia de las tierras ejidales y comunales, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí. Así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.

De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho, o determine la existencia de una obligación, así como de las unidades señaladas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 Constitucionales, y de aquellas que contravengan las leyes agrarias.

También es competente para el reconocimiento del régimen comunal y de las omisiones en que incurra la

Procuraduría Agraria y que causen perjuicio a los sujetos agrarios reconocidos por la ley; asimismo, para conocer de los casos en que, sin haber controversia agraria, requieran de la intervención del Tribunal en vía de jurisdicción voluntarias.

Igualmente son competentes los tribunales unitarios agrarios, para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la celebración de contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de uso común o parceladas; por su competencia conocen de los casos en que se exija la revisión parcial o total de bienes ejidales y comunales, que hayan sido expropiados y a los cuales no se les dio el destino señalado para que operara la expropiación.

Muy importante en relación para nuestro trabajo, es que los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer de los juicios que versen sobre la ejecución de convenios que se hayan celebrado para dar terminado un juicio agrario, como es el caso de la conciliación y los laudos en el procedimiento arbitral tramitado en la Procuraduría Agraria, así como en todos los demás asuntos que se determinen en las leyes.

6. Resoluciones, laudos arbitrales y sentencias.-

Resoluciones.- El término resolución viene del latín *resolutio*, *onis*, que significa *acción y efecto de resolver, resolvere, es decir, tomar determinación fija y decisiva*; también significa, *decretos, providencias, auto, fallo, sentencia*, sea de autoridad administrativa o de órgano judicial. En sentido abstracto, esto es, como **acción y efecto de resolver**, significa que las resoluciones pueden ser administrativas, judiciales, y de determinados órganos, como pueden ser en estos dos últimos casos, sentencias y laudos arbitrales, respectivamente.

Para Rafael de Pina, en su "Diccionario de Derecho", establece que la resolución se le puede considerar desde el punto de vista contractual o voluntario, es decir, como modo de dejar sin efecto una relación jurídica contractual, bien, en virtud del mutuo disenso de las partes; y la resolución legal, como aquella, que se origina por el incumplimiento de una de las partes por la excesiva onerosidad de ésta; la sentencia también la

llama *resolución judicial*, entendiéndose como tal como el acto procesal de un juez o tribunal destinado a atender a las necesidades del desarrollo del proceso o su decisión.

En la iniciativa del Poder Ejecutivo, en materia sustantiva se establece que los Tribunales Agrarios pueden dictar resoluciones de dos tipos, laudos arbitrales y sentencias; se utilizaron en forma indistinta los dos términos -laudo y sentencia-, pero ya en el Dictamen del Senado de la República, refiriéndose a los Tribunales Agrarios, se define aclaró que emitirá resoluciones y que éstas podrán ser o bien laudos o bien sentencias, lo que crea más confusión, ya que si los tribunales agrarios son tribunales jurisdiccionales, de estricto derecho, al cual las partes se someten por disposición expresa de la Ley, la resolución invariablemente será una sentencia; la confusión no tiene trascendencia de fondo, si consideramos a la resolución en su sentido más amplio, además, el órgano de procuración de justicia lo es la Procuraduría Agraria, en donde sí se establece le emisión de resoluciones, como organismo descentralizado de la administración pública y que se decide la controversia en convenios cuando existe conciliación bien laudos arbitrales cuando se someten ambas partes al juicio o procedimiento arbitral.

Por lo anterior, acertadamente juzga Alcalá Zamora, al referirse a la resolución o sentencia, en su sentido amplio, es una manifestación de la voluntad del juez o autoridad respecto a la controversia, en cuanto al fondo y objeto del proceso, dando así término al mismo". Confirmado por Briseño Sierra, al indicar que se da este acto jurisdiccional por la sucesión de varias instancias que se han desarrollado, que no es estrictamente procesal, sino judicial, y <que dicho fenómeno resolutorio de intereses jurídicos ocurren en otros campos, como en el administrativo.

Esto es lo que ocurría en las decisiones de: "...las diversas autoridades agrarias anteriores a la reforma de 1992, quienes tuvieron esa facultad diversas autoridades para resolver en definitiva las controversias agrarias, a la manera de una sentencia, aunque se trataba de órganos administrativos investidos de funciones cuasijurisdiccionales. En este orden, destacó el Presidente de la República. La historia del reparto agrario, con sus implicaciones numerosas, se asocia al concepto y a la práctica de las resoluciones presidenciales."¹³

¹³ García Ramírez, Sergio. "Elementos de Derecho Procesal Agrario". Op.Cit. p. 629.

Consecuentemente, la Procuraduría Agraria, cuando interviene en la conciliación entre los sujetos agrarios, va a determinar una etapa de un procedimiento, determinando poner fin a la controversia mediante un convenio; no se trata en este caso de una resolución en su sentido restringido, sino amplio, que resuelve una controversia entre las partes por una conciliación, o en sentido restringido en el caso de una amigable composición en los Tribunales Agrarios.

Laudos arbitrales.- En términos generales el laudo es una resolución definitiva emitida por los árbitros, dictada con apego a las reglas del derecho o conforme a la conciencia y a buena fe guardada, atendiendo a los principios de equidad y justicia.

Para Hugo Alsina, *"Es el pronunciamiento definitivo del tribunal arbitral, para distinguirlo de las sentencias que dictan los jueces"*.⁴⁴

El maestro José Ovalle Favela, nos dice que el laudo: *"...es la decisión definitiva dictada por el árbitro, para resolver el conflicto sometido al arbitraje. Equivale a la sentencia definitiva pronunciada por el juez en el proceso jurisdiccional. Los árbitros deben resolver de acuerdo con las reglas del derecho vigente, a no ser que en el compromiso o en cláusula se les encomiende fallar en conciencia"*.⁴⁵

Así lo ha considerado la jurisprudencia mexicana, al considerar que si el laudo es un fallo emitido por los árbitros que resuelven el negocio planteado por las partes, se le debe equiparar a la sentencia que dicta el Juez común, *"La actividad del árbitro al pronunciar el laudo es idéntica a la que realizan los jueces formales al dictar sentencia en un juicio civil..."*.⁴⁶ Sin embargo, el árbitro debe decidir de acuerdo a las reglas de derecho del procedimiento fijadas en la cláusula o compromiso arbitral, y aun en el caso de resolver la controversia como arbitrador, esto es, en amigable composición, donde debe observar los principios generales del derecho; que en materia agraria, sea en laudo en el Juicio arbitral o en el convenio que terminará también con la homologación y conciliación como arbitrador, que termina con el convenio, en cuyo caso tiene el carácter de sentencia (a. 185, f. IV LA).

⁴⁴ Alsina, Hurgo.- "Tratado Teórico Práctico de Derecho Civil y Comercial".- Tomo VII. Editorial Aguilar, 1975.- p.72

⁴⁵ Ovalle Favela, José.- "Derecho Procesal Civil".- Ed. Harla, 6° edición.- México, 1994.- p. 75.

⁴⁶ Acuerdo del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Revisión de Amparo 1051/90.- 15 agosto 1990.- p. 63.

Concretamente el laudo es el fallo que pronuncian los árbitros -que se dicta a verdad sabida en forma clara y precisa y congruente en los asuntos a ellos sometidos, es una declaración de voluntad emitido por órganos privados que asumen la función jurisdiccional y no obstante que posee la fuerza de obligar, carece sin embargo del rigor ejecutivo, característica ésta del imperio del Estado.

Como lo establece el artículo 54 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, "El laudo se deberá presentar ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para que verifique su legalidad y disponga su homologación. Una vez homologado, traerá aparejada ejecución".

Las sentencias.- En su sentido abstracto la sentencia es una "Resolución que pronuncia el juez o el tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso", según lo expresa el Diccionario Jurídico Mexicano.

Para el maestro Ovalle Favela, que dentro de la línea conceptual del proceso, éste persigue una meta un fin, y es precisamente la sentencia, que es la forma normal de terminación del proceso, en tanto que la sentencia es la conclusión es la experiencia dialéctica que constituye el proceso, frente a la tesis (acción o pretensión) del actor y la antítesis (excepción) del demandado, el juzgador expresa la síntesis (sentencia) que resuelve la contradicción (el litigio o juicio).

Sigue a los procesalistas Alcalá-Zamora y Fix-Zamudio, y concluye que la sentencia es: "...la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual normalmente pone término al proceso".

Así en términos generales, es la resolución que pone fin a un juicio en una instancia. En nuestra doctrina y derecho procesales, se hace referencia a varias clases de sentencias, entre otras a la sentencia firme, contra la que no existe medio de impugnación, y la ejecutoriada que produce efectos de cosa juzgada, por resolución judicial o ministerio de ley.

Por ello en los juicios agrarios, se establece en el artículo 189 de la L.A. "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de

" Ovalle Favela, José.- Op. Cit. p. 189.

sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones". Por verdad sabida, debe entenderse la que conduce a resolver los pleitos, acorde con las constancias de las actuaciones sin demasiada formalidad, ni sujetarse a reglas estrictas sobre estimación de las pruebas, sino inspirándose en la equidad y la buena fe, de tal suerte que la fundamentación y motivación de las mismas apoyen en las razones vertidas en los considerandos de la misma sentencia.

III DIVERSAS FORMAS DE AUTOCOMPOSICIÓN

1. Diversas formas de solución controversias.
2. Autotutela.
3. Autocomposición
4. Heterocomposición.

II. DIVERSAS FORMAS DE AUTOCOMPOSICION.

1. Diversas formas de solución de controversias

Recordemos que el artículo 163 de la Ley Agraria, indica que los juicios agrarios son los que tienen por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley.

Decíamos también que la expresión juicios agrarios empleada por la Ley Agraria, corresponde propiamente a la de procesos agrarios, que es más propia que aquella en el lenguaje forense, si se considera que la actualidad de la naturaleza jurídica del proceso tiene dos vertientes, como una institución o como una relación.

Como relación, el proceso representa el funcionamiento de una norma dada por el legislador para regir y liquidar el conflicto de intereses, aquí la norma debe cumplirse, y a falta de norma, el intérprete debe acudir a los principios generales de derecho, frente a ellos existe una relación que vincula a las partes y al juez o al árbitro, y de la cual se derivan derechos y obligaciones; esta relación compleja constituye el proceso, fenómeno jurídico autónomo, cuya naturaleza analiza la doctrina a través de diversos criterios.

En tanto que como institución, es *"reguladora de los actos de las partes y del juez, encaminados a la justa efectividad de derechos subjetivos mediante coaccionabilidad jurisdiccional"*.⁴⁸

Así pues, la relación jurídica procesal se desarrolla mediante la serie de actos realizados en el proceso por las personas que actúan legítimamente en éste y que deben hallarse autorizados por el legislador. Es una relación dinámica, pero esta se extingue normalmente por la sentencia que recae sobre el objeto principal de la contienda y que pone fina a la misma, al menos en una instancia.

La doctrina acepta que iniciado el proceso por la formulación de una pretensión ante el órgano jurisdiccional o administrativo, lo normal es que termine por acto de juez o de la autoridad administrativa, que decide acerca de la conformidad o disconformidad de la

⁴⁸ Jiménez Fernández.- Cit. Pos.- Gómez Lara, Cipriano. "Introducción al Estudio del Proceso"- 5ª edición.- UNAM, 1994, p. 106.

pretensión con el Derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión. Pero puede ocurrir que el proceso jurisdiccional o el procedimiento administrativo, no termine con la sentencia o resolución administrativa, pues ocurren que se den determinadas circunstancias que provoquen la terminación del proceso o procedimiento, sin que se emita resolución alguna antes de llegar a la parte final.

Al respecto nos dice el maestro Sergio García Ramírez "Ciertamente el proceso aporta una vía legítima para la solución del litigio, y es perfectamente legítimo el acto que resuelve: la sentencia. Pero también es cierto que la sentencia es en sustancia, una solución impuesta, no una solución querida por las partes que la reciben y la soportan, o al menos no querida por una de ellas. Por lo mismo, parece ampliamente preferible otro género de soluciones del litigio: el que proviene precisamente de los litigantes, que concilien sus interés, deliberan, transigen, se avienen, convienen".⁴⁹

Respecto a la naturaleza jurídica de: "...los distintos acaecimientos que provocan la terminación del proceso tienen de común que son hechos jurídico-procesales, en cuanto que se trata de acaecimientos de la realidad que provocan una modificación de la realidad jurídico-procesal, concretamente, la extinción de un proceso existente. Pero no pueden ser catalogados todos ellos en una misma categoría de hechos jurídicos".⁵⁰

Esto es así, porque hay simples hechos, o acaecimientos de la realidad en la que no interviene la voluntad del hombre, como la muerte del demandante, en los casos que produce la extinción del proceso. Otros humanos, hechos en que sí interviene la voluntad del hombre, pero no siempre se trata de actos jurídico-procesales, por ejemplo, encontramos el desistimiento, cuyo carácter de acto jurídico-procesal es indiscutible. La transacción o convenio en estos casos, al proceso le vienen dados como hechos que producen en el mismo la extinción.

En este caso, la conciliación que termina en una transacción o convenio, con forma de laudo, es novedoso lo que afirma el jurista Guicciardi, citado por González Pérez, al juzgar que: "la transacción no puede comprenderse entre los modos de terminación del juicio, porque los efectos de tal negocio están limitados, en

⁴⁹ García Ramírez, Sergio.- Justicia Agraria.- Op. Cit. p. 106.

⁵⁰ González Pérez, Jesús.- "La terminación anormal del Proceso Administrativo".- Revista de la Facultad de Derecho de México.- N° 20.- Tomo V.- Oct-Dic. México, 1955. pág. 188 y ss.

línea principal e inmediata, a las relaciones de Derecho material entre las partes, mientras sólo indirectamente, sólo en cuanto cada una de las partes, transigiendo, reconoce la pretensión adversaria, pueden extenderse también a la relación procesal existente entre ellas."⁵¹ No lo consideramos así, puesto que en materia agraria está expresamente contemplado en la Ley Agraria, siendo un requisito de procedibilidad, y que en forma más amplia trataremos en el siguiente capítulo.

Coincidimos con el mismo autor citado, que "Gran parte de los supuestos de terminación anormal del proceso se han englobado por parte de la doctrina en una de las categorías de composición de la litis: en la categoría de la autocomposición, distinta del proceso y de la autodefensa. Esta diferencia no se reduce -se ha dicho- a un juego de palabras, lo que se percibe claramente si se piensa, por un lado, que puede haber autocomposición al margen del proceso -v.g, transacción extrajudicial-, y por otro, que el proceso puede cesar sin que se haya pronunciado sobre el litigio..."⁵², como es el caso de la caducidad, en que la falta de promoción por parte del actor durante cuatro meses se da la caducidad. (a. 190 L.A.).

La doctrina indica que existen dos formas en que puede concluir el proceso en general, las llamadas normales y anormales. Dentro de las primeras encontramos la sentencia, el laudo arbitral y la resolución, en el caso del procedimiento administrativo, puesto que es el fin teleológico del mismo, es decir, resuelve definitivamente en determinada instancia la demanda, controversia, la reclamación. Los medios anormales, serán por exclusión, aquéllos en los cuales el proceso termine sin la decisión de la autoridad o juzgador, como acto normal, por eso se habla de terminación anormal del proceso, o bien, de modos excepcionales que ponen término a la relación procesal.

Ahora bien, todos esos actos jurídicos no se catalogan en una misma categoría, puesto que gran parte de los supuestos de la terminación 'anormal' del procedimiento se han determinado por parte de la doctrina en una de las categorías de la composición de la litis, o del asunto, en la categoría de la autocomposición, distinta del proceso y de la autodefensa.

Esta diferencia no se concreta a un caso de semántica, lo que se aprecia claramente si se piensa, por un lado, que puede haber autocomposición al margen del

⁵¹ González Pérez, Jesús.- Op. Cit. p. 190.

⁵² Op. Cit. p. 191.

procedimiento, por ejemplo: en la transacción extrajudicial; y por otro, que el procedimiento puede cesar sin que se haya pronunciado sobre el proceso, en cuyo caso tendríamos la caducidad.

Existe otra clasificación de los medios de solución de las controversias o conflictos, propuesta por el jurista Alcalá Zamora y Castillo, en su obra "Proceso, Autocomposición y Autodefensa", resulta aun vigente y recordándola conviene tener presente que los pleitos o litigios interpartes, se pueden resolver por las mismas, o bien, por un tercero; puesto pueden actuar de una manera egoísta autodefensa; o se comportan con una actitud altruista autocomposición -entre éstos podemos mencionar a la conciliación, transacción y a la mediación entre otras-, además por un tercero heterocomposición, como ocurre en el proceso jurisdiccional estatal o en el proceso arbitral.

Encuentra su reflejo en materia agraria, cuando juzga Sergio García Ramírez que: "Existe una fuerte tendencia a desjudicializar la solución de los conflictos. Esto sucedió primero en materia civil, que toma en cuenta bienes o derechos disponibles, a los que puede llegar, sin problema, la composición. Luego se llevo a la materia social, procurándose que los sujetos o sectores en conflicto hallaran soluciones pacíficas y consensuales. Recientemente se ha abierto amplio cauce a la composición en los procesos publicísticos, como es el penal. Esto último, por la extensión de los casos de persecución mediante querrela y de eficacia del perdón como factor extintivo de la pretensión. De tal suerte se quiere dejar al proceso -y a la sentencia, consecuentemente- como último medio de solución del conflicto. Los tribunales no deben verse saturados, como frecuentemente ocurre, por asuntos que jamás debieran llegar a ellos si prevalecen la racionalidad y la buena fe".⁵³

El maestro Cipriano Gómez Lara, cita iguales formas de solución de la conflictiva de intereses, señalando las siguientes:

1. Autodefensa o autotutela, colocando en forma exhaustiva a la legítima defensa, la retención de equipaje, corte de ramas y raíces provenientes del predio contiguo, persecución de animales o enjambres de abejas propios en predio ajeno, legítima defensa, defensa de honor en materia penal, aborto (cuando el embarazo es producto de violación y el terapéutico), robo de famélico, echazón, huelga, guerra, la revolución y el duelo.

⁵³ García Ramírez, Sergio.- Justicia Agraria.- Op. Cit. p. 107

2. Autocomposición.- Que la subclasifica en: a) unilateral, y esta a su vez puede ser, por disentimiento (renuncia) sea de la demanda, de la instancia o de la acción; o bien, por allanamiento o sometimiento. b) bilateral, mencionando la transacción, la conciliación y la amigable composición.

3. Heterocomposición, en esta coloca al proceso y al arbitraje.

Haremos una breve diferenciación de las formas de solución de los conflictos, que han tenido y tienen vigencia en el marco del derecho. Al respecto, existen diversas clasificaciones, nosotros consideramos realmente oportuno hacer mención a algunas de ellas, para así delimitar con mayor claridad nuestro tema central que es la conciliación en materia agraria.

2 AUTODEFENSA O AUTOTUTELA.

La primera de las figuras de solución de conflictos que surgió, fue sin duda la autotutela, llamada autodefensa, esta es la forma más antigua de solucionar las controversias, la cual equivale a la defensa por sí mismo; es decir, que es una manera primitiva en la que se resolvía un conflicto del más hábil o bien del que tenía mayor fuerza física, pero no sobre la base de quien le asistía la razón en estricta justicia, constituyéndose en una forma por demás arbitraria y parcial ya que se impone el sacrificio del interés ajeno mediante la fuerza.

*"Se trata de una manifestación reiterada a lo largo de los siglos de que las pugnas de intereses se resuelven con la victoria del más fuerte, del más poderoso, del más violento, hábil o inteligente, pero adviértase que no hemos empleado ningún concepto valorativo o jurídico de que el vencedor sea quien tenga la razón o la justicia".*⁵⁴

*"La autotutela es la relación directa y personal de quien se hace justicia con mano propia -dice Eduardo J. Couture-, hallándose normalmente prohibida por la ley y tipificada como delito".*⁵⁵ Considera este jurista que por

⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Tomo I, UNAM.- México, 1989.- p. 94

⁵⁵ Couture, Eduardo J.- "Fundamentos del Derecho Procesal Civil".- Editorial Depalma.- 1ª Impresión.- Argentina, 1988, p. 9.

lo menos en forma momentánea se ahorra tiempo que se lleva un proceso y por lo tanto los fenómenos jurídicos quedan dentro del ámbito del derecho material.

A este respecto Alcalá Zamora y Castillo juzga que la autodefensa la natural reacción del sujeto lesionado en sus intereses cuando el impulso de los dos contendientes en el litigio, que al acudir a ella se deban llevar por consideraciones egoístas con prescindencia de toda idea de solidaridad social. Por lo que una de las características primordiales de esta figura, es que uno de los sujetos en el conflicto, o bien ambos resuelvan o intentan solucionar su controversia mediante su acción directa en lugar de valerse de la acción dirigida del Estado mediante el proceso.

Podemos concluir, como ya dijimos, que la autotutela constituye una solución parcial, pues se define por una sola de las partes del conflicto, triunfando el más fuerte o el más hábil, pero no a quien le asiste el derecho. De donde se colige que tiene más matices primordiales, la ausencia de un juez distinto a las partes, la imposición de la decisión por una de las partes a la otra, prevaleciendo siempre el interés del más fuerte.

Pese a la característica eminentemente egoísta de la autodefensa esta forma de solución de los conflictos ha subsistido hasta nuestros días, e inclusive ha sido conservada con matices propios en algunos preceptos de nuestra legislación, como la veremos más adelante.

De acuerdo con el criterio citado del maestro Alcalá Zamora, la autodefensa subsistirá, porque el mecanismo estatal dista mucho de ser perfecto y porque prácticamente es imposible que Estado alguno, por grande que sea su potencia económica, soporte el monstruoso presupuesto que resultara si pretendiese someter a causas procesales la totalidad de los litigios, inclusive los más mínimos.

Como ya hicimos mención con antelación, Cipriano Gómez Lara hace una clasificación de esta figura de solución de los conflictos, mencionando algunas de las formas autotutelares reglamentadas y toleradas por el estado, y que son las siguientes:

a) Legítima defensa penal.- El artículo 15, frac III del Código Penal para el Distrito Federal.

b) Retención de equipaje.- El artículo 2669 del Código Civil vigente para el distrito Federal

c) Corte de ramas y raíces provenientes del predio contiguo.- El artículo 848 de nuestro Código Civil

d) Persecución de animales o enjambres de abejas propios en predio ajeno y destrucción de animales ajenos en predio propio.- Igual que en las anteriores figuras, nuestro Código Civil contempla estas situaciones, plasmándolas en sus artículos 865, 866, 872 y 873, De las anteriores disposiciones se desprende la autorización para realizar conductas autotutelares por parte de los que se coloquen dentro del supuesto normativo.

e) Defensa del honor en materia penal: Los artículos 310 y 311 de Código Penal

f) Aborto por causa de violación y aborto terapéutico.- En torno a ello los artículos 333 y 334 del Código Penal invocado, prevén que no es punible el aborto causado solo por imprudencia de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación.

g) Robo de famélico.- Artículo 379 del ya citado Código Penal

De las anteriores disposiciones se desprende la autorización para realizar conductas autotutelares por parte de los que se coloquen dentro del supuesto normativo.

En México, la prohibición de la venganza privada o autodefensa se ha elevado al rango constitucional, según el artículo 17 constitucional, ya que *"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley,..."*⁵⁶

Doctrinalmente se considera que existen tres principales formas de autocomposición: desistimiento o renuncia del derecho, el allanamiento o sometimiento de las pretensiones de la contraparte; y, la transacción o convenio. Esta última es una forma de resolver las reclamaciones, la mayoría de ellas -la otra es el arbitraje, que es heterocompositiva como veremos

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1996, p. 15

3 AUTOCOMPOSICION

El jurista Francesco Carnelutti, le da a la 'autocomposición' dos significados: en sentido lato y en sentido estricto; el primero, es la solución que al conflicto de intereses-litigio, caracterizado por la pretensión de una de las partes, frente a la resistencia de la contraparte-, proporciona a los dos contendientes, es decir, es el arreglo del pleito que surge de las partes que se manifiesta por la disposición del ejercicio de su derecho material. Esta autocomposición genérica (a la que preferimos denominar autosolución para evitar confusiones), se subdivide a la vez en autodefensa y autocomposición.

En su segundo sentido, estricto o restringido, es la solución a la controversia -no impuesta violentamente-, por una o por otra parte, sacrificando así su interés jurídico, arreglo que es aceptado por la otra parte, hay autores que conciben a la autocomposición como un simple acuerdo de las partes interesadas para resolver privadamente un pleito, prescindiendo o excluyendo del mismo del conocimiento y resolución judicial.

Anotábamos que la autocomposición es una forma anormal de terminación del procedimiento, en tanto que la normal es la sentencia, resolución o laudo, ya que da fin al proceso de conocimiento según juzga el maestro Alcalá-Zamora. Atendiendo a la voluntad de una o de dos partes de una controversia, se considera a la autocomposición de dos formas: unilateral y bilateral.

Respecto a la unilateral la doctrina determina que puede ser por desistimiento o renuncia, que se encamina a la demanda, a la instancia o a la acción; y la otra especie es el allanamiento conocido también como sometimiento a la pretensión. En cuanto a la bilateral, se le conoce como amigable composición o conciliación, genéricamente como bilateral transacción.

Doctrinalmente se considera que existen tres principales formas de autocomposición:

⇒ Desistimiento o renuncia del derecho;

⇒ Allanamiento o Sometimiento de las pretensiones de la contraparte; y,

⇒ La transacción o el convenio.

Por lo que hace al desistimiento de la demanda -es utilizado en la PROFECO, en la reclamación-, se le considera como el dejar de hacer, o igualmente, es una renuncia de derechos y obligaciones, y es propia del actor, involucrando la demanda que origina la relación procesal, con los requisitos de que se tenga facultades para hacer, que la materia sea motivo de desistimiento y que es puro y simple, es decir, sin condición alguna, desde luego que asimismo se incluye la no violencia. Asimismo, aquél también puede ser hacia la instancia, entendida como el grado de tramitación procesal del órgano jurisdiccional, Además se requiere el consentimiento del demandado, ya que se ha iniciado el proceso y una vez emplazado surten sus efectos. Finalmente el desistimiento también se entiende a la acción, el cual es una renuncia del derecho o de la pretensión, considerándose que es un abandono tal de un derecho, que puede ser sin el consentimiento del demandado.

En cuanto al allanamiento, se le define como el reconocimiento de la parte demandada a la pretensión litigiosa con ella dirigida, es decir, se trata de una conducta propia del demandado, el que se somete a las reclamaciones del actor, sin que para ese reconocimiento deba entenderse que la acción que se ejercita sea procedente, sus características son:

1. Es un acto procesal que solo puede ser válido dentro del juicio.
2. Solamente se allana el demandado, o bien su representante el cual deba de estar debidamente facultado para ello.
3. Tiene que ser claro y puro, es decir que no deba de mediar condición alguna.
4. Únicamente es procedente el allanamiento en acciones o pretensiones de carácter renunciabile.

El allanamiento como figura autocompositiva no constituye una forma de solución del litigio puesto que estamos solamente dentro del proceso para darle fin con una sentencia, aunque el allanamiento implique un reconocimiento del demandado, esto no siempre obliga al juez a condenar, y a veces analiza la procedencia de la acción así como los presupuestos procesales.

Nos indica Humberto Briseño Sierra, en su Derecho Procesal, que: "...la doctrina ha querido formar una proporción entre el desistimiento y la renuncia a la pretensión por, un lado, y el reconocimiento y el allanamiento por el otro. Naturalmente el equilibrio es

inestable, porque ni el allanamiento, ni menos el reconocimiento, importan desistimiento. Ante todo, estas conductas caben al principio del proceso, pero también cuando éste ha caminado y ello haría discutible la afirmación de desistimiento del demandado". "El allanamiento implica un retiro del futuro reaccionar, consecuentemente un apartamiento de la serie que carecerá de objeto, de debate. Si la sentencia viene a favorecer la pretensión del actor, es porque el conflicto expresado en la demanda no tiene oposición jurídica. Pero a fin de que el allanamiento sea posible, deberá referirse esencialmente a derechos disponibles".⁵⁷

En cuanto a las formas bilaterales de autocomposición, tenemos a la transacción o convenio, la amigable composición y la conciliación. La transacción constituye una forma real de solución a los litigios, la cual se puede presentar antes o dentro del proceso, en la actualidad esta institución ha sido llamada por algunos juristas convenio o transacción.

Amigable composición, surge de un pacto por el cual las partes admiten acudir a la opinión de un tercero, sin embargo, esta opinión aún no es vinculatoria ni obligatoria, lo que le va a dar efectividad es la intervención de un tercero y la voluntad de las partes para que lo cumplan.

Consideramos hasta cierto punto discutible el colocar como forma de la autocomposición, pues aunque prevalezca la voluntad de las partes la que ponga fin al conflicto y que esta prevalezca, intervendrá una tercera persona, la que los va a conminar a buscar solución a la controversia, aun careciendo de imperio para que acepten, en tanto que en las anteriores instituciones autocompositivas provienen de las propias partes en conflicto, juzgamos que queda mejor en la heterocomposición.

La transacción, es una forma autocompositiva bilateral de terminar el proceso, a través de un negocio jurídico, ya que las partes encuentran mediante el pacto la solución a su conflicto. El maestro Ovalle Favela, al respecto indica: "...el Código Civil del D.F. define a la transacción como 'un contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente o previenen una futura' (artículo 2944)". "Cabe anotar que la definición de este precepto está inspirada en el Código de Justiniano, porque ahí se definía como 'una convención no gratuita por la que se

⁵⁷ Briseño Sierra, Humberto.- "Derecho Procesal Civil".- Vol. III, 3ª. Edición.- Cárdenas Editores.- 1989, p. 511.

decide una cosa dudosa, dando, reteniendo prometiéndolo algo'".

Considera el maestro Sánchez Medal, que: "Se distingue el acuerdo de arbitraje o compromiso arbitral de la 'transacción', porque aunque los dos contratos tienen como finalidad eliminar la incertidumbre jurídica derivada de una controversia jurídica y poner fin a dicha controversia; sin embargo, el medio empleado en ambos contratos es diferente, porque en la transacción se realiza por medio de una **autocomposición**, en virtud de las concesiones recíprocas que las mismas partes se hacen, con lo cual se termina un pleito, o se impide que surja; y, en cambio, en el compromiso arbitral se lleva a cabo la mencionada finalidad por medio de una **heterocomposición**, en virtud de la sumisión de las partes a la decisión que emita un tercero designado por ellas (árbitro o amigable componedor), con lo cual no se evita el litigio, sino se sustituye la jurisdicción ordinaria por una jurisdicción especial y excepcional (Ruggiero y Catán Tobeñas)". Por lo que considera el citado profesor: "No hay arbitraje propiamente dicho en la decisión de los conflictos laborales, porque los 'árbitros' son integrantes de las Juntas de Conciliación y arbitraje y son, por tanto, verdaderos órganos del Estado, dotados de jurisdicción y de imperio".⁵⁸

Hay que hacer la consideración que el perdón o la remisión de un derecho litigioso es un acto de liberalidad, más no una transacción y las transacciones sobre derechos no litigiosos deben verse como una renuncia; por esta razón el legislador considera que la transacción es un contrato recíproco, una renuncia sería un acto de liberalidad más no una transacción.

El jurista Ovalle Favela, agrega: "La forma apropiada para realizar la transacción sobre controversia presente la que ofrece mayor garantías, es la del convenio judicial, es decir, el acuerdo celebrado por las partes ante el juzgador para dar por terminado el proceso. Becerra Bautista apunta que los requisitos esenciales del contrato de transacción son los siguientes a) una relación incierta, bien sea porque exista un litigio pendiente o porque haya temor de una condena adversa, b) intención de las partes de sustituir esa situación dudosa por una cierta, y c) recíprocas concesiones de las partes'". "A pesar de ser un modo

⁵⁸ Ovalle Favela, José.- Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, SA de CV.- México 1990, p. 1992.

⁵⁹ Sánchez Medal, Ramón.- "De Los Contratos Civiles".- Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.-p. 522.

extraordinario de terminación del proceso, la transacción tiene la misma eficacia y autoridad de la cosa juzgada respecto de las partes, aunque puede pedirse su nulidad o su rescisión en los casos previstos en la ley, (a. 2953 del Código Civil del D.F.)".⁶⁰

En cuanto al convenio, Rojina Villegas, enseña: "...que analizar tanto el convenio como el contrato, en cuanto a este último es una especie dentro del género; dentro de la terminología jurídica se ha hecho una distinción entre contratos y convenios en sentido estricto; al contrato se le ha dejado la función positiva, es decir, el acuerdo de voluntades para poder crear o transferir derechos y obligaciones y el convenio en sentido estricto le corresponde la función negativa de modificar o extinguir esos derechos y obligaciones".⁶¹

En tanto que Galindo Garfías, comenta: "Con un criterio más riguroso, la doctrina tradicional ha distinguido los convenios en sentido lato de aquellos otros en sentido estricto. Estos últimos, en oposición a los contratos, reducen sus funciones a la modificación y extinción de obligaciones y derechos. En virtud de ello es común que este último caso se hable, por ejemplo de convenio cuando se trate de disolver una sociedad conyugal o de efectuar una transacción. De todas formas, no resulta fácil determinar con precisión los límites distintivos de cada una de estas figuras (convenio y contrato) porque la vida económica actual impone con frecuencia una amplia variedad de situaciones que mezcla en forma indistinta diversos compromisos en una sola figura, que por su naturaleza resulta compleja.

Podemos concluir que la transacción o convenio constituye una forma real de solución de las controversias y que se presenta antes o dentro del proceso, actualmente entre las partes como ha sido llamada por algunos juristas, sólo es posible en materia civil y previa autorización en contiendas administrativas, como es el caso en la Conciliación y aún en el Arbitraje que se tramita en la Procuraduría Agraria y en la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para concluir diremos que la naturaleza del convenio, por ser el género, trae por consiguiente la configuración a la transacción como especie, encuadrándose como otra forma anormal de terminar o concluir el proceso o procedimiento, antes de emitirse una resolución.

⁶⁰ Ovalle Favela, José.- Op. Cit. P. 1993.

⁶¹ Rojina Villegas, Rafael.- "Compendio de Derecho Civil".- Tomo IV.- Contratos.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1971.- p. 24.

Amigable composición, esta surge de un pacto por el cual las partes admiten acudir a la opinión de un tercero, sin que ésta sea vinculatoria ni obligatoria, pues lo que da fuerza es la propia voluntad de las partes para que la cumplan o no.

Ese tercero se le da el nombre de 'amigable componedor', y para otros 'conciliador', lo define Joaquín Escrich, como. "...El hombre bueno que las partes eligen para que decida según su leal saber y entender alguna contienda entre ellas y que no quieran someterse a los tribunales". Su objetivo es buscar un avenimiento entre los contendientes, sin intentar para ello decidir la controversia, como estrictamente sucede con la conciliación.

La actividad del amigable componedor como del conciliador, es indudablemente compleja, difícil, en la cual, sin contar con el imperio del juez, ni el compromiso que le permita sentenciar. El 'hombre bueno', debe reunir determinados atributos personales para lograr el avenimiento de las partes, lo que sólo podrá realizar por el convencimiento, a través de la elocuencia, de las razones que esgrima, frente a los exaltados protagonistas y los elementos probatorios que éstos le aporten voluntariamente, y sin olvidarse, que habrá de actuar imparcialmente, absteniéndose de resolver realmente, el fondo del conflicto.

Consideramos en cierta manera discutible el tratar de que esta figura quede dentro de la autocomposición, porque aunque sea la voluntad de los contendientes la que ponga fin al conflicto y que esta prevalezca, interviene un tercero, un amigable componedor, como le llamó a la Procuraduría Federal del Consumidor, a raíz de la publicación de la primera Ley Federal de Protección al Consumidor publicada el 5 de febrero de 1976, este los va a invitar a solucionar la controversia, por lo que aunque carezca de imperio para obligarlos a aceptar, ya en cierto modo existe su intervención del que proviene la solución, mientras que en las anteriores instituciones autocompositivas provenía de las propias partes en controversia, creemos que su lugar es en la heterocomposición.

Moreno Sánchez, Guillermo, en un artículo denominado "La Conciliación y el Arbitraje". Indica que conciliación, *"en su raíz latina significa componer, ajustar los ánimos de quienes están opuestos entre sí, es*

⁶² Escrich, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Editora e Impresora Norbaja Californiana, SA., 2ª Impresión-Ensenada, BC., México, 1974.- p. 79

decir, es la avenencia que sin necesidad de juicio, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra otra... frecuentemente se la ha confundido con una transacción, pero debe distinguirse la conciliación como un procedimiento para evitar una contienda, en cambio, la transacción es necesariamente un contrato en que ambos sacrifican interés".⁶³

Alsina refiere que: "...El juicio de conciliación, más bien un acto de conciliación, consiste en la comparecencia de las partes ante el juez competente, con el objeto de que diriman sus diferencias evitando la contienda judicial".⁶⁴

Sin acudir a mas definición, queda claro que la conciliación es aquel procedimiento que se desarrolla por dos o más personas con intereses opuestos y un tercero quien funge como amigable conciliador o componedor sea designado por las partes o por la ley, su objetivo será el avenimiento de las partes, pero sin intentar resolver la controversia, es decir, que se evita seguir el proceso.

En esta figura, opinamos que no es propiamente la conciliación una forma autocompositiva, dada la intervención de un tercero, por lo que nos concretamos a mencionarla y la comentaremos posteriormente relacionándola con el arbitraje.

⁶³ Moreno Sánchez, Guillermo.- Artículo "La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor".- Revista "El Foro".- Barra Mexicana de Abogados.- No. 13, abr-jun- México, 1978, pp. 71-72.

⁶⁴ Alsina, Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- Buenos Aires, Argentina, 1943.- p. 231.

2.4 HETEROCOMPOSICION.

Dentro de la heterocomposición encontramos varias figuras, principalmente las siguientes: Proceso jurisdiccional, el compromiso en árbitros y la cláusula compromisoria, es decir el arbitraje, en sus dos tipos en amigable composición y de estricto derecho.

El proceso jurisdiccional, sin adentrarnos en la teoría del proceso, es conveniente solo comentar que es la forma más evolucionada e institucional para solucionar los pleitos, el maestro Rafael De Pina lo define como: "El conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante la decisión del juez competente".⁵⁵

Para el maestro Andrés Serra Rojas: "En términos generales se llama proceso a toda instancia ante juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada".⁵⁶

Nuestro concepto de proceso, es que se trata de un conjunto de actos concatenados, que efectúan dos o más personas con intereses contrarios y el Estado, para que este, en el desempeño de su función jurisdiccional (Poder Judicial, federal o estatal). resuelva la controversia establecida por las partes, mediante la aplicación de la ley abstracta, general e impersonal al caso específico o concreto.

En cuanto al procedimiento De Pina y Larrañaga señalan: "En el lenguaje corriente, procedimiento expresa la manera de hacer la serie de reglas-técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana... esta palabra tiene una significación clara y específica, expresa la forma exterior del proceso."⁵⁷

Ahora bien, en cuanto a la diferencia que hay entre proceso y procedimiento, acertadamente Chiovenda, nos dice: "Al procedimiento cerrado por la sentencia, puede no obstante, seguir un procedimiento de oposición, o de

⁵⁵ De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho".- 3ª Edición.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 290.

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- 10ª. Edición.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1990.- p. 293.

⁵⁷ Castillo Larrañaga y De Pina, Rafael.- Op. Cit. P. 388.

apelación y después de casación, quedando siempre el proceso... aquél es una fase de éste".⁶⁸

Quiere decir, que dentro de un proceso pueden existir varios procedimientos, el proceso es un todo, mientras que el procedimiento es una de las formas con que se actúa en ese todo; el procedimiento termina en cada una de ellas; el proceso es abstracto, el procedimiento es concreto

Compromiso en árbitros, para Briseño Sierra, es: *"...un contrato con toda la extensión de prevenciones, en el que se comienza por indicar el conflicto ya suscitado, las partes intervinientes, el sujeto nombrado árbitro, y de una manera más o menos coincidente, los otros puntos que no aparecen en la cláusula, como son las leyes aplicables, las reglas del procedimiento, las facultades para decidir conforme a derecho o sin justificar los puntos resolutivos... En resumen, el arbitraje que se podría llamar oficial surge de un convenio aun cuando en algún caso se habla de compromiso, pues no se trata del instrumento público que menciona el artículo 1052 del Código de Comercio; [el cuál en su parte conducente dice: "Los tribunales se sujetarán al procedimiento convencional que las partes hubieren pactado siempre que el mismo se hubiere formalizado en escritura pública, póliza ante corredor o ante el juez que conozca de la demanda, en cualquier estado de juicio, y se respeten las formalidades esenciales del procedimiento]; sino de un documento que la práctica va dando forma especial según la dependencia oficial que intervenga en el caso".⁶⁹*

En todo arbitraje se presenta una etapa preliminar al proceso mismo, es decir que se encuentra precedido por una actividad preparatoria llamada "compromiso arbitral", este es un convenio formal que va a determinar el objeto, los sujetos y la sumisión al arbitraje que tiende a constituir, en virtud de que es un presupuesto del arbitraje en sí. El compromiso va a proyectar sus efectos tanto en el mismo arbitraje que constituye fuera de él. En el primer caso se encuentra formado propiamente con el supuesto fundamental que es la aceptación de los árbitros, pues este consentimiento como el acuerdo entre las partes al designar a alguien con este carácter constituye en sí el arbitraje; mientras que sus efectos externos se van a percibir tanto en el orden substancial como en el procesal, se van a fijar las bases y formas para la regularización del procedimiento mismo, como se

⁶⁸ Chiovenda, Giuseppe.- "Instituciones de Derecho Procesal Civil".- Trad. A la 2ª Edición Italiana y Notas de Derecho Español por E. Gómez Orbaneja.- Ed. Revista de Derecho Privado.- 1ª Edición.- Vol I.- Madrid, 1936. p. 38

⁶⁹ Briseño Sierra, Humberto.- Op. Cit. pp. 514 y 519.

va a llevar hasta su fin. El compromiso arbitral surge propiamente cuando ya se ha presentado el conflicto entre las partes, y se da como una forma para regular el arbitraje. Podemos concluir que el compromiso arbitral, no es tanto una forma heterocompositiva, sino más bien es la parte preparatoria del arbitraje.

El arbitraje se encuentra limitado por el propio Estado, ya que la legislación contempla que existen determinados asuntos que no pueden ventilarse por medio de esta vía, además debemos decir a su favor que es rápido y sencillo para solucionar los conflictos, por ello es que ha sido acogido por diversas legislaciones en nuestro país.

El arbitraje es de dos tipos: amigable composición, llamado de 'equidad', el cual se tramita a través de una forma procesal sumamente simplificada y especificada por las partes y se decide conforme a la equidad y a buena fe guarda por el árbitro, el de estricto derecho, el cual reúne casi todas las características de un juicio ordinario y se resuelve de conformidad a las normas del derecho substancial, o sea, se tramita y concluye en estricto apego a la ley.

IV. La Conciliación agraria.

1. Concepto y Definición de conciliación.
2. Antecedentes de la Conciliación.
3. La conciliación en la Procuraduría Agraria.
 - 3.1 Bases Jurídicas.
 - 3.2 Procedimiento.
 - 3.3 El Convenio Conciliatorio.
 - 3.4 Ejecución del Convenio.
4. La conciliación en los Tribunales Agrarios.
5. Jurisprudencia.

IV. LA CONCILIACION AGRARIA.

1. Concepto y definición de conciliación.

Mencionábamos a propósito de las diferentes formas de terminar un litigio, que el proceso es lo normal como se finiquita una controversia; otros son la autojusticia o autotutela, que tiene sus limitaciones constitucionales, y la autocomposición. Estos son los medios parciales de solucionar los conflictos, ya que la solución está en la voluntad de una de las partes o de ambas, puesto que el proceso es un medio imparcial. En otros casos la composición sucede, en forma natural o inducida en el curso del proceso, terminando el litigio a través de una sentencia que adquiere esa fuerza y que se le conoce como transacción o convenio.

La palabra 'conciliación', "viene del latín *conciliatio*, *conciliar*, *conciliare*, que significa componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí; conformar dos o más proposiciones o doctrinas contrarias entre sí."⁷⁰

Se refiere Moreno Sánchez a la conciliación, diciendo: "su raíz latina significa componer, ajustar los ánimos de quienes están opuestos entre sí. Es decir, es la avenencia que sin necesidad de juicio, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra otra... Frecuentemente se le ha confundido con una transacción, pero debe distinguirse la conciliación como un procedimiento para evitar una contienda, en cambio, la transacción es necesariamente un contrato en que ambos sacrifican intereses"⁷¹.

Generalmente se le considera a la conciliación como "el acto por el cual las partes buscan o se les ofrece por un tercero una solución para resolver una controversia, esta actividad ha sido muy útil para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho, lo equitativo y lo justo para regular sus relaciones jurídicas."⁷²

⁷⁰ Diccionario de la Lengua Española. 19ª Edición. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 335.

⁷¹ Moreno Sánchez, Guillermo.- "La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor".- Revista "El Foro". N° 13. abr-jun. Barra Mexicana de Abogados. México, 1978.. p. 72.

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM. P. 207.

Para el maestro EDUARDO PALLARES, la conciliación es el medio para evitar un pleito, presente o futuro aviniendo a las partes sea por mutuo acuerdo sea sin intervención de un tercero, en este último caso se le denomina 'conciliador'.

RAFAEL DE PINA la fundamenta en: "el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo)".

Para otros la conciliación es un procedimiento que se forma por diversas etapas, tanto formales como oficiosas, para la solución de problemas entre consumidores y proveedores con el fin de propiciar que las partes sujetas al mismo celebren un acuerdo o convenio para dirimir su problema, conflicto o controversia, conforme a la legislación civil o mercantil, administrativa o agraria, aplicable al caso concreto.

De Pina y Castillo Larrañaga, mencionan: "La conciliación, es unas veces un acto previo a un proceso; otras un trámite del mismo... La conciliación tiene, no obstante, una justificación básica con relación a los fines de la justicia. La conciliación persigue una finalidad de carácter público, ya que la disminución del número de procesos es una cuestión de interés social. Puede ser, en su sentido legal, voluntaria o forzosa. La conciliación puede confiarse a un órgano distinto del que ha de intervenir en la decisión del litigio, caso de que no haya avenencia; o al mismo que ha de entender de ella".

Consideramos que la conciliación consiste propiamente en avenir a las partes con el objeto de evitar que se lleve a cabo un proceso, también se le conoce como 'mediación', la cual se encuentra fundamentalmente integrada por la libertad de las partes para celebrarla, sin desconocer el acierto de que además se encuentra, en nuestro concepto, investida del contenido de una transacción, puesto que el conciliador se concreta o se limita a proponer soluciones que los contendientes son dueños de aceptar, rechazar o modificar.

⁷³ Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 168.

⁷⁴ Castillo Larrañaga y De Pina, Rafael.- Op. Cit. p. 217.

2.- Antecedentes de la conciliación.

Los localizamos "...desde el derecho en Grecia, en que la ley encargaba a personas específicas el procurar convencer a los que litigaban para avenir equitativamente sus diferencias. En Roma la conciliación no estuvo regulada por la ley, pero las XII Tablas respetaban la avenencia a que hubieren llegado las partes y Cicerón la aconsejaba como acto de libertad digno de elogio y provecho para quienes las realizaban".

*"El Cristianismo vino a dar a la conciliación un nuevo impulso merced al espíritu de paz que lo anima". "Piero Calamandrei, encuentra en la conciliación el concepto fundamental del sistema de la legalidad, según el cual el estado considera como normal y deseable que los mismos ciudadanos sepan entender por sí solos el derecho que regula sus relaciones; la función conciliatoria debe ayudar a los particulares, no a prescindir del derecho, sino a encontrar por sí solos el propio derecho".*⁷⁵

La conciliación es acogida por la legislación civil, mercantil y laboral, principalmente. En el procedimiento civil el tercer párrafo del artículo 272-A señala que si asistieren las dos partes a la audiencia previa y de conciliación "el juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador preparará y propondrá a las partes, alternativas de solución al litigio".

Desde luego que deberá realizarse el examen de la legitimación procesal de manera previa a la conciliación, con el objeto de que en caso de llegar a un convenio sea suscrito por partes con capacidad procesal o por sus legítimos representantes.

Podemos indicar que en la conciliación el servidor público o conciliador -en el caso de la Conciliación en la Procuraduría Agraria, que la presida deberá orientar o sugerir, según las circunstancias, al reclamante o quejoso (eventual actor), para que retroceda (desista) al pretendido o reclamado, (demandado o proveedor en su caso del Derecho del Consumo), para que acceda (se desista), o a ambos para que ceda (transijan).

Por lo que podemos conceptuar que todo procedimiento conciliatorio es aquél que se desarrolla por dos o más personas con intereses opuestos y un tercero, el cual

⁷⁵ Moreno Sánchez, Guillermo.- "La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor".- Revista "El Foro".- México, 1978.- p. 71.

funge como amigable conciliador, o si se quiere componedor, sea designado por las propias partes o por la ley, cuyo objetivo es buscar el avenimiento de las partes en el conflicto, pero sin intentar resolverla, sino proponer varias alternativas.

La conciliación se diferencia de otras figuras en el sentido de que el conciliador propone una o más soluciones, mientras que el autocomponedor dispone de la solución y el juzgador la va a imponer.

Expresa Carnelutti "La conciliación tiene la estructura de la mediación, ya que se traduce en la intervención de un tercero entre los portadores de los intereses en conflicto, con objeto de inducirles a la composición contractual... El concepto de mediación, no desaparece por el hecho de que el conflicto de intereses asume la fisonomía de un verdadero litigio, puesto que la función del mediador no queda de manera alguna excluida del campo de la transacción, en que antes bien es sobre manera activa...".⁷⁶

De todo lo anterior, observamos las principales características siguientes:

1. Es voluntaria la conciliación para llegar a solucionar las reclamaciones;
2. Prevalece el avenimiento de las partes regido por la buena voluntad de la misma para llegar a solucionar conflictos de acuerdo a sus intereses.
3. Rige también el principio de economía procesal.
4. Culmina con convenios, propuestas satisfactorias, desistimientos, etc.
5. Es la etapa anterior al sometimiento de un arbitraje.

3. La Conciliación en la Procuraduría Agraria.

En materia agraria, la conciliación ha vivido diversas etapas. No pudo progresar ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos, pero incluso, en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenidas en aras de una verdadera paz. Por

⁷⁶ Carnelutti, Francisco.- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, y Santiago Sentis, Melendo.- Ed. Argentina, B. Aires, 1944.- Tomo I. p.203.

ejemplo, tenemos la posibilidad de celebrar convenios que pusieran término a conflictos sobre límites de bienes comunales del artículo 370 párrafo primero de la Ley Federal de la Reforma Agraria, desde luego que esos convenios podían aparejar pérdida de supuestos derechos sobre porciones de predios comunales.

La conciliación ya se encontraba prevista en los conflictos internos de los ejidos y comunidades; pues en el artículo 434, trataba de la acción correspondiente a todo aquel que tuviere que dilucidar conflictos generados por la posesión y goce de las unidades de dotación y de los bienes de uso común, contaba con una fase previa denominada de **conciliación** que se tramitaba ante el comisariado ejidal, y en la que se proponían alternativas de solución; que en caso de no aceptarse, se abría el cauce para la siguiente fase, que se desarrollaba ante la comisión agraria mixta con el expedientillo de la fase conciliatoria, según el artículo 438 de la misma ley. Esta autoridad ordenaba un periodo probatorio y otro de alegatos para las partes, pudiendo indicar las investigaciones que estimara conveniente, artículo 439. Cerrada esta etapa, se dictaba resolución con carácter de irrevocable (art. 440).

Igualmente se daba el procedimiento conciliatorio en los conflictos por límites de bienes comunales, pero en este caso correspondía a la Secretaría de la Reforma Agraria el conocimiento de estos conflictos (a. 367), ya sea de oficio o a petición de parte, en la delegación de la entidad, la cual notificaba a las partes invitándolas a una **solución conciliada** (a. 370). Luego se elaboraba el levantamiento topográfico (a. 371) que, junto con los estudios realizados, se ponía a la vista de las partes para que presentaran las pruebas y alegatos que estimaran pertinentes (a. 372). Por último, la delegación emitía una opinión y la remitía a la Secretaría para que solicitase también opinión del Instituto Nacional Indigenista con lo que elaboraba su dictamen, base para la resolución del presidente de la República (a. 374).

El artículo 434 que trata de la acción correspondiente a todo aquel que tuviere que dilucidar conflictos generados por la posesión y goce de las unidades de dotación y de los bienes de uso común, contaba con una fase previa denominada de conciliación que se tramitaba ante el comisariado ejidal, y en la que se proponían alternativas o propuestas de solución; que en caso de no aceptarse, se abría el cauce para la siguiente fase, que se desarrollaba ante la comisión agraria mixta con el expediente de la fase conciliatoria (a.438). Esta autoridad ordenaba un periodo probatorio y otro de alegatos para las partes, pudiendo indicar las

investigaciones que estimara convenientes (a. 439). Cerrada esta etapa, se dictaba resolución con carácter de irrevocables (a. 440).

Los organismos descentralizados, están creados para actuar con relativa autonomía; descentralizar no quiere decir independizar, porque el poder central conserva las facultades de vigilancia y control sobre las instituciones en forma limitada, para la eficacia de su desarrollo; así pues, la Procuraduría Agraria se encuentra sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria; sin embargo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, fue modificada por el Decreto publicado el día 24 de julio de 1992, y en lo que respecta a la integración de esta Procuraduría, se dispuso que atendiendo a sus objetivos y funciones, queda excluida de la observancia del referido ordenamiento; por lo tanto, en cuanto a su integración, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación por la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y por el Reglamento de dicha Procuraduría.

No obstante la naturaleza jurídica de esta institución, en principio, no es autoridad para los efectos del juicio de amparo como se sostiene en varias ejecutorias. En cuanto a la conciliación agraria, ahora existe una clara orientación legal en favor de las soluciones consensuales, en forma muy amplia.

En un primer esfuerzo, la conciliación le fue dada en competencia a la Procuraduría Agraria; en un segundo, término corresponde al tribunal agrario, a todo lo largo del juicio, y necesariamente antes de que se dicte sentencia. Aun cuando la ley nos habla de una *composición amigable*, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un *convenio* que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter -se quiere decir el valor- de sentencia.

Efectivamente la Procuraduría Agraria posee importantes atribuciones relacionadas con la justicia de la materia (procuración de la justicia) o ajenas a este cometido. En ella se deposita, sustancialmente, el propósito tutelar del Estado mexicano con relación a la gente del medio rural, pues una vez desaparecidas las limitaciones en la tenencia y uso de la tierra que constituyeron junto con la intervención de autoridades públicas en numerosos puntos de la actividad agraria, el mayor signo de protección bajo las leyes precedentes. En

fin, la Procuraduría recoge buena parte de las atribuciones en que se cifra el carácter social que conserva el Derecho Agrario.

El artículo 135 de la Ley Agraria, establece el contenido general de las tareas de la institución y enumera sus destinatarios o beneficiarios: "tiene funciones de servicio social y encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de(la)ley".

3.1 Bases Jurídicas.

Su Reglamento avanza en ese ámbito y detalla el quehacer de la Procuraduría, al expresar: "Igualmente está facultada para propocionar la asesoría necesaria a(las)personas y núcleos agrarios" que se refiere en el artículo 135.

El artículo 3° de su Reglamento inicia la distribución de las atribuciones de la Procuraduría en dos vertientes principales, aunque no exista entre ellas una separación marcada. Efectivamente, el primer párrafo de ese precepto señala que la institución *promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad*".

En el párrafo segundo, enumera una serie de contenidos de atribuciones institucionales, asimismo se manifiesta que es un organismo descentralizado que fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran.

Las atribuciones fundamentales de la Procuraduría se hallan en el artículo 136 de la Ley Agraria y en otras estipulaciones del mismo ordenamiento, pero el Reglamento reitera, precisa y añade funciones, sin embargo hace una clasificación aquél numeral, según su materia o finalidad, en donde precisamente se encuentra la labor

conciliatoria. Así pues el artículo 136 de la LA, señala las atribuciones siguientes:

1. Representación y Coadyuvancia, fracciones I y IX.
2. Asesoramiento, fracciones II y IX.
3. Conciliación de intereses de los sujetos agrarios, fracción III.
4. Prevención de violencias a la ley agraria, fracción IV.
5. Promoción en general ante autoridades, fracción IV.
6. Inspección y Vigilancia, fracciones VII, VIII y X.
7. Denuncia ante diversas autoridades, fracciones IV, VI, VIII y X.
8. Política agraria porque estudia y propone medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, fracción V.

3.2 El procedimiento.

Se dice que la conciliación es una de las atribuciones de mayor importancia, porque está creando una verdadera instancia que puede contribuir de manera fundamental en la solución de los conflictos agrarios que se producen diariamente. Aunado a la experiencia que en otros ordenes jurídicos se han dado, y que se viene comprobando en la materia agraria, pues ha mostrado que la vía conciliatoria ante la Procuraduría Agraria, se aplica con responsabilidad, capacidad y prudencia, es el mejor camino para resolver de manera pronta, un considerable número de conflictos.

Es el sentir de diversos tratadistas, como Sergio García Ramírez, que expresa: *"La tarea conciliadora tiene una doble e importante proyección. Por una parte, es - enhorabuena- una medida preventiva del juicio agrario, pues favorece la conveniente autocomposición que implica -en términos de Alcalá Zamora- una solución parcial del litigio, y por la otra, puede también desembocar, si hay compromiso al respecto entre las partes, en una solución arbitral que se concreta en el laudo -equivalente jurisdiccional, en la terminología de Carnelutti-, que homologará el tribunal, para efectos de ejecución".*

El artículo 5° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, señala que para el logro de sus objetivos tiene, entre otras facultades, "Promover y

⁷⁷ García Ramírez, Sergio.- "Elementos de Derecho Procesal Agrario".- Op. Cit. p. 277.

procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de conflictos"; y en la Sección Segunda, habla De la conciliación, que comprende de los artículos 42 al 43 de dicho ordenamiento.

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

Y aún en el Tribunal Unitario, es obligación del magistrado exhortar a las partes a una 'amigable composición' antes de emitir su sentencia. (a. 185, f. VI de la LA).

El Procedimiento que se integra por diversas etapas, tanto formales como oficiosas, para la solución de problemas agrarios con el fin de propiciar que las partes sujetas al mismo celebren un acuerdo de voluntades - convenio-, para dirimir su problema, conflicto o controversia, conforme a la legislación agraria aplicables al caso concreto. Para la PA constituye la vía preferente para la solución de los problemas agrarios. (LA art. 136 f. II; RIPA arts. 11. f. VIII, 22 f. II, 30 f. III y 41).⁷⁸

Este procedimiento que desarrolla la Procuraduría Agraria, se requiere que los exhorta "a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial". (Art., 43 RIPA),

Previamente se solicitará la intervención de la Procuraduría Agraria, misma que no requiere ninguna formalidad, pues podrá hacerse en forma verbal o escrita por los interesados en cualquier Dependencia de ese organismo; como se señala en el Artículo 41, inciso a) de dicho Reglamento, que establece: "La procuraduría representará a los sujetos agrarios, en los términos de la Ley y el presente Reglamento, ante los órganos

⁷⁸ Manual Operativo del Visitador-Conciliador.- Criterios del Comité Jurídico.- "Criterio 10".- Procuraduría Agraria.- 1996.

jurisdiccionales, cuando así lo soliciten, observando en su caso las acciones siguientes: a) Cuando ambas partes soliciten a la Procuraduría que los represente, la Institución promoverá que la controversia de que se trate se resuelva por la vía de la conciliación o el arbitraje”.

Posteriormente con el escrito y el acta que se levante con motivo de la comparecencia, se dará cuenta al área correspondiente acompañado de la documentación que en su caso haya presentado el promovente.

Los hechos motivo de la solicitud, queja o denuncia que constituyan el fundamento de los derechos pretendidos se podrá acreditar con cualquier medio de prueba, a fin de que la Procuraduría Agraria esté en aptitud de tener un criterio del asunto.

La Procuraduría podrá solicitar al promovente que proporcione mayores elementos de prueba, con la salvedad de que si el reclamante manifiesta no poder cumplir con la solicitud de la Procuraduría, ésta tiene la obligación de realizar las diligencias necesarias para recabar las pruebas.

La conciliación se desarrollará conforme al procedimiento señalado en el artículo 44 del RIPA.

Primero, si conforme al análisis a que se refiere la solicitud de las partes, (art. 40 del RIPA), el asunto de que se trate es materia de conciliación se exhortará a las partes a dirimir su controversia para que, en su caso, se celebre el convenio respectivo.

Segundo, procederá la Procuraduría Agraria a elaborar un acuerdo de radicación con el objeto de: Tener por presentada formalmente la reclamación; fijar fecha y hora para la audiencia de conciliación; citar a la contraparte, mediante notificación personal, exhortándola para que de respuesta a la reclamación y acompañe las pruebas que considera pertinentes. Desde luego que los dos últimos pasos se suprimen en caso de que ambas partes, debido a la exhortación de la Procuraduría Agraria acepten conciliar sus intereses, en cuyo caso solo procederá a fijar la fecha y hora para la audiencia de conciliación.

Tercero, el servidor público encargado del asunto, deberá allegarse de la información que fuere necesaria para elaborar un juicio previo de la controversia y de sus posibles soluciones. (Art. 44, frac. II del RIPA).

Cuarto, Audiencia conciliatoria, el día señalado para la audiencia la Procuraduría Agraria a través del conciliador levantará el acta de audiencia, identificará a las partes, recibirá en su caso contestación y pruebas que se acompañen a la misma.

Quinto, si ambas partes se ponen de acuerdo, podrán solicitar que se suspenda la audiencia, con el fin de llegar a un convenio; en este supuesto, se suspende la audiencia y se fija una nueva fecha para su continuación dentro de los ocho días naturales siguientes, quedando notificadas las partes el conciliador deberá intervenir para que se celebren pláticas entre las partes, exhortándolas para que lleguen a un arreglo conciliatorio o convenio; para ello: "El servidor público que al efecto se designe, deberá analizar la legalidad de las propuestas de conciliación". (Art. 44, frac. III del RIPA.). Si se llega a un convenio se dará por terminada la controversia, firmándose dicho instrumento.

3.3 El convenio conciliatorio.

La celebración de un convenio entre los sujetos agrarios, dará por terminada la controversia, firmándose dicho instrumento, pero observándose:

- A. "En cualquier caso, los acuerdos del convenio deberán apegarse a la ley o las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate" (Art. 44, segundo párrafo de la fracción II del RIPA).
- B. "El convenio que se celebre lo firmarán las partes y dos testigos, de no poder hacerlo estamparán su huella digital. También será firmado por el conciliador, con lo cual se dará por terminado el conflicto...". (Art. 44, fracción IV del RIPA).
- C. "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, solicitará al Registro Agrario

Nacional dicho servicio". (Art. 44, fracción V del RIPA).

3.4 Ejecución del Convenio.

No es suficiente con la celebración del convenio, que sea ratificado, inscrito en el Registro Nacional Agrario, en su caso del convenio, sino que al igual que una sentencia, el convenio con el carácter de cosa juzgada, es preciso ejecutarlo, darle cumplimiento; esta norma jurídica individualizada ha de hacerse efectiva a la realidad, pues de otra manera carecería de lógica y de interés para la parte o partes que conciliaron sino se ejecuta. Para ello se requiere tener y ejercer uno de los atributos naturales de la jurisdicción, que ya mencionamos: la *executio*, capacidad de hacer cumplir, mediante una ejecución, las propias resoluciones y que desgraciadamente carece la Procuraduría Agraria.

*"La ejecución implica un procedimiento enseguida del tramo procesal cognitivo, en el que se produjo la sentencia. Ese procedimiento tiene también naturaleza jurisdiccional; en él se sigue expresando la jurisdicción del tribunal, salvo en materia criminal, en que la ejecución tiene -en México, no en todos los países- carácter administrativo y en ella no interviene, sino ocasional y marginalmente, el órgano jurisdiccional."*⁷⁹

De conformidad con el artículo 136 de la Ley Agraria, 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y Artículo 18, fracción XIV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, éstos son competentes para ejecutar los convenios celebrados ante la Procuraduría Agraria.

Así lo establece la siguiente ejecutoria:

"CONVENIOS ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA, LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS SON COMPETENTES PARA CONOCER DE SU EJECUCIÓN.- De una interpretación armónica de los artículos 18, fracción XIV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 136 de la Ley Agraria y 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se deduce que los

⁷⁹ García Ramírez, Sergio.- Op. Cit. p. 640.

Tribunales Unitarios Agrarios, son competentes para conocer de la ejecución de los convenios que se celebren ante la Procuraduría Agraria entre núcleos de población y campesinos, entre campesinos, y entre campesinos con sociedades o asociaciones, con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción".

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.- Amparo directo 68/95. Victorino Ochoa García. 16 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquíz Zaleta.- Secretario: Othón Manuel Ríos Flores. Semanario Judicial de la Federación.- Novena Epoca.- Tomo V. Abril de 1995, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.- Pág. 156.

Se considera conforme a la fracción IV del artículo 41, que si las partes llegan a un acuerdo, se dará por concluido el conflicto. El convenio que se celebre, deberá ser firmado por ellas, si así lo pactaren producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su inscripción. En el caso que alguna de las partes se niegue a cumplirlo, se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario competente.

"La ejecución puede implicar un procedimiento complicado, en el que se desarrollen diversas actuaciones, inclusive con acción sobre las cosas, como sucede cuando... se resuelve una controversia por límites entre sujetos del Derecho agrario. En estos casos será preciso llevar a cabo levantamientos topográficos para la ejecución, sin perjuicio de los que se hubiesen hecho para la fase de conocimiento..., colocar señales limítrofes, mojoneras, poner a los beneficiados por la sentencia en posesión de las tierras que les pertenecen. Para ello es posible requerir el apoyo de la fuerza pública, que colabore con los actuarios y otros auxiliares -así, los peritos topógrafos- para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de la sentencia. En otros, la ejecución será sencilla, según la naturaleza de la sentencia (o convenio), restringida a unos cuantos actos que no se manifestarán en los bienes mismos afectos a la controversia".²⁰

Quando no se logre la conciliación, la Procuraduría está facultada para actuar como árbitro, previa exhortación de las partes para someterse a él, a fin de resolver por este procedimiento la controversia. Artículos 135 de la Ley Agraria, 41 fracción IV, y 49 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

²⁰ Op. cit. p. 641.

Pero el arbitraje no es precisamente una conciliación que dirima el litigio, por sí misma y en los términos de un convenio que hace concluir el proceso. Empero, tiene en su base un acto convencional: la admisión del juicio por árbitro, la designación de éste y la definición del procedimiento respectivo. Nuestra regulación orgánica y procesal agraria se ha ocupado en alentar las soluciones arbitrales, y para ello promueve la actuación de la Procuraduría Agraria -en realidad, de un funcionario de ésta- como árbitro. En las reformas de 1993 se quiso abrir el cauce para la solución arbitral, encomendando al magistrado la tarea típica del juzgador: homologación y ejecución del laudo (artículo 18, fracción XIII de la Ley Orgánica).

Empero, es preciso tomar en cuenta, para instar nuevos avances en la ley, que se carece de una regulación procesal agraria del juicio arbitral y que el ordenamiento de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no recoge ese juicio. Lo hace el Código para el Distrito Federal, que no tiene aplicación supletoria en materia agraria, como no la tienen sus equivalentes en los Estados de la Unión.

4. La Conciliación en los Tribunales Agrarios.

Hay diversos métodos para componer el litigio, que magistralmente estudió el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. El proceso es uno de ellos; otros son la autojusticia que tiene limitaciones severas en el texto mismo de la Constitución, y la autocomposición. Estos son medios parciales de solución del litigio, porque se hallan sólo en manos de las partes, una o ambas, al paso que el proceso es un medio imparcial, porque la solución se sustrae de los contendientes y se deposita en un tercero imparcial puesto sobre aquéllos: el juzgador. En algunos casos la composición sucede, en forma natural o inducida, en el curso del proceso mismo. Termina la contienda procesal y el litigio se dirime al través de un sucedáneo de la sentencia, que adquiere la fuerza de ésta: **el convenio**.

Ciertamente el proceso aporta una vía legítima para la solución del litigio, y es perfectamente legítimo el acto que resuelve: **la sentencia**. Pero también es cierto que la sentencia es, en sustancia, una solución impuesta, no una solución querida por las partes que la reciben y la

soportan, o al menos no querida por una de ellas. Por lo mismo, parece ampliamente preferible otro género de soluciones del litigio: el que proviene precisamente de los litigantes, **que concilian sus intereses, deliberan, transigen, se avienen, se convienen.**

La conciliación en materia agraria ha pasado por varias etapas, según vimos anteriormente, no pudo desarrollarse ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos. Sin embargo, incluso en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenidas, en aras de una verdadera paz. Por ejemplo en la posibilidad de celebrar convenios que pusieran término a conflictos sobre límites de bienes comunales (a. 370, primer párrafo de la Ley Federal de Reforma Agraria), siendo notorio que estos convenios podían traer aparejada la pérdida de supuestos derechos sobre porciones de tierras comunales.

Igualmente en los conflictos internos en ejidos y comunidades, ya que el artículo 434 de la LFRA, trata de la acción correspondiente a todo aquel que tuviere que dilucidar conflictos generados por la posesión y goce de las unidades de dotación y de los bienes de uso común, contaba con una fase previa denominada de conciliación, que se tramitaba ante el comisariado ejidal, y en la que se proponían alternativas de solución, que en caso de no aceptarse, se abría el cauce para la siguiente fase, que se desarrollaba ante la comisión agraria mixta con el expedientillo de la fase conciliatoria (a. 438).

Actualmente existe una clara orientación legal en favor de las soluciones consensuales, muy ampliamente, en un primer esfuerzo, la conciliación compete a la Procuraduría Agraria, en un segundo nivel, son los tribunales agrarios, quienes a todo lo largo del juicio y necesariamente antes de que se dicte sentencia.

La ley habla de composición amigable, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un convenio que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter -esto es, valor-, de sentencia ejecutoriada. *"Cuando se advierte que no hubo actos del tribunal conducentes a la conciliación entre las partes, los tribunales de amparo han optado por conceder la protección de la justicia federal, que implica anulación de la sentencia impugnada en amparo, para el efecto de que se intente el avenimiento y se dicte, en su caso, nueva sentencia".*⁸¹

⁸¹ García Ramírez, Sergio.- Justicia Agraria.- Op. Cit. p. 107.

Efectivamente, hemos visto que el artículo 136 de la Ley Agraria, determina las atribuciones de la Procuraduría Agraria, la de *promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior* (artículo 135, que formula la lista de destinatarios de los servicios de la Procuraduría, como sujetos agrarios), en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

Sin embargo, la misma atribución contiene la ley a propósito de las facultades de los tribunales, a quienes no solo encomienda, conforme a su naturaleza, decir el derecho resolviendo con una sentencia la controversia, sino intentar la alternativa de aquélla por la **vía de conciliación** que avenga a los contendientes; así el artículo 185, que expresa:

"El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: fracción VI. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable(sic). Si se logra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el tribunal oirá los alegatos de las partes..."

Esto es, desde el momento en que se abre la audiencia, hasta antes de pronunciarse el fallo, las partes pueden celebrar convenio judicial para poner fin al juicio. Una vez calificado y aprobado por el tribunal, el convenio tendrá el carácter de sentencia, pero además, tendrá categoría de cosa juzgada, precisamente porque es resultado de la voluntad de las partes, lo que equivale al consentimiento expreso a que se refiere la fracción III del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Para llegar a lo anterior, debe recordarse que este artículo fue adicionado por Decreto de 30 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio del mismo año, porque en su redacción original, no se establecía lo relativo a que una vez calificado el convenio y en su caso, aprobado por el tribunal, tendría el carácter de sentencia".

"En consecuencia, los tribunales unitarios son competentes para conocer de la ejecución de tales convenios, conforme a la fracción XIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios". "Es

indudable que el tribunal 'exhortará a las partes a una amigable composición', de ahí que como se establece en la ejecutoria siguiente, 'la voluntad de concluir el juicio por la vía de convenio es una facultad única y exclusiva de la parte'".⁸²

"AVENIMIENTO, ES UNA FACULTAD UNICA Y EXCLUSIVA DE LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO.- aún y cuando la figura del asesor jurídico o defensor prevista por el artículo 179 de la Ley Agraria es un verdadero representante de la parte a quien asesora, como la ley en cita no establece sus facultades, y éstas se derivan de diversos preceptos de la misma ley, para cumplir con el principio de igualdad procesal, matizado hacia la equidad o "igualdad racional" entre las partes, es lógico que las facultades del asesor jurídico no pueden llegar al extremo de manifestar que su representado no desea llegar a un convenio, que de ser calificado de legal tendría el carácter de sentencia. No se desatiende que podría argumentarse que la negativa a llegar a un avenimiento por parte del asesor jurídico implica una defensa, según su juicio, de los derechos agrarios de su representado. Empero, este último podría llegar a la conclusión de que sería preferible renunciar a ciertos derechos a fin de evitar la continuación de un procedimiento, evitando las molestias consiguientes. De ahí que la voluntad de concluir el juicio por vía del convenio es una facultad única y exclusiva de la parte, con independencia de la opinión de su representante. Por ello, al no buscar el tribunal responsable la conciliación personal entre los contendientes, infringe en perjuicio del quejoso el artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. III.2° A. 17 A Amparo directo 169/95. Eduardo Rodríguez Jiménez. 6 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretaria: Emilia Hortensia Algaba Jaquez.- Semanario Judicial de la Federación.- Novena Época. Tomo III. Abril de 1996. Página9.

Lo anterior significa que la función compositiva del tribunal se desarrolla dentro de la audiencia, no antes de ella; esto es que tiene un carácter dinámico y propositivo, ya que el tribunal tiene la obligación de exhortar a las partes, no es actividad meramente receptora de su voluntad conciliadora; consecuentemente el convenio logrado pone termino al juicio, como forma anormal de terminar un juicio. Es confusa al respecto la redacción de la ley, pues primero se suscribe el convenio, que es el acto jurídico receptor de la composición, y luego se da por terminado el juicio, pues de ser lo contrario -como lo establece la ley, que amerita una interpretación adecuada- sería posible que cerrado el juicio las partes se negaran a suscribir el convenio, con lo que se ocasionaría una problemática procesal. Esa terminación del juicio debe constar en una resolución jurisdiccional: el auto que así lo dispone,

⁸² López Nogales, Armando y Rafael.- "Ley Agraria". Op. Cit. p. 372.

éste tiene el carácter de un sobreseimiento, aun cuando la Ley Agraria no recoge expresamente este género de resoluciones.

Como acertadamente juzga el jurista García Ramírez: "La fracción VI artículo 185 concluía en la forma que arriba transcribí. La iniciativa de 1993 propuso aclarar la intervención jurisdiccional en este caso y precisar el efecto jurídico del convenio tras la intervención del magistrado, todo ello en aras de la prevención de dudas e interpretaciones encontradas, y en bien de la seguridad jurídica en el campo, objetivo central de la nueva justicia agraria. Por ello se planteó agregar que el convenio 'una vez calificado y, en su caso aprobado por el tribunal, tendrá fuerza de cosa juzgada'. La exposición de motivos del proyecto dijo que 'se conserva la obligación del tribunal de exhortar a las partes, en cualquier estado de la audiencia, a una composición amigable, agregándose que, en caso de aveniencia(sic), el convenio respectivo, una vez calificado y, en su caso aprobado por el tribunal, tendrá fuerza de cosa juzgada, con lo que se da de una manera clara definitividad a lo convenido". "En cuanto a esta eficacia, el proyecto habló de cosa juzgada, que refleja la verdad legal: 'pro veritate habetur', en cambio, la enmienda incorporada en el Senado prefirió referirse al carácter de sentencia que asume el convenio. En rigor, éste no es una sentencia, sigue; siendo un convenio, porque tal es, y no otra, su naturaleza; lo que importa es la fuerza que la ley le reconozca: **de cosa juzgada o de sentencia.**"⁸¹

Consecuentemente conforme a la Ley Agraria, y a las diversas ejecutorias consideran que el convenio entre las partes debe ser sometido al juzgador, pues se trata de un convenio judicial, no de un acuerdo alcanzado fuera del procedimiento, ajeno al órgano jurisdiccional. Si éste resuelve el cierre del juicio en virtud del convenio, ha de comprobar que dicho acuerdo se encuentre ajustado a derecho, por ello debe calificarlo y aprobarlo.

Sin embargo, Sergio García Ramírez disiente de la ley, al considerar que: "La sentencia tiene fuerza o autoridad de cosa juzgada en un doble sentido: formal, cuando no puede ser impugnada por ningún remedio ordinario dentro del mismo juicio (lo cual sucede cuando precluye la facultad de recurrir, se conforma el sentenciado con la resolución o se trata de una sentencia no revisable), o material, cuando deviene inatacable por remedios extraordinarios en un juicio diferente (lo cual sucederá

⁸¹ García Ramírez, Sergio.- "Elementos de Derecho Procesal Agrario".- Op. Cit. p. 461.

en la medida en que se agote o clausure, si procede, la vía de amparo). Ahora bien, el convenio no puede ser atacado, como una sentencia, en segunda instancia o en amparo, pues no se trata de una resolución judicial recurrible, y en todo caso constituye un acto consentido: su esencia es, precisamente, la expresión de voluntad de los interesados".⁸¹

Para nosotros, consideramos que efectivamente es un acto consentido, debido a la aceptación de la exhortación que se les hace, pero la ley le da la categoría de cosa juzgada, de sentencia, luego entonces, en su sentido formal, no puede ser impugnada por ningún remedio ordinario del mismo juicio, por las características mismas con que se pactó, además la naturaleza de la materia que es de carácter social.

5. Jurisprudencia.

Dada la importancia de las tesis y jurisprudencias en este trabajo, puesto que en la vigencia de las normas anteriores a 1992, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que conoció de innumerables asuntos agrarios, bajo el aspecto primero de la constitucionalidad y la legalidad, produjo mucha jurisprudencia, al igual que los Tribunales Colegiados según sus atribuciones.

De tal forma que al producirse el cambio constitucional y secundario de 1992, esa jurisprudencia perdió parte de su aplicabilidad, ya las nuevas normas reclamaron otros criterios jurisdiccionales, que tienen una triple vertiente: la propia Suprema Corte de Justicia, hoy exclusivamente tribunal constitucional; los Tribunales Colegiados de Circuito, que han asumido, en forma prácticamente total, el control de la legalidad de las sentencias y otras resoluciones definitivas; y el Tribunal Superior Agrario, dotado de facultades para establecer criterios jurisprudenciales vinculantes para los tribunales unitarios agrarios, aunque en todo caso sujetos a la superior consideración de la justicia federal.

⁸¹ García Ramírez, Sergio.- Op. Cit. p. 462.

Al surgir la jurisprudencia agraria, fue una de las funciones competenciales de innegable importancia que se le concedió a al Tribunal Superior Agrario, puesto que la formulación de éstas se encontraba reservada a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales colegiados. Sin embargo, conforme a las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de julio de 1993, la jurisprudencia agraria que emite el Tribunal Agrario se establecerá cuando existan cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otras en contrario, y hayan sido aprobadas por cuatro magistrados.

La jurisprudencia agraria emitida por esta autoridad, podrá ser interrumpida cuando cuatro magistrados otorguen su voto favorable en este sentido. La interrupción debe ser debidamente fundada, para lo cual se expresará en la resolución que se pronuncie, los motivos que la apoyen.

En el supuesto de que varios tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, el Tribunal Superior Agrario es competente para resolver qué tesis debe observarse, resolución que se transformará en jurisprudencia, sin que ésta afecte las sentencias pronunciadas en los procedimientos en los que se haya originado la contradicción que dio motivo a la resolución del tribunal referido.

La obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario es para los tribunales unitarios, y surte efectos desde el momento en que es publicada en el Boletín Judicial Agrario.

En virtud de la importancia que tiene, como fuente de derecho agrario, las tesis y jurisprudencia, hemos considerado pertinente transcribir algunas que se encuentran referidas en el presente trabajo:

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

Reglamento Interior, sin que aparezca que tenga facultades decisorias y de disposición de fuerza pública".
 TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO.- Amparo en revisión 103/93. Ignacio De la Cruz Fernando y otro. 28 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Tomas Enrique Ochoa Moguel. Secretaria: YOLANDA Guzmán Andrade. *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. Jilío de 1993. Pág. 274.

"PROCURADURIA AGRARIA, CUANTO TIENE LA NATURALEZA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- Aun cuando este Tribunal Colegiado ha considerado que en términos generales la Procuraduría Agraria no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, adquiere esta naturaleza en los casos en que interviene de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Agraria, máxime cuando sobre este particular se le reclama violación a la garantía consagrada por el artículo 8° de la Constitución General de la República".
 TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO.- Amparo en revisión 33/94. Procuraduría Agraria. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente : Tomás Enrique Ochoa Moguel. Secretario: Roberto Obando Pérez. *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Tomo XIII. Abril de 1994. Pág. 418.

PROCURADURIA AGRARIA, CUANDO TIENE LA NATURALEZA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

"CONVENIOS ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA. LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS SON COMPETENTES PARA CONOCER DE SU EJECUCION.- De una interpretación armónica de los artículos 18, fracción XIV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 136 de la Ley Agraria y 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se deduce que los Tribunales Unitarios Agrarios, son competentes para conocer de la ejecución de los convenios que se celebren ante la Procuraduría Agraria, entre núcleos de población y campesinos, entre campesinos, y entre campesinos con sociedades o asociaciones con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 68/95. Victorino Ochoa García. 16 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario Othón Manuel Ríos Flores. *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. Tomo I. Abril de 1995. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 136.

TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS. DEBEN AGOTAR LA FASE CONCILIATORIA.- Una correcta interpretación del artículo 185, fracción VI de la nueva Ley Agraria, lleva a considerar que en cualquier estado de la audiencia y, en todo caso, antes de pronunciar el fallo, el Tribunal Unitario Agrario debe exhortar a las partes a una composición amigable, con lo que se pone de manifiesto que en el procedimiento contemplado por la nueva Ley Agraria, la fase conciliatoria se erige como obligatoria al imponer al tribunal responsable, el deber de exhortar a las partes a una *composición amigable*, el deber de exhortar a las partes a una composición amigable y, por la otra, a sujetar el dictado de la resolución mediante la cual se resuelva la contienda, sólo para el evento de que exhortadas éstas para esa composición, no se Logrará la avenencia."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 229/93. Camilo Valenzuela Rodríguez y otro. 13 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espriú. Secretario: Jaime Ruíz Rubio. Precedente: Amparo directo 212/93. Joel Tolano Osuna. 13 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Enrique Moya Chávez. Secretario: Jaime Ruíz Rubio. *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Tomo XIII. Febrero de 1994. Pág. 442.

"TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. SI DICTA SENTENCIA SIN HABER DESAHOGADO

LA AUDIENCIA A QUE SE CONTRAE EL ARTICULO 135 FRACCION VI DE LA LEY AGRARIA, ES VIOLATORIA DE GARANTIAS EL PROCEDER DEL.- El artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria Establece: "En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, en caso contrario, el tribunal oirá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y enseguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla". Por tanto, si el tribunal responsable dicta sentencia sin haber desahogado previamente la audiencia en comento y con tal proceder impide a las partes formular sus alegatos es inconcuso que existe una manifiesta violación a las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República".

"TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. Amparo directo 342/93. Raymundo Rosales Muñoz. 17 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Castro Ambrosio Domínguez Bermúdez.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En México las consecuencias de la inexactitud y desvíos de la administración de la justicia y su procuración se ha dejado sentir desde antigüedad en el desamparo de los débiles, la pobreza y la ausencia de los derechos humanos principalmente en la población rural, pues los campesinos y los indígenas corresponden a un sector caracterizado por un marcado estancamiento. La guerra de independencia de 1810 no constituyó en sí una revolución social ni mucho menos económica, ya que se limitaron a romper los lazos de subordinación política con la metrópoli, y España; posteriormente la separación de la Iglesia y el Estado, subsistiendo los mismos problemas, para la clase campesina.

SEGUNDA.- Historiadores y sociólogos, consideran que en la organización política y social de los aztecas, había una desigualdad de las clases: nobleza, guerreros y sacerdotes, constituyendo los aristócratas; y por otra parte el pueblo y esclavos, los habitantes carecían de un gran número de derechos; por lo tanto la organización de la propiedad fue principalmente resultado de las desigualdades sociales, políticas y económicas, de tal manera que el único propietario lo era el rey o gran señor, quien podía transmitir a sus súbditos las tierras, con ciertas limitaciones; en esta forma la propiedad era comunal, aristocracia y pública.

TERCERA.- a partir de la Conquista y después en la Colonia la tenencia de la tierra, cambio, pero igualmente se distinguen tres tipos de propiedad, la pública que radica en los Reyes de España, la privada o individual, con las llamadas mercedes reales, confirmación, composición, prescripción, suertes y otras; y la propiedad del pueblo o comunal: tierras realengas, montes, aguas pastos, tierras de común repartimiento, reducción de indígenas, dehesa, propios, etc. Las formas de explotación de los indígenas y de sus tierras prevaleció, convirtiéndose de la encomienda y en la esclavitud. Con la Independencia solamente se logró liberarlo de la esclavitud y de los tributos, pero su pobreza y miseria continuó

CUARTA.- La concentración de la tierra en unas cuantas manos fue una de las características que heredó la Época de la Reforma, pues en lugar de disminuir aumentó por todo el territorio nacional, ahora en manos de extranjeros, pues con las Leyes de Colonización ofrecían a los extranjeros ventajas para venir a poblar el extenso territorio. Lo mismo sucedió con la Constitución de 1857, pues con las Leyes de Desamortización y Nacionalización,

desconocieron la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades agrarias. Agravándose posteriormente con las Leyes de Terrenos Baldíos y Decretos de Colonización que dieron surgimiento a las compañías deslindadoras; siendo el antecedente inmediato de la Revolución de 1910.

QUINTA.- De las autoridades agrarias reglamentadas en el Decreto del 6 de enero de 1915, la Ley de Ejidos de 1920 suprimió a los jefes militares, y a partir de 1934, en el código agrario se sustituye la Comisión Nacional Agraria por el Departamento Agrario y la Comisión Local Agraria por la Comisión Agraria Mixta. En el Código Agrario de 1940, se designó como autoridad agraria al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, sin embargo, la Ley Federal de la Reforma Agraria promulgada en 1971 no hace mención a ese Departamento como autoridad, por lo que es de suponer que dicha dependencia desapareció. Como autoridad señalada al Presidente de la República, por decreto publicado en el año de 1916, fue reconocida por las legislaciones agrarias de 1934, 1940, 1942 y en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

SEXTA.- Conforme al artículo 27 fracción XIX constitucional, para la procuración y la administración de la justicia agraria, estableció dos organismos: los tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, los cuales estarán integrados por magistrados; y la Procuraduría Agraria, como órgano de procuración de justicia; dejando en consecuencia el Presidente de la República ser autoridad agraria.

SÉPTIMA.- Existen dos formas en que puede concluir el proceso, las normales y anormales. En las primeras están: la sentencia, el laudo arbitral y la resolución administrativa. Los medios anormales, son aquéllos en los cuales el proceso termina sin la decisión del juzgador; como acto normal, por eso se habla de terminación anormal del proceso. Estos son: 1. Autodefensa o autotutela; 2. Autocomposición, que se le subclasifica en: a) unilateral, que puede ser: por disenso (renuncia) de la demanda, instancia o de la acción; o bien, por allanamiento o sometimiento; b) bilateral, como la transacción, la conciliación y la amigable composición; y 3. Heterocomposición, como el proceso y al arbitraje.

OCTAVA.- La palabra 'conciliación', viene del latín *conciliatio*, *conciliar*, *conciliare*, que significa componer y ajustar los ánimos de los que estaban controvertidos, también, conformar dos o más proposiciones contrarias entre sí. En nuestro concepto, la conciliación consiste en avenir a las partes, por un tercero, a fin de evitar un proceso; la cual se encuentra fundamentalmente integrada por la libertad de

las partes para celebrarla, sin desconocer el acierto de que además tiene un contenido de transacción, puesto que el conciliador se concreta o se limita a proponer soluciones que los contendientes tienen la libertad de aceptar, rechazar o modificar.

NOVENA.- En materia agraria, la conciliación ha vivido diversas etapas. No pudo progresar ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos, pero incluso, en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenidas en aras de una verdadera paz.

La conciliación ya se encontraba prevista en los conflictos internos de los ejidos y comunidades; (a.434 LFRA) se contaba con una fase previa denominada de **conciliación** que se tramitaba ante el comisariado ejidal. Igualmente se daba el procedimiento conciliatorio en los conflictos por límites de bienes comunales, pero en este caso correspondía a la Secretaría de la Reforma Agraria el conocimiento de estos conflictos (a. 367).

DECIMA.- La conciliación le fue dada en competencia a la Procuraduría Agraria; en un segundo, término corresponde al tribunal agrario, a todo lo largo del juicio, y necesariamente antes de que se dicte sentencia. Aun cuando la ley nos habla de una *composición amigable*, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un *convenio* que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter de sentencia.

UNDECIMA.- La conciliación es una de las atribuciones de mayor importancia, porque crean una verdadera instancia que contribuye de manera fundamental en la solución de los conflictos agrarios que se producen diariamente; problemas que por años no se resolvían, por ejemplo titulares-sucesores, titulares-poseedores, o de derechos agrarios individuales o en los conflictos suscitados entre un ejido con otro, o con una comunidad o bien, con un pequeño propietario. Aunado a la experiencia que en otros ordenes jurídicos se han dado, y que se viene comprobando en la materia agraria, pues ha mostrado que la vía conciliatoria ante la Procuraduría Agraria, se aplica con responsabilidad, capacidad y prudencia, es el mejor camino para resolver de manera pronta, un considerable número de conflictos.

DECIMA SEGUNDA.- El Procedimiento que se integra por diversas etapas, tanto formales como oficiosas, para la solución de problemas agrarios con el fin de propiciar que las partes sujetas al mismo celebren un acuerdo de voluntades, o sea el convenio, para dirimir su problema,

conflicto o controversia, conforme a la legislación Agraria aplicables al caso concreto. Para la Procuraduría Agraria constituye la vía preferente para la solución de los problemas agrarios. (LA art. 136 f. II; RIPA arts. 11. f. VIII, 22 f. II, 30 f. III y 41).

DECIMA TERCERA.- En ciertas acciones, hacerla obligatoria antes de intentar el juicio agrario, ya que en este si se establece la obligación del Magistrado de intentar una "amigable composición", que no es otra que una conciliación judicial. (a. 185, f. VI de la Ley Agraria). Por ejemplo en el caso del artículo 96 que señala: "La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal competente para que éste resuelva en definitiva".

DECIMA CUARTA.- Suscrito el convenio y ratificado, debe ser inscrito en el Registro Nacional Agrario, ya que puede ser cumplido voluntariamente por las partes; el convenio al igual que una sentencia, tendrá el carácter de cosa juzgada, pero es preciso ejecutarlo, pues de otra manera carecería de lógica y de interés para la parte o partes que conciliaron sino se ejecuta. Para ello se requiere tener y ejercer uno de los atributos naturales de la jurisdicción: la executio, capacidad de hacer cumplir, mediante una ejecución, las propias resoluciones y que no tiene la Procuraduría Agraria, por lo que se ve limitada en la procuración de justicia, consideramos que se le debería de otorgar facultades de autoridad, para hacer efectivas determinadas acciones por medio de sanciones administrativas.

DECIMA QUINTA. Con la nueva Ley Agraria se quiere dar vigor en todos los ordenes, un cambio legal en la agricultura, que sea radical y favorezca el crecimiento y el desarrollo económico, esfuerzo que implicó modificar y reformar las leyes, pero no es significativo sino va acompañado de medios de reclamo de la justicia agraria. Por ello la gente del campo si se les da un reconocimiento a su autonomía, en el reconocimiento de su propiedad, en sus formas organizativas, también es necesario abrirles el camino para una autosuficiencia de los medios de defensa, que ya en la actualidad se deja sentir en todos los niveles, para el reclamo no solo de sus derechos humanos, sino de sus derechos patrimoniales.

BIBLIOGRAFIA

1. Alsina, Hurgo.- "Tratado Teórico Práctico de Derecho Civil y Comercial".- Tomo VII. Editorial Aguilar, 1975.
2. Arellano García, Carlos.- "Teoría General del Proceso".- Ed. Porrúa, S.A.- México, México, 1995.
3. Carnelutti, Francisco.- Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Trad. De Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, y Santiago Sentis, Melendo.- Ed. Argentina, B. Aires, 1944.
4. Castillo Larrañaga y De Pina, Rafael. Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986
5. Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980,
6. Couture, Eduardo.- "Fundamentos de derecho procesal civil". Editorial
7. Depalma.- 14ª Reimpresión.- Argentina, 1987.
8. De Ibarrola, Antonio.- "Derecho Agrario".- Porrúa, S.A., México, 1992.
9. De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho.- 3ª Edición.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
10. De Rojas, José Luis.- "México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI".- Editorial FCE.- 3ª Edición.- 1995.
11. Díaz Castillo, Bernal.- "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España".-Fernández Editores, S.A.- 1961.
12. Diccionario de la Lengua Española. 19ª Edición. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1970.
13. Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM. México. 1992
14. Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1976.
15. Escrich, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editora e Impresora Norbajacaliforniana, S.A., 2ª Impresión. Ensenada, B.C., México, 1974.
16. Espinosa Velasco, Guillermo.- "Los indígenas y la justicia penal".-Artículo en la Revista de la Justicia Mexicana.- "La Procuración de Justicia". Problemas, Retos y Perspectivas.- PGR.- 1994.
17. Gómez Lara, Cripriano.- Teoría General del Proceso.- Ed. UNAM.- Textos Universitarios. México, 1973.
18. González Pérez, Jesús. La Terminación Anormal del Proceso Administrativo.- Revista de la Facultad de Derecho de México. N° 20.-Tomo V.- Oct-Dic. México, 1955.
19. Chiovenda, Giuseppe.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Trad. A la 2ª Edición Italiana y Notas de Derecho Español por E. Gómez Orbaneja.- Ed. Revista de Derecho Privado.- 1ª Edición.- Vol I.- Madrid, 1936.
20. Jiménez Fernández.- Cit. Pos.-Gómez Lara, Cipriano. Introducción al Estudio del Proceso, 5ª edición.- UNAM, 1994.
21. Kaplan, Marcos.- "Estado, sociedad y derecho". Revista Mexicana de Justicia. Nueva Epoca.-.PGR.- N° 4. 1992.

22. Lemus García, Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano, 8ª Edición actualizada.- Porrúa, S.A., México, 1996.- Pág. 183
23. Lira Andrés.- Historia de México.- Economía y Sociedad.- Tomo VI.- Editorial Salvat Mexicana de Ediciones S. de R. L.- México, 1978.
24. Manual Operativo del Visitador-Conciliador.- Criterios del Comité Jurídico.- "Criterio 10".- Procuraduría Agraria.- 1996.
25. Martínez Marín, Carlos.- "El Reparto de la Riqueza." "Historia de México". Tomo V.-Editorial Salvat Mexicana de Ediciones S. de R.L.- México, 1978.
26. Morales Jiménez, Alberto.- "Historia de la Revolución Mexicana". Ediciones de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales del PRI.- México, 1951.
27. Moreno Sánchez, Guillermo.- Artículo "La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor". Revista "El Foro". Barra Mexicana de Abogados.- No. 13, abr-jun- México, 1978.
28. Osorio Trejo, Jesús.- "Efectos económicos y sociales de la Nueva Legislación Agraria".- Revista Mexicana de Justicia.- Nueva Epoca.- PGR.- N° 4. 1993. Pág. 59.
29. Ovalle Favela, José.- "Derecho Procesal Civil".- Ed. Harla, 6° edición.- México, 1994.- p. 75.
30. Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche, Norma. El Derecho Agrario entre los Aztecas, Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.
31. Radbruch, Gustav, "Introducción a la filosofía del derecho".- Trad. Wenceslao Roces, 3ª Reimpresión, FCE, México, 1978.
32. Rojina Villegas, Rafael.- compendio de Derecho Civil.- Tomo IV.- Contratos.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1971.- p. 24.
33. Sánchez Medal, Ramón.- "De Los Contratos Civiles".- Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
34. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. 10ª. Edición.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1990.
35. Silva Herzog, Jesús.- "Breve Historia de la Revolución Mexicana".- FCE.- México, 1960.- Pág. 180.
36. Sotoyomayor Garza, Jesús G.- "El Nuevo Derecho Agrario en México".- Porrúa, SA. México 1996.

LEGISLACION

Ley Agraria. Comentada. Amando y Rafael López Nogales.- 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.- Legislación Agraria Actualizada. Tribunal superior Agrario. México, 1994.

Reglamento de la Procuraduría Agraria.- Legislación Agraria.- Procuraduría Agraria.- Reimpresión 1997.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Legislación Agraria. Procuraduría Agraria. Reimpresión 1997.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural. Legislación Agraria. Procuraduría Agraria. Reimpresión 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A.- México, 1997, p. 63.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1996, p. 15

Código Civil del Distrito Federal y para toda la República en materia Federal. Ed. Porrúa, S.A. México. 1997.

Código Federal de Procedimientos Civiles.- Comentada.- Genaro D. Góngora Pimental y Miguel Acosta Romero. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984