



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA RATIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS
CONCILIATORIOS ALCANZADOS EN LA
PROCURADURÍA AGRARIA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MIGUEL ANGEL CASARRUBIAS GONZÁLEZ

PROFESORA: LIC. MARÍA TERESA AVENDAÑO
JUÁREZ.



San Juan de Aragón, Estado de México, 2008.



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.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por acompañarme en todo momento y permitirme concluir con mis metas, haciéndome fuerte en los momentos mas difíciles.

A mis Padres: Reyna Lidia González Velásquez y Miguel Angel Casarrubias Tacuba:

Sabiendo que no existe una forma de agradecer toda una vida de sacrificios y esfuerzos, quiero que sientan que el objetivo logrado también es suyo y que la fuerza que me ayudó a conseguirlo fue su apoyo.

A mis hermanos: Gabriela y David Casarrubias González:

Testimonio de eterno agradecimiento por el apoyo que me brindaron para la realización de mis metas.

A Ivonne Bermudez Piñon:

Con eterno e inmenso agradecimiento por el apoyo brindado en todo momento y con el cual he logrado alcanzar mis metas.

Con dedicatoria especial a mi tío Manuel González y a mis abuelitos Mercedes Velásquez y Margarito Casarrubias:

Teniendo la certeza que desde donde están me cuidan, me guían y se sienten orgullosos de mi por este logro.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Con profundo y eterno agradecimiento por brindarme la oportunidad de continuar con mi formación académica desde el bachillerato hasta la licenciatura.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón:

Con inmensa gratitud por abrigarme a la largo de mi formación profesional, como Licenciado e Derecho.

A la Licenciada Maria Teresa Avendaño Juárez:

Con profundo agradecimiento por su tiempo y asesoría en el desarrollo del presente trabajo.

Al H. Jurado integrado por la Lic. Miriam Rodríguez Jaimes, Lic. María Teresa Avendaño Juárez, Lic. Martha Leticia Ramírez Zamora, Lic. Óscar Ugalde Rosales y Lic. Pablo Ernesto Sanvicente Castro.

Como testimonio de la infinita gratitud por el valioso tiempo, esfuerzo y atenciones brindadas para concluir otra etapa de mi vida: Mi carrera profesional.

ÍNDICE

Introducción.....	I
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO, LEGISLACIÓN AGRARIA Y LA PROCURADURÍA AGRARIA EN MÉXICO.....	1
1.1 ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO.....	1
1.1.1 Época Precolonial	1
1.1.2 Época Colonial	2
1.1.3 México Independiente	3
1.1.4 México Contemporáneo	4
1.2 ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA	6
1.2.1 Código Agrario de 1934	6
1.2.2 Código Agrario de 1940	8
1.2.3 Código Agrario de 1942	11
1.2.4 Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971	13
1.3 ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA	15
1.3.1 Procuraduría de los Pobres	15
1.3.2 Procuraduría de Pueblos	16
1.3.3 Procuraduría de Asuntos Agrarios	17
1.3.4 Dirección General de Procuración Social Agraria	19
1.3.5 Creación de la Procuraduría Agraria	21
CAPÍTULO 2. GENERALIDADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA Y LA CONCILIACIÓN.....	22
2.1 PROCURADURÍA AGRARIA	22
2.1.1 Servicios ante la Procuraduría Agraria	24
2.1.2 Facultades de la Procuraduría Agraria	26
2.1.3 Funciones Orgánicas de la Procuraduría Agraria	28
2.1.3.1 La Oficina del Procurador Agrario	29
2.1.3.2 Subprocuraduría General	30
2.1.3.3 Secretaría General	32

2.1.3.4	Coordinación General de Programas Interinstitucionales	33
2.1.3.5	Coordinación General de Delegaciones	34
2.1.3.6	Dirección General Jurídica y de Representación Agraria	34
2.1.3.7	Dirección General de Quejas y Denuncias	36
2.1.3.8	Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales	36
2.1.3.9	Dirección General de Organización Agraria	38
2.1.3.10	Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural	39
2.1.3.11	Dirección General de Estudios y Publicaciones	40
2.1.3.12	Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	41
2.1.3.13	Dirección General de Administración	42
2.1.3.14	Dirección General de Comunicación Social	42
2.1.3.15	Contraloría Interna	43
2.1.3.16	Delegaciones y Residencias	44
2.1.3.17	Visitaduría especial	46
2.1.3.18	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	46
2.1.3.19	Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE)	47
2.2	CONCILIACIÓN.....	48
2.2.1	Concepto	48
2.2.2	Clases de conciliación	50
2.2.2.1	Conciliación judicial y conciliación extrajudicial	50
2.2.2.2	Conciliación previa y conciliación intraprocesal	51
2.2.2.3	Conciliación obligatoria y conciliación voluntaria	52
2.2.3	Naturaleza jurídica de la conciliación	54
2.2.4	Cosa juzgada en los acuerdos de conciliación	55
2.2.5	Ejecución de lo convenido en la conciliación	56

CAPÍTULO 3. NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURÍA AGRARIA	
Y DE LA CONCILIACIÓN DENTRO DE ESTA	58
3.1	NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....58
3.1.1	Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional58
3.1.2	Fracción I del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal60
3.1.3	Título Séptimo de la Ley Agraria62
3.2	NORMATIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN EN LA PROCURADURÍA AGRARIA.....66
3.2.1	Artículo 136 fracción III de la Ley Agraria67
3.2.2	Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria67
3.2.2.1	Artículo 5 fracción IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria68
3.2.2.2	Artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria69
3.2.2.3	Artículo 21 fracciones II III y IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria70
3.2.2.4	Artículos 42, 43, 44 y 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria71
3.2.3	Manual de procedimientos de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria73
3.2.4	Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria74
3.2.4.1	El procedimiento conciliatorio contemplado en el Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria76
3.2.4.1.1	Notificación a las partes77
3.2.4.1.2	Audiencia Conciliatoria78
3.2.5	Elementos de existencia los convenios79

3.2.6	Elementos de validez de los convenios	80
-------	---	----

CAPÍTULO 4. LA RATIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS EN LA
PROCURADURÍA AGRARIA MEDIANTE LA CONCILIACIÓN82

4.1	LA INEFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EN LA PROCURADURÍA AGRARIA POR LA DIFICULTAD DE RATIFICAR LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS	82
-----	---	----

4.2	EL ACUERDO DE VOLUNTADES COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA RATIFICACIÓN DE CONVENIOS....	84
-----	---	----

4.3	EL CARÁCTER DE SENTENCIA Y COSA JUZGADA DE LOS CONVENIOS	85
-----	---	----

4.3.1	El carácter de sentencia	85
-------	--------------------------------	----

4.3.1.1	Acto Judicial	85
---------	---------------------	----

4.3.1.2	Documento Judicial	87
---------	--------------------------	----

4.3.2	Efecto de cosa juzgada	90
-------	------------------------------	----

4.4	LA RATIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS ALCANZADOS EN LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	93
-----	---	----

4.5	REFORMAS NECESARIAS PARA QUE LEGALMENTE SEA POSIBLE LA RATIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS	97
-----	---	----

4.5.1	Reforma a la fracción XIII del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	99
-------	---	----

4.5.2	Reforma al primer párrafo del Artículo 191 de la Ley Agraria	102
-------	---	-----

4.5.3	Reforma a los artículos 21 fracción III y 44 fracción IV y V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria	103
-------	--	-----

4.5.4	Reforma al Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria	106
-------	--	-----

	Conclusiones.....	109
--	-------------------	-----

	Fuentes consultadas.....	111
--	--------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La evolución que ha tenido el derecho y la legislación en materia agraria, es prueba de la preocupación del Estado de impartir justicia pronta y expedita a los sujetos agrarios, que atendiendo a su naturaleza son un grupo vulnerable.

Dicho lo anterior y considerando que en diversas etapas históricas del proceso agrario, ha sido necesaria la creación de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los sujetos agrarios ante las autoridades respectivas para la rápida solución de sus conflictos, así mismo, la evolución de estas para lograr que sus objetivos se cumplan cabalmente, evitando ser superadas por las exigencias sociales, se procedió a integrar la actual Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, a cuyo cargo está la defensa de los derechos individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros, sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Considera la conciliación como vía preferente para la solución de conflictos entre estos, por sus grandes beneficios, contando con una estructura orgánica adecuada para el desempeño de esta función. La cual, se ve entorpecida por la falta de disposición legal que faculte a los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario para la ratificación de los convenios conciliatorios; dejando a los sujetos agrarios en un estado de inseguridad jurídica e indefensión.

Bajo estas consideraciones, nace el presente trabajo integrado por cuatro capítulos, los cuales se encuentran conformados de la siguiente manera:

En el primer capítulo se establece el surgimiento y la evolución tanto del derecho y la legislación agraria, como de la Procuraduría Agraria.

Dentro del segundo capítulo se establecen las funciones orgánicas, estructura y servicios brindados por la Procuraduría Agraria, por otro lado, se fragmenta la figura de la conciliación; concepto, efectos, clases y naturaleza, para que el presente trabajo tenga mayor entendimiento.

El tercer capítulo contempla los fundamentos legales que le dan vida jurídica a la Procuraduría Agraria, así como, su función conciliatoria y sus procedimientos, contemplando desde la Constitución hasta sus manuales internos.

Dentro del cuarto capítulo estableceremos las medidas necesarias para mejorar el procedimiento conciliatorio dentro de la Procuraduría Agraria tratando de erradicar el obstáculo que impide a esta llevar hasta sus últimas consecuencias y efectos la conciliación.

El presente trabajo es resultado de una investigación de campo en la Procuraduría Agraria, para poder detectar un problema real inherente a su función conciliatoria, otorgándole viabilidad. Por lo cual se persiguió dar una solución jurídicamente posible, puesta a consideración de la Procuraduría, evitando de esta manera una propuesta obsoleta. Es decir, se planteo ante esta Institución la posible solución para obtener su aprobación, obteniendo una propuesta funcional. Siempre apoyado de la doctrina y leyes vigentes.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO, LEGISLACIÓN AGRARIA Y LA PROCURADURÍA AGRARIA EN MÉXICO.

1.1 ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO.

1.1.1 Época Precolonial.

Dentro de la época precolonial, encontramos los más antiguos datos del Derecho Agrario en México, se persiguió la mejor forma de hacer productiva la tierra, desde entonces se distinguían las instituciones agrarias, por ejemplo en los aztecas; por medio de estas instituciones se puede apreciar claramente la proyección de su estructura social, ésta se formaba de nobles, sacerdotes, el ejército, y el pueblo en el que había agricultores, comerciantes, artesanos y esclavos.

Las guerras eran la fuente de ingreso territorial para los aztecas; así es como se apoderaban de las tierras que repartía primeramente entre los más altos rangos, posteriormente a las clases que consideró relevante para su correcto funcionamiento. La denominación que se le dio a la propiedad agraria entre los aztecas fue la siguiente:¹

- Tlatocalli. Propiedad que pertenecía al monarca.
- Pillali. Tierras para los nobles.
- Altepetlalli. Tierras propiedad del barrio.
- Calpulli. Tierras que se les repartieron a cada jefe de familia, para que las cultivaran y sostuvieran.
- Miltchimalli. Tierras para el sustento del ejército.
- Teotlalpan. Eran las tierras de los dioses.

¹ MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, Porrúa, México, 1985. pp. 122-123.

Ahora bien, los pueblos del Anáhuac, considerada una región histórica que comprendía una pequeña región del centro de México, no obstante, era en esta zona donde se forjó la identidad de México, que dio forma al resto del país, donde encontramos en distintas épocas, pueblos y culturas como México-Tenochtitlan (aztecas), en estos la distribución territorial rústica era notoriamente desigual, existían preferencias para los señores y guerreros debido a que ellos disfrutaban de las mejores tierras y de gran cantidad de estas, no obstante la clase teocrática y al pueblo también se le asignaban en menor proporción. Estas eran dotadas por el Calpulli (comunidad) en parcelas pequeñas denominadas Calputlalli; el consejo del Calputlalli repartía las tierras entre los peticionarios del mismo barrio, otorgándolas no en propiedad, sin embargo se concedían para su explotación y uso personal.²

1.1.2 Época Colonial.

En esta época resulta muy marcado el trato y distinción que se hacía a las distintas clases y posiciones sociales, dando como resultado un contraste de creencias sociales, religiosas, cultura, tradiciones y razas. Creando polémica entre los que buscaban el exterminio de dichas creencias, creyendo tener el derecho de determinar la calidad de bestias u hombres y los que en poca cantidad buscaban mantener intacta la vida de los indígenas.

El proceso de colonización trajo como consecuencia el mestizaje de dos razas, dando origen a la comunidad, uno de los tipos de propiedad agraria. Adicionalmente se desarrollo el sentimiento de injusticia por los indígenas, al perder las tierras que por mucho tiempo fueron de su pertenencia y que a su manera muy particular habían defendido por su instinto de propiedad.³

² Cfr. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario, Décima quinta edición, Porrúa, México, 2002. pp. 6-8.

³ Ídem.

La propiedad particular fue la primera pertenencia que tuvieron bajo su poder los españoles, en especial la de los señores y guerreros aztecas, quienes gozaban de privilegios, poseían las mejores tierras y objetos de gran valor para los españoles, los cuales fueron obligados a vivir en los pueblos conquistados, se aprovechaban de los mismos, al despojarlos de las riquezas que se encontraban y por supuesto de las tierras, las cuales utilizaron para su provecho.

La explotación agrícola se dio de manera inmediata, utilizando a los esclavos e indígenas para dicho fin, pero una vez más la conciencia y la presión religiosa crearon las órdenes legislativas mas justas, pero en realidad no se cumplieron.

En atención a la propiedad colectiva indígena, las disposiciones vigentes tampoco se cumplieron y en relación a las enajenaciones de bienes comunales o indígenas basta decir que se realizaban mediante la evasión de la tutela fiscal o de las audiencias.

La corona española tras el surgimiento de los ideales independentistas trató de una manera inmediata de erradicar tan marcada inequidad de la situación, mediante la creación y aplicación de bandos buscó minimizar esta desigualdad, pero el sentimiento y la idea de independencia era tan inminente que la población indígena rural ingresó a las filas independentistas.

1.1.3 México Independiente.

Se tiene la idea que el Estado mexicano mediante la declaración de independencia, toda la propiedad territorial perteneciente a la Nueva España, se reintegro a la nación, pero lo cierto es que heredó muchos problemas, y al tratar de solucionarlos mediante la creación de legislaciones, resultaron superficiales y de pobres consecuencias. El inicio de esta etapa se puede resumir diciendo que fue un fracaso legislativo, atribuible a la inexperiencia legislativa que se tenía, esto logró la permanencia de los

latifundios, además de que las leyes no se concentraron en disolver las grandes extensiones de tierra; estas legislaciones tenían la errónea creencia que al distribuir a la población lograrían resolver o en su caso mejorar la mala distribución de tierras que se había realizado.⁴

En adición a esto, siguieron soluciones planteadas por los legisladores las cuales, parecía que obedecían más a cuestiones políticas localizadas en el país que a su principal función, la cual era normar a favor de la sociedad. Debido a lo anterior, la Ley de Desamortización como el decreto del 9 de octubre de 1856, y la ley de naturalización de 1859, fueron desvirtuadas de su propósito, esto a las interpretaciones políticas sobre legalidad, que tuvieron como resultado una afectación a las pocas comunidades indígenas restantes.⁵

Sin embargo estos nuevos fracasos no se tomaron como experiencia para intentar mejorar las cosas, por el contrario, se dictaron más decretos de colonización. Además se siguió privilegiando intereses personales y al latifundismo en un mayor grado.

En conclusión, si bien es cierto las buenas intenciones de los legisladores por solucionar la inequitativa distribución territorial característica de esta etapa, también es cierto que estas buenas intenciones fueron frenadas por las posiciones sociales y cuestiones políticas que se encontraban desarrollándose en el país, y como consecuencia, las comunidades indígenas resultaron las mas afectadas.

1.1.4 México Contemporáneo.

El 3 de diciembre de 1912, en un hecho que dio origen a una nueva etapa, por primera vez, Don Luis Cabrera expuso la relación existente entre

⁴ Cfr. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Mexicano, segunda edición, Mc Graw-Hill, México, 2006, p. 40.

⁵ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 8.

las cuestiones agrarias planteó con objetividad la relación existente entre las cuestiones agrarias y las revoluciones en el país.

Don Luis Cabrera estableció el problema agrario como un conjunto de problemas, como un complejo dinámico al expresar que muchas de las cuestiones de las cuales no entendemos y muchos de los problemas de los cuales no comprendemos en este momento, dependen principalmente de las condiciones económicas de las clases rurales. Las ideas en la sociedad sufren una especie de evolución que es curioso observar; las ideas sobre materias agrarias han venido sufriendo esa evolución en México.⁶

La revolución de 1910 traía implícita una clara idea del Derecho Social, pues esta en su esquema principal defendía los derechos individuales buscando siempre la justicia social. Así surgieron los artículos 27 y 123 constitucionales el 5 de febrero de 1917.

El artículo 27 constitucional de 1917 a pesar de seguir garantizando los derechos individuales, se apegó a lo señalado por modalidades dictadas por el interés público, además de establecer una distribución equitativa de la riqueza pública. Se puede resumir que en este precepto legal se establecieron diversas figuras como la propiedad urbana y rústica, la pequeña propiedad, el ejido y la comunidad agraria.

Estos artículos fueron planteados con corrección teórica y una simplicidad sistemática en su base estructural, por lo que se puede considerar como un acierto legislativo a diferencia de la época independiente, en la cual abundaron los fracasos legislativos, característica que en general prevaleció en el inicio de esta época.

⁶ Cfr. CABRERA LOBATO, Luis, Discurso Sobre la Reconstrucción de Los Ejidos de los Pueblos Como Medio De Suprimir La Esclavitud del Jornalero Mexicano, Edición de Tipografía Videncia Soria, México, 1913. p. 8.

1.2 ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA.

1.2.1 Código Agrario de 1934.

Este fue el primer Código Agrario, se expidió el 22 de marzo de 1934 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934.⁷

En un principio estaba conformado por 178 artículos, siete transitorios y diez títulos compuestos de la siguiente manera:

1. Título Primero: Autoridades Agrarias.
2. Título Segundo: Disposiciones Comunes a las Restricciones y Dotaciones de Tierras y Aguas.
3. Título Tercero: La Capacidad Jurídica Comunal e Individual y la Pequeña Propiedad.
4. Título Cuarto: Procedimiento en Materia de Dotación de Tierras.
5. Título Quinto: Dotación de Aguas.
6. Título Sexto: La Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola.
7. Título Séptimo: Registro Agrario Nacional.
8. Título Octavo: Régimen de la Propiedad Agraria.
9. Título Noveno: Responsabilidades y Sanciones.
10. Título Décimo: Disposiciones Generales.

Este Código tenía una deficiencia legislativa en materia de capacidad jurídica colectiva para la obtención de tierras por dotación, esto en atención a que el artículo 21 se limitaba a señalar que se reconocería, siempre y cuando la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente. Dicha inexactitud trajo como consecuencia la creación de poblados de manera inmediata en las cercanías de las fincas con sembradíos frutales, promovidos por personas de baja calidad moral

⁷ Cfr. FABILA MONTES DE OCA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940). T. I., Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, México, p. 383.

aprovechándose de dicha deficiencia en la Legislación Agraria, resultando críticas a la Reforma Agraria.⁸

Algunos artículos de gran importancia fueron el artículo 136, reconociendo la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población, el artículo 145 fijó los lineamientos para que jurídicamente fuera posible la expropiación de bienes, estableciendo que las compensaciones debían radicar en extensiones de tierra de la misma calidad, o productos dedicados a la adquisición de terrenos de cultivo y el 153 que establecía la creación del fondo común de ejidos.

Una de las grandes innovaciones referentes al procedimiento fue el artículo 24, que contemplaba la doble vía ejidal, estableciendo que si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciara por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento de dotación, para el caso de que la restitución se declare improcedente, esto favoreció enormemente a los núcleos de población peticionarios, teniendo impacto en el tiempo e inversión dedicados a dicho procedimiento.

Durante la vigencia de este Código, se creó la inafectabilidad en función de cultivo, la inafectabilidad ganadera, estableció la ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios. Por otro lado se crearon otros ordenamientos como la Ley de Aguas Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934,⁹ los decretos que dieron origen a las Casa Agrarista en el Distrito Federal del 11 de enero y del 8 de mayo de 1935, el decreto creador de la Maquinaria Agrícola, y la Ley de asociaciones ganaderas de 7 de abril de 1936,¹⁰ entre otras.

En resumen esta legislación tuvo como objetivo lograr la unificación de la legislación agraria de nuestro país, para su elaboración intentó reunir todas

⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 347.

⁹ Ley de Aguas Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934, véase en la Colección de Andrade: Legislación de Aguas y Bosques, tomo I. Citado por CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op Cit. p.352.

¹⁰ FABILA MONTES DE OCA, Manuel, Op. Cit. p. 365.

las legislaciones y disposiciones en materia agraria existentes hasta ese momento, asimismo trató de relacionar las leyes reglamentarias sobre tierras con las modificaciones sufridas por el artículo 27 Constitucional, bajo el mandato del Presidente sustituto, General Abelardo R. Rodríguez, manteniendo la esencia del documento, la regulación de las tierras ejidales, mencionaba nuevos centros de población agrícola, la conformación del patrimonio parcelario ejidal, considera a la Procuraduría de Pueblos como patrocinadora de los poblados que así lo desearan de manera gratuita en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, no obstante, no se le dio la autonomía necesaria para desempeñar sus funciones adecuadamente, por que dependía de la Comisión Nacional Agraria.¹¹

Un dato de gran relevancia para nuestro trabajo de investigación es la inexistencia en este Código del reconocimiento a la figura de la conciliación como una vía para la solución de controversias suscitadas entre los sujetos agrarios.

1.2.2 Código Agrario de 1940.

La exposición de motivos de este segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, se dio el día 23 de septiembre de 1940. En la cual el General Lázaro Cárdenas expuso que después de sus giras de Gobierno realizadas en 1935, le dieron como experiencia la necesidad de reformar el Código vigente para agilizar las solicitudes agrarias que existían en el entonces Departamento Agrario. Mencionó la necesidad de dotar las tierras en comunidad, buscó la agricultura comercial y quiso evitar la cultura doméstica, que si bien satisfacía las necesidades familiares de los campesinos, también lo era que no ayudaba al crecimiento del mercado nacional.¹²

¹¹ Ibidem, p. 584.

¹² Ibidem, p. 592.

Este Código estaba conformado por 334 artículos y seis transitorios, a pesar de que su base era el Código anterior, se plasmó un mejor orden técnico además de figuras jurídicas nuevas. El libro primero estableció la diferencia entre una autoridad y un órgano agrario, este último no ejecuta, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

Bajo el tenor de este criterio, fueron consideradas autoridades agrarias, el Presidente de la República, los Gobernadores e los Estados, Territorios Federales y del entonces Departamento del Distrito Federal, el Jefe de Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas. También diferenciaba a los ejecutores de las sentencias agrarias que eran los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales. Por otro lado consideró órganos agrarios al Cuerpo Consultivo Agrario, al Secretario General y al Oficial Mayor.

Uno de los avances notables fue el de la capacidad individual contemplada en el artículo 163, estableció por primera vez como requisito, ser mexicano por nacimiento; lo cual empezó a definir que la Reforma Agraria debía otorgar a los nacionales preferencia sobre los naturalizados mexicanos y los inmigrantes.¹³

Resumiendo sus principales aportaciones que este código otorgó, podemos encontrar lo siguiente:

- La dotación además de poder ser de terrenos de riego y de temporal también puede hacerse sobre terrenos que de otra clase en las que se puedan realizar actividades que resulten remunerativas, esto para evitar que el campesino se desplazar inútilmente a la ciudad.

¹³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 354

- Se le dan facultades al Gobierno para poder disponer de los excedentes de aguas que no fueren utilizadas por los núcleos beneficiados.
- Se le confirieron facultades a los núcleos de población que estaban en posesión de tierras comunales para que optaran por seguir con el régimen tradicional de propiedad y explotación o decidirse por el sistema ejidal.
- Se autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, con la condición de que no se dispongan de terrenos laborables.
- Es interesante que en el artículo 194 de este Código las autoridades del trabajo podían intervenir de oficio o a petición de parte para obtener el cumplimiento de salario mínimo en el campo, vacaciones, servicios médicos y sociales.¹⁴
- Condicionaba la capacidad individual para ser ejidatario o para que se le proporcionara una unidad de dotación, a que su capital agrícola no excediera los cinco mil pesos.
- Se reducen los plazos al mínimo, de los procedimientos agrarios que se iniciaren para la obtención de tierra. Se instituye el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales siempre y cuando no existieran conflictos de límites. Se implemento el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que resolvía el Ejecutivo Federal y una segunda que resolvía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 355.

- Se instauran los fondos comunales de los pueblos que eran administrados por ellos mismos y sus depósitos eran hechos en las instituciones crediticias ejidales.
- Este código de 1940 buscó el ordenamiento de temas agrarios, además creó nuevas figuras y perfeccionó las que existían para poder mejorar la justicia agraria. No obstante lo anterior no se puede concluir que se obtuvo un resultado del todo satisfactorio, su duración sería corta pues será derogado por el tercer Código Agrario de 1942.

1.2.3 Código Agrario de 1942.

Este código fue expedido el 30 de diciembre de 1942 por el General Manuel Ávila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.¹⁵ Conformado inicialmente por 362 artículos y cinco transitorios, comprendía las experiencias obtenidas de sus antecesores, mejorando las figuras, las técnicas jurídicas y las instituciones, tratando de solucionar los problemas de esta época. A pesar de que sufrió muchas modificaciones, duró vigente hasta 1971. Cumplió con las exigencias históricas a las que fue sometido durante su vida, siendo hasta los años setenta cuando se empezó a ver superado por estas, dejó de responder de manera eficiente a los reclamos de la problemática agraria.

Con la llegada de este Código, apareció el 5 de agosto de 1954 la figura de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, institución que se encargó de la defensa de los intereses y derechos de los campesinos.

Este Código mantuvo los procedimientos y requisitos referentes a la capacidad para tener la calidad de ejidatario, sin hacer cambios trascendentales, en lo que concierne a la ampliación de núcleos ejidales.

¹⁵ http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/codigos_agrarios.doc. 28 de mayo de 2007, 20:25.

En su capítulo de disposiciones generales, resultaron relevantes las disposiciones relativas a la simulación, gravámenes, el régimen contractual, la evicción y las servidumbres. Por otro lado, referente a los diversos tipos de ejido no hubo gran cambio con relación al Código de 1940, además de los existentes (agrícola, ganadero, e industrial) creo el comercial y el industrial, en la práctica se creo el ejido turístico, pesquero y mixto, mencionamos en la práctica debido a que en este Código nunca se consagraron.

El tema de los procedimientos lo podemos encontrar a lo largo de todo el Código, fueron modificados mediante decretos; un ejemplo importante es que la doble vía ejidal contemplada en el código anterior, se consolidó en este Código¹⁶.

Además crea la Asamblea General de Ejidatarios eliminando la definición de junta de ejidatarios. Con esta nueva definición cambió el carácter de órgano para convertirse en autoridad interna de los núcleos de poblaciones ejidales y comunales, así mismo, el Comisariado ejidal y el Consejo de Vigilancia. Esta decisión fue errónea, con el paso del tiempo se fue agravando, debido a que la palabra autoridad fue mal interpretada por los anteriores órganos comenzando a privar de derechos a los sujetos agrarios de manera arbitraria e infundada.

Dentro de las principales atribuciones que se le dio a la Asamblea General de Ejidatarios se encuentran:

- Remover y elegir libremente al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia.
- Modificar, aprobar o rectificar las determinaciones que sean tomadas por el Consejo Ejidal.

¹⁶ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 360.

- Aprobar o discutir los informes que sean presentados por el Comisariado Ejidal.
- Pedir a las Autoridades Agrarias su intervención para resolver la suspensión de los derechos de los miembros de los núcleos ejidales.

Es de gran importancia para nuestro estudio resaltar que en años finales a la vigencia de este Código, se creó el procedimiento conciliatorio como medio de solución a los conflictos individuales y colectivos, delegando esta facultad a la Comisión Agraria Mixta y a los representantes de los núcleos. A pesar de comisionar esta función a las Comisiones Agrarias Mixtas, no existió regulación adecuada.

1.2.4 Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

Esta ley expedida el 16 de marzo de 1971, publicada el 16 de abril del mismo año, conformada por siete libros que compaginan con los siete temas principales de esta Ley, estos libros fueron:¹⁷

- I. Autoridades Agrarias.
- II. El ejido.
- III. Organización Económica del ejido.
- IV. Redistribución de la propiedad agraria.
- V. Procedimientos agrarios.
- VI. Registro y planeación agraria.
- VII. Responsabilidades

¹⁷ Ley Federal de la Reforma Agraria http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/ley_reforma_agrarisa_1971.doc 30 de mayo de 2007, 11:39.

En su primer libro desaparece la diferencia entre autoridades y órganos, para únicamente hacer alusión a las autoridades. Lo más relevante de este libro es la transformación de las Comisiones Agrarias Mixtas a órganos de primera instancia para asuntos interejidales, con el objetivo de lograr la descentralización de la justicia agraria y así los campesinos tuvieran la posibilidad de solucionar sus conflictos en sus localidades, evitando el traslado hasta las oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria, que por la naturaleza de estos resultaba costoso el traslado, en tiempo y dinero; este beneficio se trata de mantener hasta nuestros días.

Otro artículo relevante fue el 44, vigorizando la apertura democrática señalando que los miembros del comisariado, solamente una vez podrían ser elegidos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo, otra innovación dentro de este mismo rubro fue el establecimiento del voto secreto, esto se estableció en el artículo 47.

El artículo 78, reconoció a la mujer la capacidad jurídica igual a la del varón, manteniendo sus derechos ejidales a pesar de contraer matrimonio con un ejidatario, porque su matrimonio se entendió celebrado bajo el régimen de separación de bienes. Esto fue un gran paso no solo para el derecho agrario, sino para los derechos humanos, en la igualdad de géneros.

Se obligó al ejidatario a testar a favor de su familia, considerando su parcela como patrimonio familiar, evitando dejar a su familia desamparada y en un segundo plano evitar malos manejos, o el encubrimiento de situaciones ilegales como lo puede ser la venta de parcelas.

El libro tercero refirió a la organización económica del ejido puntualizando el fortalecimiento de la justicia social en el campo, pretendió la estimulación a la estructura empresarial del ejido, contempló posibilidades de comercialización e industrialización de productos ejidales e impulsó el

incremento de actividades productivas ejidales, buscando mejorar la economía del ejido.

Un acierto legal, fue la inmutabilidad de los preceptos que establecían que las empresas estatales o de participación estatal fabricantes de productos que se usaran o aplicaran directamente en labores de explotación agropecuaria, estaban obligadas a brindar sus productos al ejido, de igual manera se incitó a los organismos oficiales para que adquirieran sus cosechas.

Por último debemos mencionar los derechos preferenciales de los ejidatarios, estos se encontraban desde el artículo 148 hasta el 190, de los cuales destacan, la asistencia profesional brindada por el gobierno y pasantes, estableció centrales de maquinaria, facilito adquisición de maquinaria, semillas, medicamentos veterinarios y alimentos, brindó seguro agrícola y ganadero, concedió el derecho a participar en organismos públicos de comercialización, formación de industrias rurales, proporcionaba energéticos a bajo costo, posibilidad para que recibieran las ventajas del Seguro Social, instalación y operación de empresas y acercaba la posibilidad para la construcción de uniones de crédito.¹⁸

1.3 ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

1.3.1 Procuraduría de los Pobres.

En 1847, en el estado de San Luis Potosí se creó, por disposición de Ley del Congreso del Estado, la Procuraduría de los pobres, que asistía no solo a campesinos, sino también a las personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes y solicitando la inmediata reparación sobre algún exceso en cualquier orden.

¹⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. p. 366.

Fue un antecedente muy importante para nuestra actual Procuraduría Agraria, independientemente que su marco legal, careció de efectividad, pues fue superada por sus expectativas muy ambiciosas, pero su vocación de servicio a los más necesitados, logró que no desapareciera, por el contrario se doblaron esfuerzos para que su funcionamiento mejorara y pudiera cumplir cabalmente con su función. A pesar de que la Procuraduría de Pueblos es un tema poco documentado es de resaltar su importancia, que la lleva a ser considerada como el primer antecedente de la Procuraduría Agraria, de la defensa de derechos humanos y agrarios.

1.3.2 Procuraduría de Pueblos.

En 1922 quedó abrogada la Ley de Ejidos de 1920 y se crea la Procuraduría de Pueblos por decreto de Álvaro Obregón entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en gestiones para dotar o restituir ejidos.¹⁹

La Ley de Ejidos de 1920 estaba llena de imprecisiones y defectos por lo que su derogación dio base a la creación de la Procuraduría de Pueblos que agilizó el tiempo para la tramitación de dotación y restitución de tierras, así mismo fijó las bases para el establecimiento de las mismas pero con un carácter provisional²⁰. Esta tuvo su origen en el artículo 4º de este decreto que a la letra dice:

ART.4º.- Se establece en cada Entidad Federativa la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que así lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

Por ser una Ley Federal y con fundamento en este artículo se quería llevar los beneficios de esta institución a toda la nación, procurando una protección a las clases más vulnerables. Además denotaba la imperiosa

¹⁹ Cfr. NAZAR SEVILLA, Marcos, Procuración y Administración de Justicia Agraria, Porrúa, México, 1999, pp. 2-3.

²⁰ MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, El Problema Agrario en México, Porrúa, México, 1994, p. 202.

necesidad de justicia y equidad, considerando que las legislaciones en materia agraria buscaban el beneficio de indígenas y campesinos, quienes por su naturaleza no contaban con los medios necesarios, con el conocimiento y mucho menos una adecuada representación ante los órganos jurisdiccionales.²¹

Esta ley fue un acierto jurídico considerando que a pesar de que existan leyes bien fundamentadas y encaminadas a un bien social, su aplicación muchas veces perjudicaba los intereses de los campesinos e indígenas, por carecer de una correcta representación. Las funciones de esta Procuraduría también eran de asesoramiento, exponía sus derechos, es decir, daba un panorama de lo exigible.

Si bien es cierto que fue un acierto jurídico, también lo es que no lo fue en la práctica, considerando la carencia de autonomía e independencia de esta institución, teniendo como consecuencia un impedimento para desempeñar eficazmente sus funciones. La carencia de independencia ocasionó que su existencia dependiera de otras instituciones, que cuando fueran consideradas como innecesarias y se contemplara su desaparición dejarían en un estado de incertidumbre a la Procuraduría. En atención a lo anterior la Procuraduría de los Pueblos pasó a formar parte del Departamento Agrario, cuando la Comisión Nacional Agraria desapareció en 1934, posteriormente en 1936, fue una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas, que al ser suprimido como institución autónoma paso a formar parte de la Secretaría de Educación Pública.²²

1.3.3 Procuraduría de Asuntos Agrarios.

El Presidente Ruiz Cortinez, en ejercicio de la facultad que otorgaba el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, el primero de junio de 1953

²¹ Cfr. SILVA HERZOG, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 233.

²² Cfr. IBAROLA, Antonio de, Derecho Agrario, Porrúa, México, 1983, p. 220.

instituyó a la Procuraduría de Asuntos Agrarios para que asesorara de manera gratuita a los campesinos.²³

Su fundamento legal era el artículo 27 Constitucional, en su párrafo XI, señalando que para efecto de las disposiciones contenidas en el artículo 27 y de las leyes reglamentarias que se expiden, se deberán de crear; el inciso a) señala: Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución.

La creación de esta Procuraduría se dio considerando que en diversas etapas del proceso agrario ha sido necesaria la creación de Procuradurías encargadas de agilizar y asesorar las gestiones de sujetos agrarios ante los órganos jurisdiccionales, para la eficaz solución a problemas relacionados con la tenencia de las tierras²⁴.

A pesar de que el Código Agrario vigente en esa época y sus reglamentos buscaban la simplificación de tramites de expedientes agrarios, eran retrasados por el desconocimiento de los solicitantes para restituciones, dotaciones, ampliaciones de tierras y aguas respecto de las gestiones aplicables, involucrando a diversas autoridades incluso algunas sin relación directa, demorando tramites, perjudicando la administración pública y a los mismos solicitantes. Lo anterior motivó al Ejecutivo Federal para la creación de la Procuraduría.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios según lo estableció su reglamento (1954) estaba integrada por una Coordinadora que dependía directamente de de la Jefatura del Departamento Agrario y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicho Departamento en los Estados y Territorios Federales. La Coordinadora tenía las funciones de atender las promociones de la Procuradurías de Asuntos Agrarios, activando la tramitación de expedientes en las Oficinas Centrales del Departamento Agrario, gestionaba,

²³ NAZAR SEVILLA, Marcos. Op Cit. pp. 4-5.

²⁴ Manual de Tramitación Agraria. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, México, 1964, p. 14.

previo acuerdo de Jefe de Departamento Agrario, ante otras Dependencias del ejecutivo Federal, a fin de que la Procuraduría cumpliera con sus funciones. Por último concentraba los informes mensuales del personal para remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario, y de esta forma vigilar el correcto funcionamiento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios²⁵.

El reglamento establecía como funciones de carácter general de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, asesorar gratuitamente, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a campesinos que hayan sido dotados de ellas o que en un futuro lo fueran, en problemas administrativos y jurídicos resultantes de la misma tenencia de aguas o tierras²⁶.

En ese entonces resultaba difícil imaginar que los sujetos agrarios pudieran hacer valer sus derechos, poder hacer un trámite o hacer la defensa de alguno de estos, lo cual era el resultado de la falta de educación y conocimientos para poder materializar alguna de estas actividades ante alguna autoridad administrativa o agraria.

Se puede resumir la Procuraduría de Asuntos Agrarios como una institución que con algunas deficiencias colocó las bases encaminadas a una procuración de justicia más justa y eficiente en su aplicación sin perjudicar a los sujetos agrarios.

1.3.4 Dirección General de Procuración Social Agraria.

Antes de entrar en el tema es necesario mencionar la reforma que sufrió el artículo 27 constitucional el 3 de febrero de 1983, estableciendo que el Estado dispondrá de las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con la finalidad de garantizar la seguridad

²⁵ Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954. Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, México.

²⁶ Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1953, México.

jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, de la pequeña propiedad además de asesorar legalmente a los campesinos. Este es el fundamento legal para la creación de la Dirección General de la Procuración de Justicia Social Agraria, antecedente inmediato de la actual Procuraduría Agraria.

A raíz de la reforma constitucional mencionada en párrafos anteriores y antes de la Ley Agraria de 1992, la asesoría legal a los campesinos se otorgaba por medio de los procuradores sociales agrarios que funcionaban mediante la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, facultada para la aplicación de leyes en materia agraria.

La Dirección General de Procuración Social Agraria, conforme se estableció en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, tenía las siguientes facultades: supervisaba a los Procuradores Sociales Agrarios, las delegaciones, asesoraba a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en todo lo referente a las cuestiones agrarias, se encargaba de dar atención a las demandas hechas por los sujetos agrarios. Cuando consideraba que se violaba la Ley Agraria, emitía su opinión y en su caso la turnaba a la autoridad competente.²⁷

Cabe destacar, que dentro de sus funciones se encontraba la de dar solución a controversias entre los sujetos agrarios por la vía conciliatoria, se encargaba de realizar diligencias e investigaciones para comprobar la veracidad de los hechos en relación con las divisiones, fraccionamientos, transmisiones acaparamiento de predios, elaboraba dictámenes y la instrucción de los procesos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables así como la práctica de oficio o a petición de parte, diligencias necesarias dentro del procedimiento instaurado para declarar la nulidad de fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como de los actos de simulación agraria.

²⁷ NAZAR SEVILLA, Marcos, Op. Cit. p. 7.

Podemos concluir que las funciones de esta Dirección General de la Procuración de Justicia Social Agraria, son similares a las que actualmente tiene la Procuraduría Agraria, incluso la de dar solución a los conflictos agrarios por la vía conciliatoria, tema central del presente trabajo. De ahí que se considere como el antecedente inmediato a la actual Procuraduría.

1.3.5 Creación de la Procuraduría Agraria.

En 1992, durante la administración del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, se reformó el artículo 27 constitucional, se promulgó la Ley Agraria (el 26 de febrero de 1992, derogando la Ley Federal de Reforma Agraria), lo cual determinó la creación de la Procuraduría Agraria como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Procuraduría Agraria es una Institución de servicio social, a cuyo cargo está la defensa de los derechos individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros, sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general.

Dentro de sus principales funciones se encuentra la de buscar la conciliación como vía preferente para la solución de conflictos entre los sujetos agrarios, base para nuestro tema de investigación. Las demás funciones de la Procuraduría Agraria las desarrollaremos a detalle a lo largo del presente trabajo.

CAPÍTULO 2. GENERALIDADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA Y LA CONCILIACIÓN.

2.1 Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria tuvo sus antecedentes en 1921, con la expedición de un decreto encaminado a brindar apoyo a los campesinos, el artículo 4º de este decreto, dio origen a la llamada Procuraduría de Pueblos, para representar a los campesinos que así lo desearan, en trámites de dotación o restitución de tierras ante la entonces Comisión Nacional Agraria.

Con fecha 1º de enero de 1936, la Procuraduría de Pueblos pasó a ser parte del antes Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que a su vez, dicho Departamento se incorporo a la Secretaría de Educación Pública, su principal función de la Procuraduría de Pueblos era el asesoramiento, así entonces mostraba un panorama jurídicamente exigible.²⁸

Mediante decreto de fecha 1º de julio de 1953 se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, antecedente próximo de la Procuraduría Agraria, asesoraba gratuitamente a los solicitantes de tierras y aguas, a campesinos que hayan sido dotados de ellas o que en un futuro lo fueran así como en problemas administrativos o jurídicos resultantes de la tenencia de aguas o tierras.

Finalmente como resultado de las Reformas del artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, se creó la Procuraduría Agraria como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus atribuciones están relacionadas con la justicia agraria, desprendiéndose el ánimo del Estado para mejorar su relación con los sujetos agrarios.²⁹

²⁸ Cfr. MENDIETA NUÑEZ, Lucio, El Problema Agrario en México, Porrúa, México, 1994, p. 202.

²⁹ NAZAR SEVILLA, Op. Cit. p. 8-9.

La Procuraduría Agraria es considerada como una Institución de servicio social, a cuyo cargo está la defensa de los derechos individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros, sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general.

En su carácter de defensora de los derechos en materia agraria y conforme lo establecen los artículos 135 y 136 de la Ley Agraria, la Procuraduría ofrece múltiples servicios, de los cuales destacan:

- Asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades competentes en las controversias relativas a los derechos agrarios individuales o colectivos.
- La conciliación entre los sujetos agrarios, como medio para resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, de conformidad con la Legislación Agraria aplicable.
- Orientación respecto a la asignación, delimitación y destino de las tierras ejidales y comunales, con el objeto de regularizar y titular los derechos agrarios.
- Orientación en la organización de la vida interna de los ejidos o comunidades.
- Atención a las quejas presentadas en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de las violaciones de los derechos agrarios.
- Realiza gestiones a nombre de los sujetos agrarios ante instituciones públicas competentes, para obtener informes y documentos, que acrediten sus derechos, así como las autorizaciones necesarias para la

explotación o aprovechamiento con tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso, propiedad de su ejido o comunidad.

- Atención a las denuncias presentadas, por presuntas irregularidades cometidas por el Comisariado o Consejo de Vigilancia de ejidos o comunidades, en ejercicio de sus funciones, así como aquellas en contra de terceros en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios.
- Inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia agraria.
- Investiga y denuncia ante la autoridad competente la existencia de propiedades en extensiones de tierra mayores a las permitidas por la Ley.

2.1.1 Servicios ante la Procuraduría Agraria.

Conforme lo establece el Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria; para solicitar los servicios de la Procuraduría Agraria, los campesinos y núcleos agrarios deben presentar su solicitud en cualquiera de sus oficinas, de preferencia la más cercana a su domicilio, puede ser presentada por el interesado, los familiares o un representante, de forma verbal o escrita. En caso de hacerse verbalmente, un Visitador o un Abogado Agrario de la Procuraduría la captura y pide al solicitante que la firme o en su defecto plasme su huella digital.

Toda la información queda inscrita en un documento llamado Formato Único de Trámite, de ser posible, el solicitante debe presentar cualquier prueba que respalde su denuncia, queja o problema.

Presentadas las solicitudes, la Procuraduría Agraria analiza las afirmaciones o inconformidades expuestas por el solicitante, así como los elementos de prueba respectivos y si lo estima conveniente, podrá solicitar a las instancias correspondientes, la información necesaria para resolver lo que en derecho proceda.

Así mismo, el Manual establece que si al analizar la solicitud y las pruebas aportadas se concluye que se trata de un asunto en el cual no tiene competencia legal para intervenir, la Procuraduría Agraria emitirá acuerdo de improcedencia, por conducto del Procurador Agrario o por el funcionario a quien se delegue esta facultad, orientando y asesorando al solicitante respecto de las acciones procedentes, ante la institución correspondiente.

Cuando el Visitador o Abogado Agrario que atiende la solicitud tiene los elementos necesarios para iniciar los trámites, realizará las acciones pertinentes; si del análisis se advierte violación a los derechos de los sujetos agrarios, el Jefe de Departamento o Subdelegado Jurídico, pide a la autoridad o servidor público señalado como responsable, rinda un informe pormenorizado de su actuación en relación con el asunto, ante la Procuraduría en un término de quince días hábiles.

Posteriormente, si la autoridad o servidor público señalado como responsable incurre en omisión o no funda ni motiva su actuación, el Procurador Agrario pide que subsanen las violaciones cometidas y restituya al quejoso en el ejercicio y goce de sus derechos; de no cumplir con ello, en los 30 días siguientes a su notificación, emite la recomendación correspondiente, para que realice las acciones respectivas en el término de 15 días hábiles. La Procuraduría Agraria lleva el seguimiento de las recomendaciones hasta comprobar que todas han sido cumplidas.

Cuando la violación ha sido cometida por servidores públicos de la Institución, el Procurador Agrario o el Subprocurador General emitirán instrucciones para que en un plazo de 30 días subsanen las irregularidades

cometidas, sin perjuicio del procedimiento de responsabilidad que pudiera instaurarse, de no hacerlo se procede a dar cuenta a la Contraloría Interna para la aplicación de las sanciones que procedan.

Para el caso de que la violación a los derechos agrarios, haya sido cometida por el Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia o por terceros, la Procuraduría Agraria analizará los elementos de prueba con que cuente y, de resultar procedente, formulará la denuncia penal o administrativa, que el denunciante presentará ante la autoridad competente.

La Procuraduría Agraria aplicará el mismo procedimiento en lo relativo a las denuncias de excedentes de propiedad rural y si del análisis a los elementos de prueba se advierten la presunción de excedentes de propiedad privada, el Procurador emitirá la opinión respectiva y turnará el expediente a la autoridad estatal competente, para que proceda al fraccionamiento y enajenación de los mismos.

2.1.2 Facultades de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria, como lo establece su Reglamento Interior tiene a su cargo funciones que son de carácter social, buscando la defensa de los derechos que tienen los sujetos agrarios.

Así mismo la Procuraduría Agraria debe de promover la pronta, expedita, y efectiva administración de justicia agraria, buscando en todo momento asegurar la seguridad jurídica en lo relacionado con la tenencia de tierra ejidal y comunal, en tierras nacionales.

De la misma manera, proporciona servicios de representación y gestión administrativa y judicial así como de la información, orientación que requieran los sujetos agrarios, buscando con ello mejorar el nivel de vida en el campo, así como fortalecer los núcleos de población agrarios.

Para poder cumplir con sus objetivos, el artículo 5 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, establece sus facultades, de las cuales destacan las siguientes:

- Formular la política nacional buscando responder por los derechos agrarios, además de la concerniente a los derechos humanos que pudieran relacionarse con la materia agraria.
- Busca la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en materia agraria, como vía preferente para la solución de conflictos.
- Orienta a los sujetos agrarios para la celebración de contratos, convenios que celebren en materia agraria.
- Formula las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, con relación a los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, esto en relación a la materia agraria, preferentemente a las irregularidades que pudiesen ser cometidas por órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agraria.
- Practica servicios periciales de auditoria, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia.
- Asiste a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias.
- Funge como arbitro cuando los sujetos agrarios no conciben lograr un avenimiento y designen a esta Procuraduría con este carácter de perito.
- Busca incansablemente la defensa y protección de los derechos de los sujetos agrarios.

- Inicia el procedimiento, cuando alguna autoridad o servidor público incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de sujetos agrarios.

La Procuraduría establece la coordinación necesaria entre autoridades federales, estatales y municipales, así mismo promueve la participación de los sectores social y privado a través de la concertación. Así mismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionaran a esta Procuraduría Agraria la documentación e informes necesarios que les sean solicitados para el cabal cumplimiento de sus funciones.

2.1.3 Funciones Orgánicas de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene la siguiente estructura orgánica:

- Oficina del Procurador
- Subprocuraduría General
- Secretaría General
- Coordinador General de Programas Interinstitucionales
- Coordinación General de Delegaciones
- Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- Dirección General de Quejas y Denuncias
- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- Dirección General de Organización Agraria
- Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General Estudios y Publicaciones
- Dirección General Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Administración

- Dirección General de Comunicación Social
- Órgano Interno de Control
- Delegaciones
- Residencias
- Visitadurías Especiales

2.1.3.1 La Oficina del Procurador Agrario.

Conforme al artículo 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria compuesto de XVIII fracciones se desprende que el Procurador Agrario tiene a su cargo las siguientes facultades:

1. Representación de la Procuraduría Agraria y manejo de la política de su desempeño, conforme a la ley respectiva. Aprueba y coordina los programas de la Institución, aprueba también el proyecto de presupuesto anual de la Institución y una vez autorizado por las dependencias competentes, supervisa su aplicación.

2. Sugiere para la adecuada procuración de justicia agraria, los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios al Ejecutivo Federal.

3. En ejercicio de las facultades de la Institución, celebra los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran.

4. Expide los lineamientos, normas internas, manuales, criterios, y demás disposiciones que se requieran para el debido cumplimiento de las facultades que la Ley Agraria, el Reglamento Interior y otras disposiciones le confieren a la Procuraduría. Además de aprobar los programas de comunicación social, relaciones públicas y difusión, opina sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en los que participen los núcleos de población agrarios.

5. Emite los acuerdos y las recomendaciones a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley Agraria, así como hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario las contradicciones de tesis sustentadas por los Tribunales Unitarios Agrarios.

6. Impugna de oficio la nulidad de asamblea de asignación de tierras, a que se refiere el artículo 61 de la Ley Agraria y emite dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal.

7. Presenta al titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría, además de nombrar y remover a los servidores públicos de ésta, así como ordenar al Secretario General la expedición de los nombramientos y remociones.

2.1.3.2 Subprocuraduría General.

Conforme lo establece el artículo 13 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus XV fracciones el Subprocurador General tiene a su cargo principalmente las siguientes facultades:

1. Establece y coordina las acciones de las unidades administrativas de su adscripción, además sugiere al Procurador los proyectos de acuerdos de instancia o recomendación que se estime necesario formular a las autoridades, conforme a lo previsto en la Ley Agraria. También vigila la operación de las actuaciones jurídicas en que la Procuraduría intervenga.

2. Dirigir los servicios de representación judicial, gestoría administrativa y asesoramiento que se brinde a los sujetos agrarios. También vigila que los procedimientos de conciliación y arbitraje se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables y sean alternativas preferentes para la solución de los conflictos agrarios.

3. Formula denuncias ante las autoridades competentes, de los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria, notificando a la autoridad competente, los casos en que se presuma la existencia de acaparamiento o concentración de tierras en los términos de lo dispuesto por la Ley Agraria y sus reglamentos.

4. Hace del conocimiento de la autoridad competente la inobservancia de las disposiciones de las leyes agrarias que puedan dar lugar a infracciones o faltas administrativas y, en general, el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos agrarios y de los empleados encargados de la administración de justicia agraria.

5. Supervisa el servicio de audiencia campesina, así como los procedimientos para las investigaciones que se deriven de las quejas y denuncias presentadas, con motivo de la violación o incorrecta aplicación de las leyes agrarias, además de proponer al Procurador el dictamen respecto a la procedencia de la terminación del régimen ejidal.

6. Presenta al Procurador las propuestas sobre la opinión de los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen núcleos de población agrarios. Designa al comisario de las sociedades que se constituyan.

7. Evalúa las excusas e impedimentos que presenten los servidores públicos de la Institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos de su competencia.

8. Participa en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le encomiende el Procurador, y ejerce las demás facultades que determinen otras disposiciones legales, así como las que le confiera el Procurador.

2.1.3.3 Secretaría General.

El artículo 14 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus XII fracciones, establece las facultades del Secretario General:

1. Planea en coordinación con las unidades administrativas y direcciones generales, sistemas de información automatizados y los modelos, requeridos para satisfacer las necesidades de la Procuraduría.

2. Planea las acciones de las unidades administrativas de su adscripción. Aplica las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración, planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Institución, con base en la legislación aplicable y en los lineamientos que señale el Procurador.

3. Coordina la elaboración de los manuales de organización, procedimientos y de servicios, así como de las normas que se requieran para la descentralización territorial, administrativa y funcional de la Institución.

4. Establece y difunde las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos de organización, programación, presupuestación y evaluación de la Procuraduría.

5. Vigila el cumplimiento y provee los medios necesarios para la ejecución de los acuerdos tomados por la Comisión del Servicio Profesional Agrario, así como proponer al Procurador las medidas que estime procedentes para el logro de los objetivos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

6. Dirige y resuelve, con base en los lineamientos que establezca el Procurador, los asuntos del personal al servicio de la Procuraduría, así como

autoriza los movimientos de personal y expide las remociones y nombramientos ordenados por el Procurador.

7. Autoriza la celebración de los convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte y se afecte su presupuesto, así como los demás documentos que impliquen actos de administración.

8. Establece, el Programa Interno de Protección Civil, y emite las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia. Atiende y coordina la capacitación del personal, con base en las necesidades de las diversas unidades administrativas de la Institución, además de someter a la consideración del Procurador el anteproyecto del programa presupuesto anual.

2.1.3.4 Coordinación General de Programas Interinstitucionales.

Conforme lo establece el artículo 17 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus VII fracciones la Coordinación General de Programas Interinstitucionales tiene a su cargo de manera general las siguientes facultades:

1. Vigila que los lineamientos y procedimientos aplicables en la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de colonias agrícolas y ganaderas, se realicen de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales.

2. Promueve la participación de los sectores social y privado para el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, ejidal y comunal, de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas, además de proponer, realizar y difundir estudios sobre la problemática agraria y del sector campesino del país.

3. Propone las bases de coordinación a las autoridades federales, estatales y municipales, para realizar acciones que beneficien a los campesinos, mediante la pronta y eficaz resolución de los asuntos relacionados con los programas de regularización, certificación y titulación de derechos.

2.1.3.5 Coordinación General de Delegaciones.

Conforme lo establece el artículo 18 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus VIII fracciones la Coordinación General de Delegaciones tiene a su cargo principalmente las siguientes facultades:

1. Establece las normas para la organización, funcionamiento, evaluación y control de las actividades de las delegaciones y residencias de la Procuraduría Agraria en los diferentes Estados de la República Mexicana. Supervisa que éstas ejerzan sus facultades, en su caso, propone al Procurador las medidas necesarias para su debida observación.

2. Auxilia a las delegaciones en sus actividades, trámites y gestiones ante las unidades administrativas de la Procuraduría y, a través de éstas, ante otras dependencias y entidades del Gobierno Federal.

3. Brinda la información para mantener actualizado el registro de denuncias, quejas, juicios y convenios en que la Procuraduría intervenga a nivel delegacional, además de mantener actualizado el Sistema Único de Información, como instrumento fundamental para la planeación, evaluación y control de las actividades de las unidades administrativas.

2.1.3.6 Dirección General Jurídica y de Representación Agraria.

De acuerdo a lo que señala el artículo 19 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus XIV fracciones la Dirección General Jurídica y

de Representación Agraria, tiene a su cargo principalmente las siguientes facultades:

1. Orienta a los sujetos agrarios en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros en materia agraria, también proporciona servicios de representación a los sujetos agrarios, así como llevar a cabo su control y seguimiento.

2. Interpone demandas y formula las denuncias que procedan en defensa de los intereses de los sujetos agrarios en la materia. Identifica y analiza las tesis contradictorias emitidas por los Tribunales Agrarios, y elabora los proyectos para informar al Tribunal Superior Agrario sobre tales contradicciones, además de promover a petición de los sujetos agrarios ante los Tribunales Agrarios la expedita ejecución de las sentencias correspondientes.

3. Promueve las demandas y representa a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria. De igual manera, formula las denuncias y querellas que procedan ante la institución correspondiente, otorga el perdón del defendido, solicita los desistimientos que correspondan cuando así proceda y en general acude ante toda clase de autoridades en defensa de sus intereses.

4. Desahoga los asuntos y recomendaciones relacionados con la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de los servidores públicos de la Institución. Representa a la Procuraduría, al Procurador y al Subprocurador General en los juicios que se promuevan en su contra, con motivo del ejercicio de sus funciones, suscribiendo los informes que deban rendirse ante la autoridad judicial. Asimismo podrá representar al Secretario General y a los Directores Generales, para los mismos efectos.

2.1.3.7 Dirección General de Quejas y Denuncias.

El artículo 20 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria contempla las facultades de la Coordinación General de Quejas y Denuncias, las principales son las siguientes:

1. Atiende en audiencia a los sujetos agrarios y a las organizaciones campesinas que los agrupan y los representen. Recibe las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquellas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los comisariados y los consejos de vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones.

2. Controla las investigaciones y diligencias relacionadas con las quejas y denuncias a que alude el párrafo anterior, además de realizar con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de los sujetos agrarios.

3. Investiga las denuncias por excedentes en la propiedad privada, así como la emisión de la opinión correspondiente, conforme a lo señalado en la Ley Agraria y reglamentos aplicables.

2.1.3.8 Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.

Conforme lo establece el artículo 21 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, tiene a su cargo primordialmente las siguientes facultades:

1. Recaba y evalúa la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para promover y procurar la conciliación entre las partes, como medio preferente para su solución. Pone a consideración de las partes los convenios respectivos, para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme al procedimiento establecido.

2. Promueve ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional, busca la constante capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, con el fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable.

3. Designa al servidor público que se desempeñará como árbitro, y supervisa el procedimiento respectivo hasta la ejecución del laudo. Mantiene actualizada la información de todos aquellos elementos que se empleen en las ciencias, artes y técnicas para que, en su caso, se incorporen a los procedimientos periciales de la Institución.

4. Elabora estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios. Proporciona servicios periciales a los núcleos de población agrarios y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la Ley Agraria y con la operación de los propios núcleos.

5. Proporciona el servicio de auditorías relativas a la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales, así como evaluar los sistemas y procedimientos de control interno referentes a esas actividades, a petición expresa de cualquiera de sus órganos.

2.1.3.9 Dirección General de Organización Agraria.

Conforme lo establece el artículo 22 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Dirección General de Organización Agraria, tiene a su cargo esencialmente las siguientes facultades:

1. Asesora jurídicamente a los sujetos agrarios en la constitución de figuras asociativas para la realización de proyectos productivos, así como en la celebración de los contratos y convenios. La constitución, reglamentación y adecuada operación de las unidades de producción y servicio en parcelas con destino específico.

2. Implanta, en coordinación con otras instituciones, programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y comunidades indígenas, buscando con ello salvaguardar su identidad, preservando sus costumbres y promoviendo el mejor aprovechamiento de sus recursos.

3. Promueve, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y poseionarios y su depósito en el Registro Agrario Nacional.

4. Apoya a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos, a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover, sus órganos de representación y vigilancia.

5. Formula los lineamientos para convocar a asamblea de socios de las formas asociativas, por requerimiento judicial o cuando así lo soliciten sus integrantes en los casos previstos por las leyes aplicables y sus reglamentos. Participa en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios.

2.1.3.10 Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Según lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, tiene a su cargo primordialmente las siguientes facultades:

1. Promueve hasta su culminación, al desarrollo de los programas de ordenamiento, regularización, certificación y titulación de derechos sobre la propiedad rural. Elabora la normatividad para el desarrollo de los programas de certificación y titulación de derechos de los núcleos de población agrarios.

2. Vigila el adecuado cumplimiento y aplicación de las disposiciones vigentes, en particular de los reglamentos de la Ley en materia de ordenamiento de los núcleos de población agrarios, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales, además de convocar a asambleas en los términos de la Ley Agraria, cuando se trate de asuntos relacionados con los programas de regularización de la propiedad ejidal y comunal.

3. Hace del conocimiento de la Dirección General Jurídica y de Representación Agraria los casos en que una asamblea realice actos en contravención a lo dispuesto en la Ley Agraria para la delimitación, destino y asignación de derechos sobre las tierras de que se trate, con el fin de que se solicite ante los Tribunales Agrarios su impugnación.

4. Vigila que la asignación de derechos parcelarios que realice una Asamblea, de superficie con extensión mayor que las equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales o que exceda los límites establecidos para la pequeña propiedad, sea notificada a la Secretaría de la Reforma Agraria.

5. Interviene en los procedimientos de expropiación, adopción del dominio pleno, incorporación de tierras al régimen ejidal, división, fusión y constitución de nuevos ejidos, para asesorar y vigilar que se cumpla la normatividad aplicable.

2.1.3.11 Dirección General de Estudios y Publicaciones.

Conforme lo establece el artículo 24 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus VI fracciones la Dirección General de Estudios y Publicaciones, tiene a su cargo principalmente las siguientes facultades:

1. Realiza los estudios jurídicos, políticos y sociales sobre la problemática agraria del país, con el fin de obtener diagnósticos y propuestas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo y a promover la consolidación de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios.

2. Coordina la difusión de sus estudios e investigaciones, conforme a los criterios y prioridades que le señale el Procurador. Promueve la creación de foros o instancias para el análisis de la problemática agraria, tanto internos como externos, y fomenta el intercambio nacional e internacional de experiencias en la materia.

3. Realiza estudios para contribuir al desarrollo y modernización de la normatividad agraria en el cumplimiento de su propósito de llevar al campo la seguridad jurídica y el fortalecimiento de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios y, en su caso, propone, a través de las áreas competentes, las modificaciones, adiciones y derogaciones que considere procedentes.

4. Promueve la celebración de acuerdos o convenios con las instituciones académicas, públicas y privadas, nacionales o internacionales, con el objeto

de establecer mecanismos para el intercambio de información que incremente el acervo documental y enriquezcan las fuentes bibliográficas necesarias para los trabajos de investigación en materia agraria.

5. Custodia, el acervo hemerográfico, bibliográfico y, en general, el documental de la Procuraduría relativo a las investigaciones y estudios sobre las materias de su competencia.

2.1.3.12 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Conforme lo establece el artículo 25 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, tiene a su cargo esencialmente las siguientes facultades:

1. Lleva a cabo la integración del proyecto anual de los programas presupuestal, operativo y sectorial de la Institución, además de revisar y adecuar la estructura programática de la Institución, en coordinación con las unidades administrativas responsables de la ejecución de presupuestos y programas, con apego a la normatividad vigente.

2. Plantea los lineamientos para la creación de los manuales de organización, procedimientos y servicios al público, así como coadyuvar al establecimiento de los objetivos, estrategias y metas de los diversos programas, y define las prioridades del Programa Operativo Anual y su correspondiente presupuesto de gasto.

3. Elabora los informes anuales relativos a las actividades de la Procuraduría Agraria, en los términos de la normatividad aplicable, y presenta, en el ámbito de su competencia, los informes del Sistema Integral de Información del Sector Agrario. Además, establece los mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, para la integración

uniforme de la información agraria y la unificación de los procesos informáticos.

2.1.3.13 Dirección General de Administración.

Conforme lo establece el artículo 26 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Dirección General de Administración, tiene a su cargo las siguientes facultades:

1. Crea las normas, políticas, y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, conforme a la normatividad aplicable. Vigila el cumplimiento de las normas internas de trabajo. Establece los procedimientos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y promoción del personal, sin perjuicio de lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

2. Controla los ingresos y egresos de la Procuraduría y lleva a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios requeridos por las diferentes áreas, en estricto apego a la normatividad aplicable. Administra los almacenes y opera los servicios generales además de coordinar el Comité Interno de Protección Civil.

3. Propone al Secretario General los convenios y contratos que afecten el presupuesto, así como formalizar los documentos que impliquen actos de administración. Efectúa el pago de las erogaciones autorizadas por el presupuesto de egresos, coadyuvando en el registro y control presupuestal.

2.1.3.14 Dirección General de Comunicación Social.

Acorde a lo establecido por el artículo 27 del Reglamento Interior de la Procuraduría, la Dirección General de Comunicación Social, tiene a su cargo especialmente las siguientes facultades:

1. Elabora los programas de comunicación social y relaciones públicas, de conformidad con lo dispuesto por la legislación aplicable y los lineamientos que establezca al efecto la Secretaría de Gobernación y de acuerdo con lo que determine el Procurador.

2. Regula sus actividades con unidades administrativas similares de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para la realización de programas de comunicación. Difunde los programas relacionados con los fines y servicios de la Procuraduría.

3. Analiza la información, generada por la Institución y por el Sector Agrario, así como la organización y mantenimiento actualizado del archivo de dicha información con el objetivo de difundirla. Elabora y distribuye a los medios de comunicación, los boletines y documentos informativos de la Institución.

2.1.3.15 Contraloría Interna.

Según lo dispuesto por el artículo 28 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la contraloría Interna tiene a su cargo las siguientes facultades:

1. Comprueba el cumplimiento de la normatividad, políticas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Procuraduría. Implanta el sistema integrado de control y expide los lineamientos complementarios que se requieran para su operación.

2. Ejecuta el Programa Anual de Control y Auditoria, conforme a las bases generales emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y presenta oportunamente a la consideración del Procurador los informes que se rindan de acuerdo con la normatividad aplicable.

3. Lleva a cabo las auditorias y revisiones que se requieran para confirmar el cumplimiento de las normas que regulan los programas, recursos y actividades a cargo de la Institución. Formula las observaciones y recomendaciones procedentes, dándoles el adecuado seguimiento.

4. Califica el cumplimiento de los programas y presupuestos, así como sugiere la implantación de reglas y procedimientos para la autoevaluación sistemática de las unidades administrativas y técnicas, además de examinar y evaluar los sistemas de operación, control e información de las unidades administrativas y técnicas, los programas y actividades sustantivos y de apoyo de la Institución, verificando que la información se genere con oportunidad y veracidad.

5. Asesora sobre la emisión e instrumentación de los lineamientos que expidan las unidades administrativas y técnicas de la Procuraduría, para dar cumplimiento a las disposiciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

6. Atiende las quejas y denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Institución, inicia los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, por acuerdo del Procurador aplica sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, da vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, cuando proceda, a la autoridad competente, de los hechos que conozca y que puedan implicar responsabilidad administrativa o penal.

2.1.3.16 Delegaciones y Residencias.

El artículo 29 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria contempla las facultades de las delegaciones y residencias, entre las cuales destacan las siguientes:

1. Las delegaciones y residencias se establecerán en número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el Procurador; al frente de cada Delegación habrá un Delegado, que será auxiliado para el despacho de los asuntos por los subdelegados, residentes, jefes de departamento, abogados agrarios, visitantes y demás personal que permita el presupuesto autorizado.

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

3. Proporcionan a los sujetos agrarios asesoría en las consultas jurídicas que les planteen. Buscan, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria, y, en su caso, llevan a cabo el procedimiento arbitral.

4. Asesoran a los núcleos de población agrarios en su organización interna, así como en los procesos de asociación con otros núcleos o con particulares. Expiden las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la Delegación.

5. Las residencias son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría Agraria, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente.

2.1.3.17 Visitaduría Especial.

Los Visitadores Especiales tienen establecidas sus facultades en los artículos 32 y 33 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, destacando las siguientes:

1. Los Visitadores Especiales tienen a su cargo la atención de los asuntos que específicamente le encomiende el Procurador de quien dependen directamente.

2. Los asuntos asignados podrán ser por materia o por territorio, y para su cumplimiento, los visitadores deberán coordinar sus actividades con los Delegados de la Procuraduría que corresponda.

2.1.3.18 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La cual tiene las siguientes facultades:

1. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan.

2. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.

3. Realizar propuestas al Comité de los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia y un mejor desempeño en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

4. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

5. Elaborar un registro y control de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.

6. Todas las demás indispensables para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

2.1.3.19 Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE).

Con fundamento en el artículo 43 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, tiene a su cargo las siguientes características:

1. Este Comité es un foro constituido en el seno de la Procuraduría Agraria, como una instancia de interlocución y participación de las organizaciones sociales campesinas más representativas y de los servidores de la Procuraduría. Tiene como objeto el análisis de temas relevantes en cuestiones agrarias y proporciona asesoría jurídica sobre los asuntos agrarios que en él se plantean, así como dar seguimiento a las acciones que se instrumentan para su solución.

2. El COPECOSE se integra por los funcionarios de la Procuraduría Agraria; hasta tres representantes de cada una de las organizaciones campesinas de carácter nacional, con representación en el agro mexicano; un Secretario Técnico, y un Vocal Ejecutivo. El Comité celebra sesiones de manera ordinaria con periodicidad mensual.

3. En el marco de este Comité, se abordan temas de importancia como: El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria; el rezago agrario; nuevos programas interinstitucionales para el desarrollo social con jóvenes, mujeres e indígenas; la política económica hacia el campo; la comercialización agropecuaria y el Tratado de Libre Comercio; análisis de la problemática social del campo; la renta de tierras ejidales y transacciones ilegales, así como las formas y figuras asociativas para la producción rural, entre otros.

2.2 Conciliación.

Para poder comprender el fondo del presente trabajo, necesariamente debemos desarrollar la figura de la conciliación. Poniendo especial atención en sus beneficios como medio preferente para la solución de conflictos. Por otro lado debe precisarse las distintas clases que existen, debido a que la Procuraduría Agraria desempeña esta función dirigida a los sujetos agrarios.

El tiempo y la necesidad han demandado que se busquen diferentes alternativas que pongan fin a estos conflictos, de una manera rápida y eficaz; de esta forma nace la conciliación como un mecanismo que da solución a una necesidad de justicia. Esta figura en los últimos años ha ganado terreno en diversas ramas del derecho, por la eficacia alcanzada a través de este medio.

2.2.1 Concepto.

La palabra conciliación proviene del latín *conciliare*, referente a preparar, concordar el ánimo de quienes estaban opuestos entre si, esta actividad puede surgir de manera espontánea por la voluntad de las partes, o por la invitación de un tercero, quien solo se limita a orientar o en su caso regular la conciliación, sin intervenir de manera decisiva en dicha conciliación.³⁰

La conciliación según el maestro Rafael de Pina Vara en su diccionario de derecho lo define como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado (sin correr con todos los trámites que, en otro caso serian precisos para concluirlo).³¹

³⁰ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XVII, Driskill, Buenos Aires, 1954, p.p. 592-600.

³¹ DICCIONARIO DE DERECHO, De Pina Vara Rafael, Trigésimo primera edición, Porrúa, México, 2003, p. 178.

En sentido amplio se entiende como el acuerdo al que llegan las partes de un proceso, al existir alguna polémica relativa a la aplicación o interpretación para poner fin al mismo. También se puede entender como el acto por medio del cual las partes encuentran una forma de solucionar sus diferencias, así como la actividad que auxilia a los contendientes a encontrar el derecho que regule sus relaciones de carácter jurídico en un mutuo acuerdo. Es decir, la conciliación es el mecanismo que tiene como finalidad la solución pacífica y de mutuo acuerdo para la solución de un conflicto entre las partes.

Es preciso señalar, que en la actualidad esta figura la relacionamos inmediatamente por razones de simple analogía y lingüística con el derecho laboral, debido a que los tribunales del trabajo son las Juntas de Conciliación y Arbitraje las cuales son los órganos encargados de dirimir las controversias en esta rama del derecho.

La conciliación entre las partes, ha sido instituida y consolidada por el derecho procesal del trabajo como un trámite meramente forzoso antecedido al arbitraje, que debe llevarse a cabo en forma imperante y constante por los tribunales del trabajo durante todo el desarrollo del proceso. Cabe señalar de manera acertada, que la conciliación tiene la ventaja de evadir un proceso de tiempo y resultados impredecibles.

Es preciso puntualizar que las Juntas de Conciliación, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ante cualquier tipo de demanda, exhortarán a las partes de manera insipiente a la celebración de pláticas, cuya finalidad será la procuración de llegar a un acuerdo que ponga fin a sus discrepancias. De ser el caso, que las partes lleguen a un acuerdo, concluirá dicho juicio laboral, levantándose un acta en la cual se hará constar la solución adoptada a la controversia y los actos tendientes a su ejecución.

Lo anterior sirve como antecedente inmediato a la conciliación llevada a cabo por la Procuraduría Agraria, que pretende la solución de un conflicto

suscitado entre sujetos agrarios, sin la necesidad de que se resuelva ante los Tribunales Agrarios, pudiendo observar como elemento importante la conformidad de las partes a la solución dada a sus diferencias jurídicas, ventaja propia de la conciliación.

2.2.2 Clases de conciliación.

La conciliación tiene diversas modalidades, que dependen principalmente de la etapa procesal en que sea llevada a cabo, ante quien se desarrolle el proceso conciliatorio o la obligación que se le imponga a las partes para someterse a esta. Lo anterior, hace necesaria la clasificación de la conciliación según las características de la misma.

Principalmente se puede dividir en 3 clases.

- 1.- La conciliación judicial y la conciliación extra judicial.
- 2.- La conciliación previa y conciliación intraprocesal
- 3.- La conciliación obligatoria y conciliación voluntaria.

2.2.2.1 Conciliación judicial y conciliación extrajudicial.

La diferencia que existe entre una y otra es simple, esta radica ante quien se desarrolle la conciliación, es decir si se lleva ante la autoridad competente, o simplemente se esta tratando de resolver un conflicto entre particulares sin la intervención o el conocimiento de un órgano competente.

La conciliación judicial se encuentra regulada y bajo la tutela del órgano jurisdiccional de la materia que versa el conflicto a conciliar, se encuentran establecidos los tiempos procesales, las características que se deben reunir para poder llevar a cabo la conciliación. Incluso, se prevé el convenio producto de la conciliación como obligatorio, para lo cual se establecen mecanismos legales que obliguen a las partes a cumplir con dicho acuerdo.

Por otro lado la conciliación extrajudicial, carece de validez legal, al no haberse desarrollado ante un órgano jurisdiccional, principalmente se lleva entre particulares para llegar a un acuerdo, evitando de esta manera someterse a la jurisdicción de un tribunal, bajo su propio mecanismo de conciliación, el cual puede contravenir al derecho que por ley corresponde, atendiendo a sus necesidades y posibilidades de ambas partes, careciendo de un panorama legal de lo que es exigible jurídicamente.

Visto lo anterior es entendible que este tipo de conciliación, dificulta la exigibilidad del acuerdo llegado, principalmente si este es contrario a derecho, tomando en cuenta que generalmente depende de la voluntad de las partes para dar cumplimiento a lo convenido.

Podemos concluir que la conciliación judicial es la idónea para dar solución a un conflicto y solo de esta manera se tiene la certeza y seguridad jurídica que buscan las partes para obtener una mejor solución a las diferencias que dieron origen al conflicto³².

2.2.2.2 Conciliación previa y conciliación intraprocesal.

La conciliación preventiva, previa o pre procesal es la que tiene lugar antes inicie el proceso, llevado ante el órgano jurisdiccional competente, principalmente busca evitar el inicio de este, pero no por esto se debe confundir con la conciliación extrajudicial, ya que si bien es cierto que busca evitar un proceso, también lo es que se puede llevar ante una Institución reconocida por algún órgano jurisdiccional, como por ejemplo, en el Estado de México, existe el Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México, que busca conciliar a través de diversas sesiones en las que intervienen las partes y así prevenir el inicio de un proceso y dar por terminado un conflicto mediante la conciliación. Otro ejemplo es la llevada

³² Cfr. ROMERO PRADAS, Maria Isabel, La Conciliación en el Proceso Laboral, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 34.

por la Procuraduría Agraria, tratando de dar solución a diferencias jurídicas de los sujetos agrarios mediante la conciliación, sin la necesidad de un juicio agrario.

Por otro lado la conciliación intraprocesal, es la que se lleva a cabo ya iniciado un proceso, buscando terminar con este a través de la conciliación. Esta de igual manera se encuentra reconocida por el órgano jurisdiccional competente, considerando que en la mayoría de las materias abarcadas por el derecho, la conciliación es la vía preferencial para solucionar conflictos, tan es así que el derecho procesal lo considera en varias de sus ramas. Existen varios ejemplos de la conciliación intraprocesal, uno de ellos es el contemplado en la fracción VI del Artículo 185 de la Ley Agraria actual, estableciendo que dentro del juicio agrario se puede conciliar hasta antes de pronunciar el fallo dentro de un juicio agrario, como se puede apreciar un proceso iniciado puede resolverse por medio de la conciliación.

Lo importante en este tipo de conciliaciones es que ambas buscan evitar que el proceso ante autoridad competente inicie o continúe respectivamente, sobresaliendo la importancia de la conciliación como la mejor manera para la solución de conflictos, mas aún, al ser reconocida por los diversos órganos jurisdiccionales se corrobora la relevancia de esta. Por otro lado, si buscamos aplicar la conciliación en la materia agraria resulta viable su aplicación, visto que su naturaleza crea un medio propicio para llevar a cabo la conciliación entre los sujetos agrarios que se encuentren inmersos en un conflicto de intereses jurídicos, tratando de esta manera dar solución a las diversas diferencias que se susciten entre ellos y evitar que terminen inmersos en un tedioso proceso.³³

2.2.2.3 Conciliación obligatoria y conciliación voluntaria.

La diferencia entre estos tipos de conciliación versa principalmente en la obligatoriedad de la partes a someterse o a encontrar en la conciliación una

³³ Ibidem. p. 34.

solución a sus conflictos, que por obvias razones la conciliación obligatoria no es aplicada en nuestro país.

Si bien es cierto, que nuestro sistema de impartición de justicia tiene como medio primordial para la solución de conflictos la conciliación, también lo es que no existe la obligatoriedad para las partes a someterse a la conciliación para resolver sus diferencias, es decir, no se deja como única alternativa la conciliación. Resulta entendible la no exigibilidad a las partes para conciliar tomando en cuenta que no siempre es posible lograr un acuerdo entre ellas. Está comprobado la existencia de conflictos en los que la conciliación resulta un hecho casi imposible, habiendo ocasiones en que las partes toman una postura inamovible en relación a sus pretensiones, lo anterior sin tomar en cuenta que existen algunas materias, o algunos casos en específico en los cuales no se contempla la conciliación ya sea por la gravedad o por la naturaleza de los mismos.

No debemos dejar pasar la obligatoriedad de los juzgadores de incitar a las partes a que traten de solucionar sus diferencias bajo la tutela de la conciliación, pero no por el hecho de incitarlos a conciliar quiere decir que se está haciendo presente la conciliación obligatoria. El hecho de que por ley se invite a las partes a conciliar, no quiere decir que estas forzosamente tengan que aceptar.

En pocas palabras, la conciliación voluntaria se aplica en asuntos legales en nuestro país dada la naturaleza de la misma. Por otro lado la conciliación obligatoria está muy lejos de ser una figura reconocida legalmente en nuestro sistema de impartición de justicia, así como se menciono anteriormente el hecho de que se exija el intento de celebración del acto de conciliación, no quiere decir que la conciliación se deba celebrar obligatoriamente, únicamente busca por este conducto que se lleve la conciliación voluntaria.³⁴

³⁴ Ibidem pp. 34-35.

2.2.3 Naturaleza jurídica de la conciliación.

Para entender mejor la conciliación se debe de recordar su concepto, el cual en su parte conducente señala; es acto por medio del cual las partes encuentran una forma de solucionar sus diferencias, así como la actividad que auxilia a los contendientes a encontrar el derecho que regule sus relaciones de carácter jurídico en un mutuo acuerdo. Visto lo anterior resulta mas fácil poder comprender la naturaleza jurídica de la conciliación, que nace al buscar de manera voluntaria terminar con las diferencias jurídicas que pudiesen surgir entre las partes.

Así mismo, la naturaleza jurídica de la conciliación surge al estar regulada por un tercero que nunca impone la solución a las partes, únicamente esta facultado para establecer y hacer valer los lineamientos legalmente establecidos en el desarrollo de la conciliación, así mismo expone un panorama jurídicamente negociable a las partes para que estas tengan un parámetro de lo que puede ser exigible.

La naturaleza jurídica de la conciliación se entiende al ver la finalidad que persigue, la de encontrar una solución persuasiva del conflicto, como lo puede ser la renuncia, el allanamiento y la transacción, logrados a través de negociaciones jurídicas. En esta idea se puede apreciar el fundamento de la conciliación, al considerarse preferible que un litigio termine por un acuerdo entre las partes, y no así, por la solución impuesta de un tercero; aunque se apege a la imparcialidad y la legalidad, nunca se va a comparar a un acuerdo en el cual ambas partes estén totalmente conformes.

La diferencia entre la naturaleza de la conciliación y su naturaleza jurídica es simple, la naturaleza jurídica de la conciliación se basa en la incitación de algún órgano jurisdiccional para que llevara a cabo el proceso de conciliación, por otro lado la naturaleza de la conciliación únicamente surge cuando se exterioriza la voluntad y la disposición de las partes para poder

solucionar algún conflicto conciliando con la independencia de no someterse ante un órgano jurisdiccional que regule la conciliación.³⁵

2.2.4 Cosa juzgada en los acuerdos de conciliación.

Mediante la expresión de cosa juzgada se habla de 2 sentidos: el formal y el material.

La cosa juzgada formal refiere la imposibilidad que una resolución judicial pueda ser recurrida después de que hayan transcurrido los términos establecidos para tal efecto. Por el contrario la cosa juzgada material es el efecto procesal de la resolución que establece la firmeza de la misma y su duración en el tiempo. Así las cosas, la cosa juzgada es el estado jurídico en el que se encuentran algunas resoluciones que fueron objeto de un enjuiciamiento definitivo en un proceso, el cual haya sido resuelto de manera definitiva e irrevocable por algún órgano jurisdiccional.

Como se puede apreciar el efecto de cosa juzgada resulta muy importante en el sistema de aplicación de justicia, ya que este efecto es el que brinda la seguridad y certeza jurídica, es decir, esto conlleva a que las partes tengan la completa confianza en que sus diferencias jurídicas se resuelvan de manera definitiva.

Por otro lado, el efecto de cosa juzgada de los acuerdos de conciliación ha sido un tema muy discutido por estudiosos del Derecho. Pero la mayoría coincide en que este efecto de cosa juzgada se debe dar de manera inmediata a los acuerdos de conciliación. Esto resulta lógico al considerar que la principal diferencia entre un juicio y un proceso de conciliación, es que en este último se encuentra presente la voluntad de las partes para llevar este procedimiento, buscando una solución pacífica para sus diferencias jurídicas. Más aún, estas se someten a este procedimiento para que la

³⁵ Ibidem pp. 35-38.

solución sea una en las que estén satisfechas ambas partes, cediendo y concediendo algunas de sus pretensiones.

En este orden de ideas resulta idóneo pensar en el efecto de cosa juzgada en los acuerdos de conciliación, por que no existiría la pretensión de alguna de las partes de buscar una segunda instancia, en otras palabras no existiría inconformidad de la resolución por estar esta bajo el consentimiento y aceptación de estas.

Para conseguir este efecto, es necesario señalar que debe haber previamente un acuerdo de conciliación, es decir, no basta únicamente con llevar a cabo el procedimiento de conciliación, debe existir un acuerdo reconocido por ambas partes, bajo la tutela del órgano facultado para tal efecto, con las formalidades y requisitos establecidos por ley.³⁶

2.2.5 Ejecución de lo convenido en la conciliación.

Ahondando en el presente estudio, es de se señalarse, que la ejecución de los convenios alcanzados a través de la conciliación, también es un tema de gran discusión entre los doctrinarios. Esta parte brinda la protección y seguridad jurídica en caso de incumplimiento de una de las partes con lo acordado, esto es, la existencia de un medio dotador de seguridad para hacer valer lo convenido en caso de incumplimiento.

Este tema resulta de gran importancia, para la protección que el ordenamiento jurídico brinda al cumplimiento del convenio que resolvió el conflicto entre las partes, sin la necesidad de que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo de la cuestión mediante una resolución; atendiendo lo anterior es relevante establecer en los diversos ordenamientos que contemplen la conciliación como medio para poner fin a un conflicto, los medios de ejecución de lo convenido, que deberán de ser de manera inmediata después de que una de las partes lo soliciten.

³⁶ Ibidem pp. 239-243.

En palabras simples, se puede entender la ejecución de lo convenido como la herramienta que tienen las partes para hacer cumplir el convenio conciliatorio, brindándoles la garantía que a pesar de la negativa de su contraparte a cumplirlo, se hará valer conforme fue acordado.

El tema de la ejecución de convenios es de gran trascendencia, por que existe la errónea idea que los convenios, se pueden ignorar, o se les puede dar incumplimiento sin incurrir en ninguna responsabilidad, de ahí la importancia de la homologación de convenios llegados a través de la conciliación, para que la anhelada certeza y seguridad jurídica se hagan presentes en la esfera jurídica de las partes.³⁷

³⁷ Ibidem pp. 221-222.

CAPÍTULO 3. NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURÍA AGRARIA Y DE LA CONCILIACIÓN DENTRO DE ESTA.

3.1 Normatividad de la Procuraduría Agraria.

En este tema abordaremos los fundamentos legales vigentes que dan vida a la Procuraduría Agraria y a la conciliación suscitada dentro de esta. Este capítulo nos proporciona las bases legales sobre las cuales la Procuraduría construye y determina el alcance y naturaleza de su participación agraria, así mismo, señalaremos los lineamientos para determinar su estructura y la forma en que lleva a cabo su labor conciliatoria, en todos sus aspectos.

3.1.1 Fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

Para dar un panorama general, el artículo 27 constitucional principalmente señala que la pertenencia de tierras y aguas ubicadas dentro del límite territorial pertenecen originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares (propiedad privada).

De igual manera establece que a la nación le corresponde el dominio directo de todos los recursos naturales, establece cuales son los bienes propiedad de la nación, señala que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las ley.

En la parte conducente para nuestro estudio la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

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

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria; y

Esta fracción es el principal fundamento legal de la Procuraduría Agraria, ya que como máximo ordenamiento confiere al Estado la facultad de tomar las medidas necesarias que busquen garantizar la expedita y digna impartición de justicia agraria, teniendo como finalidad la de otorgar a los sujetos agrarios la seguridad jurídica.

Luego entonces, en su segundo párrafo dispone que serán de carácter federal todo lo relacionado con los límites de terrenos ejidales y comunales, sin importar el origen de los mismos, de igual manera los relacionados con la tenencia de la tierra. Así las cosas, también puntualiza que la ley creará tribunales conferidos de autonomía y plena jurisdicción, conformados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, mismos que deberán de ser designados por el Senado de la República.

En su último párrafo y el más importante para nuestro estudio, establece que la ley creara un órgano que se encargue de la procuración de justicia agraria, resultando de gran relevancia por ser el fundamento legal de la Procuraduría Agraria. Esta es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de

ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones conferidas por ley, su reglamento y manuales internos, cuando así se lo soliciten, o de oficio cuando corresponda.

3.1.2 Fracción I del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El segundo fundamento legal de la Procuraduría Agraria en cuanto a su jerarquía es la fracción primera del artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

De lo anteriormente transcrito, se observa que el Poder Ejecutivo, reconoce como auxiliares a los Organismos descentralizados, que se encuentran regulados por la citada ley, así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Según lo establece el artículo primero de la ley en comento son organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, las entidades que componen la administración pública paraestatal.

Los organismo descentralizados son entidades creadas por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La finalidad que puede ocupar a un organismo descentralizado es aquella que de origen corresponde realizar al Estado; la Ley de las Entidades Paraestatales reconoce tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados; entre los que se encuentran:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
2. La prestación de un servicio público o social;
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para el correcto cumplimiento de su función, los organismos descentralizados cuentan con autonomía técnica, así como autonomía patrimonial para la toma de decisiones importantes.

Sobre el particular, los organismos descentralizados se rigen jurídicamente de una manera individual, es decir, el Congreso de la Unión crea una serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que sean tomadas en busca del cumplimiento de sus funciones. Independientemente de su autonomía, se encuentran subordinados a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Lo anterior resulta aplicable a nuestro objeto de estudio, tomando en cuenta que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, de ahí que la fracción I artículo 3 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal resulte importante, por reconocer a los organismos descentralizados como lo es la citada Procuraduría Agraria, para auxiliar a cumplir con las funciones del Estado, que le sean encomendadas legalmente.

3.1.3 Título Séptimo de la Ley Agraria.

Como lo mencionamos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reconoce a los organismos descentralizados, ahora bien el Título séptimo de la Ley Agraria, le da esta calidad a la Procuraduría Agraria. Así mismo establece las facultades y generalidades de la misma

Para mayor ilustración se transcribe a continuación el Título Séptimo de la Ley Agraria. Posteriormente pasaremos al análisis del mismo.

TITULO SÉPTIMO DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

Artículo 134.- 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.

Artículo 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

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

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

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

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las

autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Artículo 137.- La Procuraduría tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime necesario.

Artículo 138.- Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales.

Las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 139.- La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. Se integrará, además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

Artículo 140.- El Procurador Agrario deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Artículo 141.- Los Subprocuradores deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en derecho y una práctica profesional también de dos años; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

El Secretario General deberá reunir los requisitos previstos en las fracciones I y III anteriores.

Artículo 142.- El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Artículo 143.- Los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, también serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

Artículo 144.- El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II. Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III. Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- IV. Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V. Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII. Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y
- VIII. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Artículo 145.- Al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador.

Artículo 146.- A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, avocados y jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias.

Artículo 147.- El cuerpo de servicios periciales se integrará por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría. Tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia.

Como se aprecia en la transcripción que antecede, el Título Séptimo de la Ley Agraria establece las generalidades de la procuraduría Agraria, como lo son sus atribuciones, su integración y las facultades generales de su integrantes.

Cabe puntualizar que el principal fundamento legal de este Título, se encuentra en el artículo 134 de la Ley Agraria, el cual crea a la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado, es este precepto legal el que le da dicha calidad, de esta guisa, también reconoce su personalidad jurídica así como su patrimonio propio.

Lo anterior resulta fundamental, si tomamos en cuenta que es necesario que una Institución, o figura jurídica se encuentre establecida en la ley para su existencia, es decir nace a la vida jurídica.

Como hemos observado la Procuraduría Agraria tiene su origen jurídico desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de una manera general, hasta este Título Séptimo de la Ley Agraria, donde se encuentra establecida de una manera particular, lo anterior para que sea

reconocida y pueda tener efectos legales en la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a los demás artículos del citado Título, cabe señalar que establece las facultades de esta, las cuales ya fueron señaladas con anterioridad en el cuerpo del presente trabajo, por lo que en este apartado no las mencionaremos. Por otro lado el artículo 137 establece que tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas.

Ahondando en el presente estudio, se insta que la Procuraduría Agraria esta presidida por un Procurador (el cual será nombrado y en su caso removido por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria), Subprocuradores, Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, unidades técnicas administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias para su correcto desempeño.

Por último, el artículo 147, puntualiza que el cuerpo de servicios periciales estará conformado por expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría. Estas tendrán la función de realizar estudios, peritajes, consultas y dictámenes que sean solicitados por la propia dependencia.

3.2 Normatividad de la conciliación en la Procuraduría Agraria.

En este apartado señalaremos cuales son los fundamentos legales de la conciliación, sus características, requisitos, formalidades y en general el procedimiento conciliatorio que se desarrolla dentro de la Procuraduría Agraria.

3.2.1 Artículo 136 fracción III de la Ley Agraria.

Este artículo establece las atribuciones de la Procuraduría Agraria, y en su fracción tercera menciona que es atribución de esta, la de promover y procurar la conciliación de intereses de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, en casos que se relacionen con la normatividad agraria.

Es de resaltarse lo anterior, debido a que reconoce la conciliación de intereses en asuntos relacionados con la normatividad agraria. Mas aún, en el citado artículo se aprecia la palabra procurar, es decir se entiende que la Procuraduría Agraria debe de encaminar, intentar dar solución a los conflictos a través de la conciliación.

En otras palabras, este artículo es el sostén de la conciliación en la Procuraduría Agraria, tomando en cuenta que la Ley Agraria otorga a esta, la función conciliatoria de manera general para la solución de los conflictos mediante la avenencia, posteriormente el reglamento y los manuales detallarán a fondo esta función, cabe señalar que primero debe estar reconocida la conciliación en esta ley para que los reglamentos puedan personalizar esta figura.

3.2.2 Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El presente reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996, mismo que abroga el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1993, así entonces deroga todas las demás disposiciones que se opongan al mismo. Rubricado por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, además de los entonces; Secretario de la Reforma

Agraria, Arturo Warman Gryj, y el Procurador Agrario, Froylán R. Hernández Lara.

Este tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria de un modo más particular. Ahora bien, los artículos que mencionaremos a continuación reiteran la facultad conciliatoria a esta, como medio para resolver conflictos entre sujetos agrarios; ahora, en la ley de inmediata aplicación.

3.2.2.1 Artículo 5 fracción IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El presente artículo establece las facultades de la Procuraduría Agraria para el correcto desempeño de sus funciones, es decir facilita el cumplimiento de los objetivos que le fueron encomendados.

Cabe señalar que la fracción IV del citado artículo es muy similar a la fracción III del artículo 36 de la Ley Agraria. Se refuerza lo anterior del análisis de lo dispuesto en los artículos anteriormente citados. Para mayor ilustración transcribiremos ambos artículos con las respectivas fracciones.

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

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

Artículo 5º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.- Para el logro de sus objetivos la Procuraduría tendrá las siguientes facultades:

IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos.

Como se aprecia en la transcripción que antecede ambas fracciones son casi idénticas, pero existe una pequeña diferencia de gran peso para nuestro estudio, así entonces el segundo precepto establece que la Procuraduría Agraria deberá promover y procurar la conciliación de sujetos agrarios como vía preferente para la solución de conflictos.

Esto quiere decir, que la Procuraduría Agraria primero debe buscar la conciliación entre los sujetos agrarios para la solución de conflictos suscitados entre ellos. Como ya lo hemos establecido anteriormente, la solución de conflictos a través de la conciliación lleva consigo el consentimiento de las partes, lo cual se traduce en que difícilmente habrá desacuerdo en el convenio adoptado por ellos.

Para finalizar con el análisis de este artículo podemos mencionar que el Reglamento Interior realmente se preocupa por particularizar las funciones de la Procuraduría Agraria, además, al añadir la pequeña modificación a la fracción III del artículo 136 de la Ley Agraria, resalta el reconocimiento a las ventajas de la conciliación como medio preferente para resolver conflictos.

3.2.2.2 Artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El presente artículo establece que para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría Agraria estará a cargo del Procurador Agrario, además de contar con las siguientes unidades administrativas:

- Oficina del Procurador
- Subprocuraduría General
- Secretaría General
- Coordinación General de Programas Interinstitucionales
- Coordinación General de Delegaciones
- Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- Dirección General de Quejas y Denuncias

- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- Dirección General de Organización Agraria
- Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General de Estudios y Publicaciones
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Comunicación Social
- Contraloría Interna
- Delegaciones
- Residencias
- Visitadurías Especiales

De la misma manera, establece que la Procuraduría podrá contar con subprocuradurías, con direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento y de oficina, abogados y visitadores agrarios; además, personal técnico y administrativo que determine el Procurador, con base en el presupuesto.

Atendiendo lo anterior, se puede destacar que una de las unidades administrativas con la que cuenta la Procuraduría Agraria es la de Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, encargada de la conciliación y su proceso, a la cual se dará estudio en el siguiente punto del presente trabajo.

3.2.2.3 Artículo 21 fracciones II III y IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El presente artículo puntualiza las facultades de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, de las cuales las fracciones II, III y IV, son referentes a la conciliación, como se puede apreciar en la siguiente transcripción:

II. Actuar en la vía conciliatoria y poner a consideración de las partes los convenios respectivos, para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme al procedimiento establecido en este Reglamento;

III. Promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional;

IV. Promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable;

Del análisis se puede apreciar que esta Dirección General tiene a su cargo el procedimiento conciliatorio, el cual se encuentra detallado dentro del presente Reglamento; de la misma manera expondrá a las partes un panorama de lo jurídicamente exigible para la celebración del convenio. Para lograr que la conciliación se desarrolle de manera profesional, uniforme pero sobre todo apegada a derecho, capacitara a sus funcionarios marcando los parámetros generales para llevar a cabo la conciliación.

Alcanzado un convenio, promoverá la ratificación ante los tribunales agrarios, que en la práctica no se ratifican por la falta de disposición legal que los faculte, dejando sin efecto todo lo actuado y en estado de indefensión a los sujetos agrarios; por otro lado establece que los convenios se deberán de inscribir el Registro Agrario Nacional cuando así proceda.

3.2.2.4 Artículos 42, 43, 44 y 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Dentro del capítulo IX del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria denominado “de los procedimientos”, la conciliación se encuentra contemplada en la sección segunda en los artículos 42, 43, 44 y 45.

En el artículo 42, se refuerza la intención que la conciliación constituya la vía preferencial para la solución de conflictos dentro de la Procuraduría Agraria, solamente que aquí hace una excepción con los asuntos que por su

propia naturaleza deba de acordarlos la Asamblea de los núcleos de población agrarios.

El artículo 43, establece que la Procuraduría explicara a las partes en conflicto las ventajas llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, antes de dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios, de igual manera las invitará, bajo el principio de buena fe, a que no se interrumpirá dicho procedimiento a través de acciones de carácter judicial.

Lo anterior, busca principalmente exponer a las partes un panorama general de las opciones que tienen para poner fin a sus conflictos, exponiendo las ventajas y en su caso las desventajas a las que se enfrentarían en caso de elegir alguna de las vías para solucionar su conflictos. Así mismo se le da la garantía que se respetara el procedimiento conciliatorio.

Por otro lado el artículo 44, establece de una manera general el procedimiento de la conciliación. Primeramente señala que se deberá de hacer un análisis para verificar si el asunto a dirimir es materia de conciliación, posteriormente el servidor público encargado del asunto tendrá la obligación de obtener la mayor información posible para elaborar un juicio previo y de posibles soluciones que no contravengan a derecho, de esta manera poder exponer a las partes lo que jurídicamente es posible.

Posteriormente en caso de que las partes lleguen a un convenio y pueda tener validez deberá ser firmado por el conciliador, ambas partes y dos testigos; en caso de que alguno de ellos no pudiera hacerlo, estampara su huella digital.

Se establece, que la Procuraduría Agraria promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario tomando en cuenta la jurisdicción que se trate, y cuando conforme a la Ley y los reglamentos aplicables, contengan actos que deban de inscribirse, se le solicitara al Registro Agrario Nacional dicho servicio.

Finalmente el 45, detalla que si las partes no logran conciliarse, la Procuraduría las exhortará para que, de común acuerdo, la designen árbitro. En todo caso, sus derechos quedarán a salvo para deducirlos por las vías procedentes.

3.2.3 Manual de procedimientos de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

Considerando lo establecido por los artículos 134, 135 y 136 fracción III, de la Ley Agraria los cuales disponen que la Procuraduría Agraria es un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios; contemplando dentro de sus obligaciones, promover la conciliación entre sujetos agrarios para la solución de conflictos. Así mismo por lo establecido en el artículo 21 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, que señala la competencia de la Dirección General de Conciliación y Arbitraje y Servicios Periciales, para conciliar las controversias de los sujetos agrarios, se crea el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria que consta de 71 hojas, que constituyen una herramienta de trabajo para los servidores públicos, encargados de las labores de conciliación, arbitraje y servicios periciales.

En la parte denominada “normas de operación” de este Manual, podemos encontrar que se encuentra sujeto a revisiones periódicas con el objeto de evitar que se vuelva obsoleto e impida desarrollar satisfactoriamente la función para el cual fue creado, así mismo establece que la capacitación debe ser constante para los servidores públicos, encaminada a una mejor aplicación de este, así como para lograr atención de calidad a los sujetos agrarios.

La conciliación se encuentra contemplada en el apartado denominado “procedimiento de conciliación agraria”, ubicado en las páginas 20 a 27 del

presente. Establece que el objetivo del procedimiento de conciliación es emitir la normatividad en materia de conciliación y enviarla en forma oportuna a la estructura Territorial (Delegaciones y Residencias), para su estudio y aplicación.

Las normas de operación, establecidas en este Manual se pueden resumir en las siguientes:

- La conciliación en materia agraria, es el acuerdo de las partes, que serán orientadas por un tercero llamado conciliador cuya finalidad será la de resolver los conflictos que surjan con relación a la normatividad agraria.
- La conciliación como lo establece la Ley, es la vía preferente para resolver conflictos entre sujetos agrarios en controversias del mismo orden. Por lo que la Procuraduría Agraria tendrá la obligación de promover de manera prioritaria este medio para la solución de dichos conflictos.
- Se debe dotar a la Estructura Territorial (Delegaciones y Residencias) la normatividad vigente de manera oportuna, con la finalidad de que los servidores públicos encargados de llevar a cabo la conciliación la puedan utilizar como herramienta de trabajo y capacitación, con la finalidad de brindar una mejor atención a los sujetos agrarios.

3.2.4 Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

El presente Manual consta de 24 hojas, surge considerando la importancia de la conciliación como vía preferente para la solución de conflictos suscitados entre sujetos agrarios y destacando la labor de la procuraduría Agraria para lograr dicho objetivo. A partir de marzo de 2005, la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, tomó la

decisión de hacer una revisión al procedimiento conciliatorio, operado en las diversas Unidades Administrativas que conforman la Estructura Territorial de la citada Procuraduría, a fin de unificar los términos para lograr el desarrollo de dicho procedimiento conciliatorio. Además de las experiencias recabadas en las diversas Delegaciones Estatales, que fueron resultado de las visitas de supervisión encabezadas por la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, pretendiendo la unificación en el procedimiento conciliatorio, independientemente que es una herramienta esencial para los servidores públicos encargados de llevarlo a cabo.

En este orden de ideas, dentro de este Manual se precisan las funciones y características tanto de las partes, como del mismo procedimiento. Se establece que el conciliador será la persona encargada de que las partes resuelvan sus conflictos, con la finalidad de evitar que se inicie una controversia de carácter judicial.

El conciliador tendrá 4 principales características:

1. Carece de fuerza legal, es decir no tiene la facultad para hacer cumplir sus determinaciones por medio de la fuerza pública.
2. No deberá tener ningún interés personal en el resultado de la conciliación, para que las partes tengan plena credibilidad en el proceso conciliatorio.
3. El conciliador dentro de todo el procedimiento conciliatorio, deberá de mantener una actitud neutral.
4. Debe contar con la experiencia necesaria, además de tener todos los conocimientos necesarios para facilitar la conciliación y así evitar emitir opiniones erróneas o realizar propuestas inviables.

Dentro de las obligaciones del conciliador se encuentran las siguientes:

- Debe de promover como vía preferente de solución a los conflictos entre sujetos agrarios, la conciliación.
- Solo debe de intervenir en controversias de sujetos agrarios y obligaciones de dicho carácter.
- Desarrolla la conciliación apegándose a sus conocimientos sobre la normatividad agraria y en materia de conciliación, por lo que deberá de estar en constante capacitación.
- Registra oportunamente al Sistema Único de Información, las acciones correspondientes al proceso de conciliación.

3.2.4.1 El procedimiento conciliatorio contemplado en el Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

El procedimiento conciliatorio se dará por iniciado al recibir una petición realizada por alguno de los sujetos agrarios, esta podrá ser escrita o mediante comparencia solicitando la intervención de la Procuraduría Agraria para dar una amigable solución a su conflicto.

Posteriormente se requerirá a las partes que acrediten su personalidad e interés jurídico, que deberán demostrar, y en los casos que procedan se solicitará al Registro Agrario Nacional la información necesaria. Una vez realizado lo anterior, en un término que no deberá de exceder los 10 días hábiles se emitirá acuerdo de radicación y registrará la acción respectiva en el Sistema Único de Información, en el acuerdo de radicación, el conciliador:

1. Debe anotar el lugar y fecha en que se dicta.
2. Tener por recibida formalmente la petición de la parte interesada.

3. Establece de manera clara cual es el asunto motivo de la controversia.
4. Establecer de manera precisa el domicilio de la contraparte a efecto de que pueda ser notificada, mostrando la necesidad de que el día de la audiencia lleve los documentos necesarios para manifestar lo que a su interés convenga.
5. Asentar fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia conciliatoria, que se verificara dentro de los 10 días hábiles siguientes al acuerdo de radicación.
6. Nombre y firma del servidor público que emitió el acuerdo de radicación.

3.2.4.1.1 Notificación a las partes.

El mismo día en que se emita el acuerdo de radicación, el conciliador deberá de hacer las respectivas cédulas de notificación. De ser posible, se entregara al promovente en ese mismo momento con su respectivo acuse de recibo. De no ser así, se le entregará junto con la contraparte en un término que no excederá los 5 días hábiles al acuerdo de radicación, recabando el respectivo acuse de recibo y datos de identificación de la persona con quien se entienda la diligencia de notificación. Las cédulas de notificación deben contener:

- Lugar y fecha de elaboración
- Número de expediente de conciliación.
- Nombre del destinatario.
- Problemática expuesta por el promovente.

- Lugar y fecha de la audiencia conciliatoria.
- Aviso para que lleve los documentos para que este en aptitud de manifestar lo que a su interés convenga.

En el caso de que los sujetos agrarios llegaran a un acuerdo que ponga fin a su controversia, deberán de firmarlo, mismo que previamente debió de ser analizado por el conciliador para evitar que el convenio sea contrario a las leyes aplicables.

3.2.4.1.2 Audiencia conciliatoria.

El día señalado para la celebración de la audiencia conciliatoria, el conciliador deberá:

- a) Incitarlas para que en amigable composición sugieran alternativas que resuelvan su problema, para este propósito, el conciliador deberá ofrecer a las partes argumentos y razones que las oriente. De igual forma, en el desempeño de su actividad podrá sugerir propuestas objetivas e imparciales, que permitan en un momento dado suscribir un convenio conciliatorio.
- b) Levantar el acta correspondiente a la audiencia, asentando lugar, día y hora de su celebración, los nombres y demás generales de los comparecientes.
- c) Si en la audiencia, las partes llegan a un acuerdo, se precisará en que consiste este, o bien, se elaborará el respectivo convenio conciliatorio, especificando los derechos y obligaciones que asumieron las partes.
- d) De no haber llegado a algún acuerdo conciliatorio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el conciliador deberá exhortarlas para que en la vía arbitral diriman su controversia.

- e) Si durante el desarrollo de la audiencia, las partes acordarán suspenderla a fin de consultar con terceras personas, recabar mayor información o realizar diligencias para tener mayores elementos sobre el conflicto, se diferirá ésta para reanudarse en el tiempo que al efecto hubieren acordado.

Si los sujetos agrarios logran un acuerdo para dirimir su controversia, el conciliador deberá analizar la legalidad de las propuestas, posteriormente las partes, así como el conciliador firmarán el convenio respectivo. Cuidando que los términos del convenio se ajusten y no sean contrarios a las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate, debiendo cumplir con los elementos de existencia y validez de los convenios.

3.2.5 Elementos de existencia los convenios.

No debemos dejar pasar que los convenios conciliatorios, al ser actos jurídicos, requieren para su existencia lo dispuesto por el artículo 1794 del Código Civil Federal, mismo que es de aplicación supletoria a la materia agraria, previsto en el numeral 2 de la Ley Agraria.

Así luego, podemos observar en el artículo 1794 del Código anteriormente referido se desprende lo siguiente:

- a) El consentimiento de las partes. Es indispensable que emitan una declaración unilateral de voluntad para la celebración del acto.
- b) El objeto que sea materia del convenio. Para que podamos descubrir el objeto de los convenios conciliatorios basta con que observemos a lo que se comprometieron las partes, que puede consistir en dar, hacer o no hacer, para lo cual debemos tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 1824 del Código Civil Federal, mismo que menciona.

Artículo 1824.- Son objeto de los contratos:

- I. La cosa que el obligado debe dar;
- II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer.

Para ejemplificar el siguiente artículo, señalaremos los ejemplos que maneja el Manual para el procedimiento conciliatorio:

- Dar: Enajenar derechos parcelarios, la obligación de dar gira en torno a un objeto físico, en este ejemplo una parcela.
- De no hacer: Respetar la servidumbre de paso, la abstención consiste en no realizar actos que obstaculicen el paso a la parcela.
- De hacer: Servirse de una servidumbre de paso, el hecho consiste en transitar por el camino.

3.2.6 Elementos de validez de los convenios.

Con independencia de que se hayan cumplido los elementos de existencia, no debemos dejar pasar de lado los elementos de validez, necesarios para producir consecuencias jurídicas y alcanzar la perfección.

Se refuerza lo anterior por el artículo 1795 del Código Civil Federal, del cual se desprende que los elementos de validez en los convenios son:

- I. La capacidad de las partes; la podemos entender como la aptitud que tienen las personas para ser sujetos de derechos y obligaciones. De aquí se desprende la capacidad de goce y la de ejercicio, la primera consiste en la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, la segunda consiste en la aptitud para ejercer estos.

- II. Ausencia de vicios en el consentimiento; la voluntad de las partes debe de estar exenta de defectos o vicios, debe de ser cierta y libre. Si la decisión proviene de una creencia equivocada (error), la disimulación de esta (mala fe), ha sido resultado de engaños (dolo) o ha sido inducida con amenazas (violencia), entonces es una voluntad viciada, que dará como resultado la anulación del convenio.
- III. Licitud en el objeto, motivo o fin; debemos recordar que el objeto del convenio es el contenido de la conducta de las partes, es decir a lo que se obligaron y el motivo o fin es el propósito que lo inducen a la celebración. Cabe señalar que ambos deben de ser lícitos para que sea valido el convenio.

Como ejemplo de un convenio invalido tenemos el siguiente:

Un conflicto entre ejidatarios por la posesión de una parcela en donde el ejidatario titular a través de un convenio conciliatorio acuerda arrendar dicha parcela (objeto lícito) a su contraparte a fin de que ella siempre estupefacientes (motivo o fin ilícito).

- IV. La formalidad. Tomando en cuenta que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad, la formalidad se entiende como la manera como se externa dicha voluntad.

Debemos destacar; si bien es cierto que la ley en materia de convenios, no exige formalidad alguna, es conveniente que el acuerdo entre las partes en conflicto debe quedar plasmado por escrito. Con el fin de preservar un medio de prueba fehaciente de la realización del convenio conciliatorio en donde se estipulan derechos y obligaciones.

Por último después de suscrito el convenio conciliatorio, se promoverá su ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario competente y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

CAPÍTULO 4. LA RATIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS CONCILIATORIOS ALCANZADOS EN LA PROCURADURÍA AGRARIA.

4.1 La ineficacia de la conciliación en la Procuraduría Agraria por la dificultad de ratificar los convenios conciliatorios.

A lo largo del presente trabajo hemos estudiado la función que desempeña la Procuraduría Agraria en cuanto a promover la conciliación como medio preferente para la solución de conflictos entre sujetos agrarios, dicha función se ve entorpecida en la practica debido a la barrera que los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario interponen para que el proceso de conciliación no pueda llevarse acabo exitosamente.

Esta dificultad se presenta al momento de ratificar u homologar los convenios ante el Tribunal, esto es que tenga la calidad de sentencia y efecto de cosa juzgada en los convenios, para de ser necesario exigir el cumplimiento de los mismos ante ese H. Tribunal, dando certeza jurídica a las partes. En un sentido amplio, la homologación implica la aprobación judicial de un acto jurídico que no había adquirido toda su eficacia jurídica antes de ser homologado. Cabe aclarar que este término no es utilizado ni por la legislación, ni por la jurisprudencia mexicana, solo lo emplea la doctrina procesal y dentro de la Procuraduría Agraria.

Lo anterior, lo podemos fundamentar con la entrevista otorgada por el Director de Conciliación y Arbitraje de la Procuraduría Agraria, el Maestro en Derecho, José de Jesús Cazares Ramírez, al señalar que en promedio, anualmente se celebran 30,000 convenios alcanzados a través de la conciliación de los cuales aproximadamente el 80% no son ratificados por el Tribunal Unitario Agrario. Señala que las principales causas por las cuales los Magistrados no ratifican los convenios, son las siguientes:

- La falta de disposición legal, que obligue a los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario a ratificar los convenios de conciliación. Aunque que los funcionarios de la Procuraduría Agraria están obligados a promover la ratificación u homologación, los Magistrados carecen de precepto legal que los faculte para tal efecto, por lo que, la homologación de convenios únicamente se sujeta a la voluntad de estos.
- La desestimación que se le tiene a la figura de la Procuraduría Agraria. Es decir, algunos magistrados no ven la importancia de su función conciliatoria, a pesar de que esto signifique la disminución de carga de trabajo en el Tribunal. Aprecian a la Procuraduría como un organismo inferior.
- El desconocimiento que se tiene del asunto al que se le dio solución a través de la conciliación en la Procuraduría Agraria. Algunos otros Magistrados consideran que el desconocimiento del conflicto suscitado entre los sujetos agrarios así como, su substanciación los impide para poder reconocer o ratificar el convenio.
- Los Magistrados consideran la necesidad de dirimir las controversias de los sujetos agrarios a través de las instancias marcadas por los Tribunales Agrarios, es decir, cuestionan a los sujetos agrarios acudir a la Procuraduría Agraria, en vez de hacerlo por la vía jurisdiccional.

Las anteriores consideraciones son las que evitan que los Magistrados ratifiquen los convenios de conciliación, teniendo como principal consecuencia dejar sin efecto todo lo llevado a cabo ante la Procuraduría, independientemente que las partes hayan logrado dar solución a sus diferencias, dando como resultado un estado de incertidumbre jurídica para las partes, igualmente resulta una pérdida económica, en tiempo, y evidentemente de resultados favorables para la solución de su conflicto. Se habla de incertidumbre jurídica si tomamos en cuenta, un convenio que no

es homologado queda únicamente a voluntad de las partes su cumplimiento, sin que exista una obligación para hacerlo.

4.2 El acuerdo de voluntades como elemento fundamental para la ratificación de convenios.

Como principal fundamento para lo ratificación de los convenios de conciliación, podemos tomar en cuenta el acuerdo de voluntades. Lo anterior, se desprende al considerar que la principal característica de la conciliación es buscar un acuerdo entre las partes que ponga fin a sus diferencias, este tiene la propiedad de ser de mutuo acuerdo, alcanzado después de una negociación entre los sujetos agrarios para beneficio de ambas partes. El acuerdo de voluntades como su propio nombre lo indica es el pacto, convenio, compromiso de exteriorizar o materializar las intenciones de las partes, lo que debería de bastar para su ratificación.

Visto lo anterior, debe precisarse que este acuerdo de voluntades ha sido guiado, no inducido en el resultado y revisado, para evitar que sea contrario a derecho por personal de la propia Procuraduría Agraria, es decir, revisado en el fondo como en la forma, cumpliendo con todos los requisitos establecidos por la ley.

De ahí que se busque la ratificación del convenio que las partes de manera voluntaria acordaron, a diferencia de las resoluciones judiciales se tiene el visto bueno, es decir, la aceptación de lo convenido, por lo que no debería de existir impedimento y por el contrario se debe establecer como obligatorio para los Magistrados la ratificación del convenio de conciliación, evitando de esta manera posteriores conflictos ocasionados por una omisión de ellos mismos. Como se ha establecido, en el caso de querer exigir el cumplimiento de un convenio de conciliación que no ha sido ratificado, el cumplimiento de este quedara conferido a la buena fe de las partes, lo que deja en un estado de inseguridad jurídica a los sujetos agrarios que acudieron por derecho y voluntad a la Procuraduría Agraria tratando de dar

solución a sus diferencias jurídicas. Resulta absurdo que posterior al proceso de conciliación y a la firma del convenio, queden imposibilitados de hacerlo cumplir.

4.3 El carácter de sentencia y cosa juzgada de los convenios.

En esta parte del trabajo de investigación, veremos los efectos que conlleva la sentencia y sus características, una de estas es la cosa juzgada, que sirve de garantía para las partes. Lo anterior con la finalidad de tener un mejor panorama sobre el asunto y así, comprender de una manera clara los puntos tratados a lo largo del presente trabajo.

4.3.1 El carácter de sentencia.

Cuando hablamos de carácter de sentencia, queremos hacer énfasis a las consecuencias positivas y efectos que tiene la sentencia para el presente trabajo de investigación. Primeramente, debemos observar que el concepto estricto de sentencia es el de resolución que pone fin al proceso decidiendo el fondo del litigio, lo que para nuestro objeto resulta de gran importancia, brindando seguridad jurídica a las partes y evitando dejarlas en estado de indefensión, por tener la certeza que el convenio alcanzado a través de la conciliación pondrá fin a sus diferencias jurídicas en materia agraria.

La sentencia en un sentido estricto se puede visualizar desde dos perspectivas; primeramente como el acto más importante que emite un juzgador en virtud de que pone fin a un proceso y en segundo lugar, como un documento judicial en el cual se inscribe dicha resolución, es decir, por un lado tenemos los efectos jurídicos que tiene la sentencia y por otro lado el documento, que debe cumplir ciertos requisitos de forma.

4.3.1.1 Acto judicial.

Con respecto a que es el acto más importante que emite el juzgador, las sentencias pueden distinguirse en varias categorías de acuerdo con diversos criterios, entre los cuales destacamos los relativos a sus efectos y autoridad.

1.- Efectos; en primer término se puede mencionar en nuestro sistema procesal la Configuración de tres sectores señalados por la doctrina científica del proceso, los que no son contemplados expresamente por los códigos respectivos, pero se pueden deducir implícitamente de sus disposiciones, es decir:

- Sentencias puramente declarativas, aquellas que clarifican el derecho o la situación jurídica controvertida.
- Sentencias de condena que son las que señalan la conducta que debe seguir el demandado (o el acusado en el proceso penal) con motivo del fallo.
- Sentencias constitutivas, que predominan en las cuestiones familiares y del estado civil, fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior, y en esta misma dirección podemos incluir a los llamados laudos pronunciados en los conflictos colectivos laborales calificados como económicos y que corresponden al concepto sentencia colectiva en materia de trabajo.

2.- Autoridad, en el derecho procesal mexicano es posible distinguir dos categorías:

- Sentencia definitiva, es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.
- Sentencia firme, es aquella que no admite ningún medio de impugnación, por lo cual ha adquirido el efecto de cosa juzgada, a pesar que la terminología de los diversos códigos procesales es imprecisa, al utilizar expresiones equívocas, como la “declaración de ejecutoriedad” de la

sentencia o la denominación de "sentencias ejecutoriadas o ejecutorias" no obstante que esta calificación se puede prestar a errores, en virtud de que no todos los fallos firmes pueden ser objeto de ejecución material, estas generalmente corresponde a los que establecen una condena, por ejemplo las absolutorias, son exclusivamente declarativas, por lo que resulta adecuado el uso del término de cosa juzgada.³⁸

4.3.1.2 Documento judicial.

Como documento judicial, las disposiciones procesales señalan requisitos de forma así como de fondo.

1 Requisitos formales: la mayor parte de los códigos procesales mexicanos, no obstante disponen que las sentencias y los llamados laudos en materia de trabajo no se sujetaran a formalidades especiales, sin embargo señalan el contenido formal de las mismas, que separan en tres partes.

- La relación de los hechos de la controversia.
- Las consideraciones y fundamentos legales.
- Los puntos resolutive, que corresponden a los tres aspectos tradicionales de resultandos, considerandos y puntos resolutive

2 Requisitos de fondo: no están claramente precisados en los ordenamientos procesales mencionados con anterioridad, por lo que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia podemos señalar como tales las exigencias de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

- Congruencia: debe haber una relación de concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador. Así mismo la jurisprudencia

³⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII, Porrúa, México, 1984, p. 105.

de la Suprema Corte de Justicia ha distinguido entre la congruencia externa, que consiste en la conformidad entre lo resuelto y lo pedido, y la interna considerada como la coherencia entre las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

- La motivación y fundamentación: requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y específicamente para las decisiones judiciales, por el Artículo 14 de la misma ley fundamental.

Como motivación se ha extendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso.

La fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto. El citado Artículo 14 constitucional señala el fundamento de las sentencias, conforme a la letra o a la interpretación jurídica de ley, y a falta de esta, en los principios generales del derecho. En materia penal queda prohibido imponer, por simple analogía o aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

- La exhaustividad es el deber del juzgador de analizar todas las pretensiones formuladas por las partes, es decir, todos los aspectos de la controversia planteada por las mismas.

Diversas disposiciones procesales establecen de manera estos requisitos de fondo de la sentencia, disponen que las sentencias deben ser precisas, claras y congruentes, que deben fundarse en derecho y resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso.³⁹

³⁹ Ibidem. p. 106.

Luego entonces, de los efectos y características anteriormente expuestos, resulta de gran importancia para nuestra investigación considerar que si bien es cierto, la Procuraduría Agraria no emite resolución como tal en los convenios alcanzados a través de la conciliación, también lo es que un convenio busca la misma finalidad de la sentencia; poner fin al proceso decidiendo el fondo del litigio. Más a nuestro favor, la propia Ley Agraria en su artículo 185, fracción VI, referente al juicio agrario en su parte conducente señala:

VI.- En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra 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...

Como se observa en la transcripción que antecede, la misma Ley Agraria establece que si se lograra la conciliación entre las partes, se suscribirá el convenio respectivo y este tendrá calidad de sentencia. Lo cual trae como efecto la viabilidad, que los convenios de la misma índole logrados en la Procuraduría Agraria alcancen después de verificar su legalidad, la misma calidad.

Ahora bien, el carácter de sentencia con respecto a su autoridad, buscamos que los convenios de conciliación motivo de nuestro estudio tengan la característica de una sentencia firme, es decir, aquella que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido el efecto de cosa juzgada.

En otras palabras resulta viable, por ser el convenio de conciliación un acuerdo de voluntades, no existe posibilidad para que una de las partes busque modificar o revocar el convenio al que llegaron de mutuo acuerdo, incluso si consideran que dicho convenio como tal o el mismo procedimiento tiene características en las que no están de acuerdo, únicamente basta con abandonar el proceso de conciliación o de última instancia omitir firmar el convenio. En este punto se puede concluir que las partes no están obligadas a llevar el proceso conciliatorio, por el contrario, si deciden llevarlo a cabo y

concluye en un convenio conciliatorio, este tiene la característica que las partes lo elaboran buscando en todo momento la satisfacción de ambas, que cubra en lo posible sus expectativas, por lo cual la sentencia firme es adecuada.

Respecto de los requisitos formales de la sentencia, los convenios conciliatorios cumplen con los mismos, relaciona los hechos de la controversia. Desde el proceso de conciliación, busca en todo momento las consideraciones y fundamentos legales, nunca se elabora un convenio conciliatorio que contravenga a derecho. Igualmente se cumple con las exigencias de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad, mismas que quedaron precisadas en párrafos anteriores.

Para concluir con este tema, cabe puntualizar que buscamos el carácter de sentencia en los convenios conciliatorios llevados ante la Procuraduría Agraria, por que da como finalizada la controversia que se suscite entre los sujetos agrarios, con la característica de una sentencia firme y así evitar que los sujetos agrarios desconozcan o caigan en el incumplimiento del mismo, lo anterior con independencia de que los convenios cumplen con los requisitos de fondo y forma de una sentencia.

4.3.2 Efecto de cosa juzgada.

Después de estudiar el carácter de sentencia, así como los tipos de sentencia de acuerdo a su autoridad, podemos observar que la sentencia firme tiene como característica que alcanza el efecto de cosa juzgada. Para iniciar el estudio del efecto de cosa juzgada es preciso expresar que la palabra cosa juzgada proviene del latín *res judicata* y se entiende como la firmeza, duración de lo resuelto en las sentencias o resoluciones.

Esta institución se creó por razones de seguridad jurídica, es una de las más complicadas de precisar, ya que sobre su naturaleza jurídica, límites y efectos se han elaborado numerosas doctrinas y producido innumerables discusiones. Para evitar las contrariedades de los puntos de vista

doctrinales, nos abocaremos al punto de vista que resulta mas explicito, el del procesalista italiano Enrico Tullio Liebman expresado en sus clásicos estudios sobre la autoridad y eficacia de la sentencia.

Conforme con el razonamiento del profesor Liebman, la figura de la cosa juzgada no debe considerarse como una cualidad de la sentencia definitiva, en virtud de que dicha resolución judicial adquiere el efecto de la cosa juzgada cuando lo decidido en ella es inalterable, como ocurre en la sentencia firme.⁴⁰

De esta guisa, la cosa juzgada se configura sólo cuando una sentencia es firme, en otras palabras, cuando no puede ser impugnada por los medios ordinarios o extraordinarios de defensa. Ahora bien, doctrinalmente se ha establecido la cosa juzgada formal y material. En la cosa juzgada formal se puede decir que se lleva en el interior del mismo proceso, impidiendo la renovación de las cuestiones, consideradas cerradas en el mismo; pero sin impedir su proposición en un proceso futuro, si la naturaleza de la cuestión lo permite, por otro lado, la cosa juzgada material, se encuentra fuera del proceso, es aquella que implica la inmutabilidad de un resultado procesal mediante el inicio de un nuevo juicio, al cerrarse toda posibilidad que se emita una decisión que se contradiga o se oponga a lo antes dictado. Sus efectos se producen en el proceso donde se dictó la sentencia y en otros futuros, por lo que se considera estable y permanente (por ser eficaz dentro y fuera del respectivo proceso). Es decir, asegura la inmutabilidad del fallo frente a todo eventual proceso futuro que pueda iniciarse sobre el mismo objeto. En ambos casos, se produce la cosa juzgada por la inmutabilidad del fallo, pero en el primero se habla de cosa juzgada formal y en el segundo de cosa juzgada material.

No se trata de dos cosas juzgadas, señala Liebman, porque el concepto de cosa juzgada es único, si bien es doble su función: por un lado, ella hace

⁴⁰ Cfr. LIEBMAN ENRICO, Tullio. Eficacia y Autoridad de la Sentencia y Otros Estudios Sobre la Cosa Juzgada, Ediar, Buenos Aires, 1946, p. 275.

inmutable el acto de la sentencia; y por otro lado, hace inmutables los efectos producidos por la sentencia, consolida y garantiza contra el peligro de una decisión contradictoria.

Puede decirse, que la cosa juzgada formal es la inmutabilidad de la sentencia por la preclusión de los recursos; y la cosa juzgada material, la inmutabilidad de los efectos de la sentencia no sujeta ya a recursos, en todo proceso futuro sobre el mismo objeto.

Por otro lado, la cosa juzgada formal (preclusión de medios de defensa) es el presupuesto necesario de la cosa juzgada material (definitividad para futuros procesos). Por su fin, la cosa juzgada formal hace que la sentencia sea inatacable en el ámbito del proceso pendiente, de modo que éste tenga término; en cambio, la cosa juzgada material impone que se tenga cuenta de su contenido en todo proceso futuro entre las mismas partes y sobre el mismo objeto.

En esencia, el efecto de la cosa juzgada formal se identifica con el efecto de la preclusión, porque ambos se limitan al proceso en que tiene lugar, mientras que la cosa juzgada material tiene fuerza vinculante en todo proceso futuro.

Continuando con nuestro estudio, debemos de señalar los límites objetivos y subjetivos de la cosa juzgada, entendiéndose los primeros como los supuestos en los cuales no puede discutirse en un segundo proceso, lo resuelto en uno anterior, sirve de referencia lo dispuesto por el artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal vigente que señala; para que una sentencia firme (ejecutoria) dictada en un juicio, surta efectos de cosa juzgada en otro proceso, es necesario que, entre el caso resuelto y aquel en que la sentencia sea invocada, concurre la identidad en las cosas, las causas, las personas y la calidad con que lo fueron, elementos que se conocen como "triple identidad" es decir; las partes, el objeto del litigio y las pretensiones.

Por otro lado, los llamados límites subjetivos se vinculan a las personas que están sujetas a la figura de la cosa juzgada, y que perjudica a los que han intervenido en el proceso o a los que están relacionados jurídicamente.⁴¹

De esta forma, y bajo las consideraciones apuntadas, el efecto de cosa juzgada que queremos para los convenios conciliatorios, según la doctrina es el de cosa juzgada material, no debiendo existir inconveniente en ello, por la naturaleza que conllevan los convenios de conciliación (acuerdo de voluntades). Por otro lado, el efecto jurídico que ofrece la cosa juzgada es brindar a los sujetos agrarios la confianza de buscar la solución de sus diferencias jurídicas a través de la conciliación, con la confianza de que su convenio conciliatorio se respetara y será reconocido por el Tribunal Unitario Agrario, de tal forma lo podrán hacer valer en caso necesario ante este y evitaran un posible juicio suscitado por el mismo conflicto.

4.4 La ratificación de los convenios conciliatorios alcanzados en la Procuraduría Agraria.

Al principio del presente capítulo, hemos expuesto de una manera general la problemática que evita el correcto desempeño de la Procuraduría Agraria para lograr la ratificación de los convenios alcanzados por la conciliación, considerada como la vía preferente para la solución de conflictos suscitados entre sujetos agrarios.

Esta problemática es ajena a la Procuraduría Agraria, como previamente lo hemos mencionado, la estructura y el funcionamiento de la misma es adecuado y satisface de manera correcta su función conciliatoria, lo anterior se fundamenta con los registros exactos de la misma, los cuales nos fueron proporcionados por Director de Conciliación y Arbitraje de la Procuraduría Agraria, el Maestro en Derecho, José de Jesús

⁴¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II, Porrúa, México, 1983, pp. 344-345.

Cazares Ramírez, de la base de datos de controversias agrarias concluidas por conciliación del índice total nacional del 2007; estos señalan que en ese año se llevaron a cabo 31920 convenios conciliatorios de los cuales el 85.7% no fueron ratificados por los Tribunales Unitarios Agrarios, es decir 27370 conciliaciones no cumplieron con su cometido de brindar seguridad y certidumbre jurídica a los sujetos agrarios.

Visto lo anterior podemos resaltar primero; la Procuraduría Agraria cumple cabalmente con su función si consideramos el número de conciliaciones realizadas es elevado, además se han incrementado año con año y segundo; que esta función se ve entorpecida cuando los convenios alcanzados entre los sujetos agrarios no son ratificados u homologados por los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario, lo que tiene como consecuencia que los sujetos agrarios queden en un estado de inseguridad jurídica por la omisión de los Magistrados.

Como resultado del análisis de la problemática anteriormente citada hemos llegado a la mejor propuesta para abatir dicho problema, esta propuesta fue planteada al Director de Conciliación y Arbitraje de la Procuraduría Agraria, titular del área de conciliación, con la finalidad de saber si resultaría eficaz para poder erradicar la problemática presentada y así conseguir una propuesta que sea práctica, a lo cual el Director de Conciliación y Arbitraje considero viable, realista y funcional para mejorar el desempeño de la Procuraduría Agraria en el área de conciliación.

Esta consiste, en lograr que sea obligatoria la ratificación de los convenios de conciliación alcanzados por los sujetos agrarios ante la Procuraduría por parte de los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario, de este modo poner fin a sus diferencias jurídicas, tomando en cuenta que dichos convenios son orientados, no manipulados y evitando que sean contrarios a derecho. Por lo cual los Magistrados previa certificación de que es un convenio que se encuentra apegado a derecho y cumple con los requisitos legales, deberán ratificarlo como parte de sus obligaciones de

ley, otorgándole el carácter de sentencia y efecto de cosa juzgada para que los sujetos agrarios tengan la seguridad y certeza jurídica.

Sobre la particular propuesta se considera la mas efectiva, por la gran cantidad de efectos positivos y la gran eficacia para abatir el problema en cuestión. Uno de los efectos positivos que traería consigo dicha propuesta es disminuir la carga de trabajo de los Tribunales Unitarios Agrarios, que reconocen a la conciliación como medio benéfico para solucionar conflictos, lo cual se puede corroborar con el ensayo denominado “La Conciliación en Materia Agraria”, emitido por el Tribunal Unitario Agrario número 19, de Tepic, Nayarit, el 06 de agosto de 2004,⁴² el cual en su parte conducente, establece:

Como se advierte, al encontrarse plena aplicación a ello (a la conciliación), traería como consecuencia el abatimiento de una gran parte de la carga de asuntos en los tribunales agrarios y en especial crea conciencia de las partes para que con su buena disposición y buena fe las contiendas se resuelvan atendándose a los intereses de las partes; con una fórmula de arreglo que ellas mismas proponen, la que posibilita que ni todo se gane ni todo se pierda, puesto que en razón que de la composición amigable, ambas partes en su fuero interno consideren que ganan en la controversia.

Cabe precisar, este ensayo refiere a lograr que dentro del juicio agrario se pueda conciliar no antes de que se emita la sentencia, si no de que cause ejecutoria, para dar cabida a un margen más amplio en que las partes resuelvan sus asuntos por la vía conciliatoria, pero no debe dejarse pasar que la reflexión que transcribimos antes, refiere a las ventajas de la conciliación, lo que refuerza de manera contundente nuestra postura, reconociendo el mismo Tribunal Unitario Agrario las ventajas, que las controversias entre sujetos agrarios se lleve con un arreglo propuesto por ellas mismas, sin contravenir a derecho, además fortalece nuestra propuesta por reconocer que la carga de trabajo se verá significativamente disminuida.

Continuando con nuestra propuesta, debemos señalar que dentro del juicio agrario llevado ante Tribunales Unitarios Agrarios, como previamente

⁴² <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ensayos/conciliacion.htm>, 10 de Enero de 2008, 14:20.

se ha señalado en el presente trabajo reconocen la figura de la conciliación, al manifestar que 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 avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado, tendrá el carácter de sentencia.

Lo anterior, apoya nuestra propuesta en dos aspectos relevantes; primeramente se debe destacar que un convenio conciliatorio puede tener carácter de sentencia una vez verificado que se apega a derecho, lo cual es parte de nuestra propuesta. Segundo, el Tribunal Unitario Agrario reconoce y busca la conciliación como medio de solución de conflictos, y le da gran importancia al establecer que es durante la audiencia o hasta antes de pronunciar el fallo el momento para que se lleve a cabo la conciliación. Así las cosas, fundamenta la propuesta de la ratificación de convenios conciliatorios alcanzados ante la Procuraduría Agraria, por la sencilla razón que esta es un organismo descentralizado reconocido por la Ley Agraria, persiguiendo la conciliación como vía preferente para la solución de conflictos entre sujetos agrarios; por otro lado el Tribunal Unitario Agrario busca de igual manera la conciliación, lo que resulta inexplicable que este omita la ratificación de acuerdos de conciliación de la Procuraduría Agraria.

Es decir, si ambos buscan la conciliación, es inconcebible que el Tribunal Unitario Agrario, impida a la Procuraduría Agraria llevar a cabo de manera eficaz su función conciliatoria, por el hecho que la ratificación no sea parte de sus obligaciones y únicamente se deje a su criterio, que como ya señalamos en sus estadísticas, da como resultado la no ratificación de convenios.

Otra de las ventajas inmediatas de lograr que los Magistrados dentro de sus funciones contemplen la de ratificar previa calificación de que los convenios son apagados a derecho y así elevarlos a calidad de sentencia y efecto de cosa juzgada, sería la de brindar la anhelada seguridad y certeza jurídica a los sujetos agrarios. En caso contrario, todo lo actuado queda sin

efecto, trayendo consigo, la perdida de tiempo y dinero invertido por las partes, así mismo ocasiona la desconfianza y falta de credibilidad hacia la Procuraduría Agraria, un resultado triste por no ser derivado de las acciones propias de esta.

Un efecto a futuro, relacionado con el párrafo anterior es el de recuperar e incrementar la credibilidad de la Procuraduría Agraria, esto se conseguirá paulatinamente cuando los sujetos agrarios vean que al solucionar sus conflictos ante esta, por la vía conciliatoria, obtendrían un convenio celebrado por ambas partes satisfaciendo sus pretensiones, mayor aún al ver que tiene el reconocimiento de los Tribunales Agrarios, estando en aptitud para exigir el cumplimiento de los convenios en caso necesario o evitar que surja un conflicto futuro entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

Al recuperar la credibilidad de la Procuraduría Agraria, y demostrando la efectividad de la misma, cada vez mas sujetos agrarios acudirán a esta para poder dar solución a través de la conciliación a sus diferencias jurídicas, que de igual manera se traducirá en una disminución en la carga de trabajo de los Tribunales Unitarios Agrarios, siendo esta, otra ventaja a futuro.

4.5 Reformas necesarias para que legalmente sea posible la ratificación de los convenios conciliatorios.

El presente trabajo busca mejorar nuestro sistema jurídico, para lograr un beneficio a la sociedad. Es conocido que en nuestro sistema legal existen lagunas, o carece de disposiciones legales para que pueda funcionar correctamente, lo que se puede traducir en impedimento para la correcta aplicación del Derecho. Por lo anterior, se requiere reformar disposiciones legales para que nuestra propuesta pueda nacer jurídicamente, y tener un efecto legal y social.

Mediante la presente propuesta, perseguimos beneficiar principalmente a todos los sujetos agrarios que busquen dar solución a sus diferencias jurídicas mediante la conciliación en la Procuraduría Agraria, organismo que dentro de sus funciones se encuentra la de buscar la conciliación de estos, contando con servidores públicos preparados y en constante capacitación para desempeñar esta función de una manera profesional, así mismo, ha creado manuales a efecto de llevar a cabo la conciliación bajo el mismo método y con los mismos lineamientos, logrando una uniformidad en los procedimientos conciliatorios desarrollados por sus funcionarios en representación de la Procuraduría Agraria.

No obstante lo anterior, existe una deficiencia en diversas disposiciones legales, estas resultan un obstáculo para lograr que la conciliación alcance su cometido; dar por terminado el conflicto y brindar seguridad jurídica a los sujetos agrarios y evitar dejarlos en estado de indefensión. Estas deficiencias como se ha mencionado en el cuerpo del presente trabajo, se traduce principalmente en la omisión que la ley hace para que los Magistrados de los Tribunales Agrarios ratifiquen, previa calificación los convenios de conciliación de la Procuraduría Agraria.

Es un problema que se puede apreciar como simple, pero afecta a muchas personas y esto es reconocido por la misma Procuraduría Agraria es decir, no son suposiciones, es una realidad comprobable. Para evitar hacer una propuesta que resultara obsoleta o inviable acudimos a esta Institución para buscar el visto bueno de la presente.

Por lo anteriormente expuesto y para lograr que la conciliación en la Procuraduría Agraria llegue a sus últimas consecuencias son necesarias las siguientes reformas.

4.5.1 Reforma a la fracción XIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La modificación a este artículo es la base de nuestra propuesta y se puede considerar como el nacimiento jurídico de la misma, consiste en adicionar una fracción para facultar y de cierto modo obligar a los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios a ratificar los convenios conciliatorios, atribución que no esta contemplada en nuestro derecho agrario, ocasionando la negativa de estos a reconocer y a su vez ratificar los convenios, originando que lo actuado por las partes se quede sin efecto (perdida de tiempo y económicas), un estado de inseguridad jurídica, así como la perdida de credibilidad de la Procuraduría Agraria. Para mayor ilustración se transcribe textualmente el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ubicado en el Capitulo quinto denominado “De los Tribunales Unitarios”:

Artículo 18.- Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I.- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II.- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

III.- Del reconocimiento del régimen comunal;

IV.- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI.- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII.- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII.- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

IX.- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

X.- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y

XI.- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

XII.- De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

XIII.- De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

XIV.- De los demás asuntos que determinen las leyes.

Como se aprecia en la transcripción que antecede, los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario no están facultados para ratificar los convenios conciliatorios alcanzados a través de la Procuraduría Agraria, es decir, esta y ninguna otra disposición legal que pueda tener aplicación confiere o en su defecto impide a los Tribunales Unitarios desempeñar esta función, por lo cual es necesario facultarlos para llevarla a cabo, brindando de esta manera la fuerza y reconocimiento legal que la Procuraduría no puede dar. Entonces, resulta necesaria la creación de una nueva fracción contemplando dicha atribución a los Tribunales, cuidando que las ratificaciones se hagan a convenios conciliatorios apegados a derecho y vigilando que contengan; firma de las partes, dos testigos y del conciliador, es decir, los requisitos contemplados en la fracción IV del artículo 44 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Para brindar la certeza y seguridad jurídica a los sujetos agrarios, es necesario establecer que los convenios ratificados por el Tribunal, tendrán el carácter de sentencia, lo anterior es posible y se respalda con la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, estableciendo que los convenios conciliatorios logrados dentro del juicio agrario, previa aprobación tendrán el carácter de sentencia.

Para cumplir dichas características, la fracción XIII, adicionada a este artículo deberá quedar de la siguiente manera:

XIII.- De la ratificación a los convenios conciliatorios suscritos por la Procuraduría Agraria, la cual se deberá de hacer de manera inmediata, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables y contengan los requisitos señalados en la fracción IV del artículo 44 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Una vez ratificados por el Tribunal, tendrán el carácter de sentencia.

Por otro lado, se debe de señalar que la original fracción XIII, les confiere la facultad para la ejecución de los convenios (de conciliación), logrados dentro del Juicio Agrario, omitiendo la ejecución de los convenios de conciliación de la Procuraduría Agraria. En otras palabras, una de las partes que haya puesto fin a su conflicto a través de un convenio conciliatorio en la Procuraduría, no puede acudir a buscar la ejecución de este en caso de incumplimiento, por la sencilla razón de que los Tribunales Unitarios no son competentes para tal efecto.

Bajo este análisis, la fracción debe quedar de la siguiente manera para que nuestro cometido pueda nacer y tener efectos jurídicos.

XIV.- De la ejecución de los convenios a que se refieren la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, y la fracción XIII del presente artículo, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

Visto lo anterior, se puede observar que la nueva fracción XIV dotará de seguridad jurídica a las partes para que en el caso de que alguna omita

el cumplimiento del convenio conciliatorio, pueda dirigirse a los Tribunales Agrarios para pedir la ejecución del convenio conciliatorio sin mayor demora o sin el temor de que su convenio sea desconocido por los Tribunales, como ocurre actualmente al no existir disposición que faculte a los Tribunales. Esta reforma es importante, por que se puede tener la ratificación de los convenios conciliatorios, pero sin la facultad de ejecutarlos, dejaríamos a las partes en un estado de indefensión.

4.5.2 Reforma al primer párrafo del artículo 191 de la Ley Agraria.

El artículo 191, de la Ley Agraria es el primer artículo del capítulo IV, denominado “ejecución de sentencias”. Este artículo obliga a los Tribunales Agrarios a buscar la inmediata ejecución de las sentencias emitidas por ellos, así como dictar las medidas necesarias para su cumplimiento, inclusive medidas de apremio. Para mayor ilustración, procederemos a transcribir el artículo de merito:

Artículo 191.- Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes:

I. Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto; y

II. El vencido en juicio podrá proponer fianza de persona arraigada en el lugar o de institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza o garantía según su arbitrio y si la aceptare podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiere cumplido, se hará efectiva la fianza o garantía correspondiente.

Si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario.

En caso de inconformidad con la ejecución de la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que

asentará junto con las razones que impidan la ejecución, en el acta circunstanciada que levante.

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

Lo anterior, resulta insuficiente para nuestra propuesta por que únicamente busca garantizar la ejecución de las sentencias emitidas en los Tribunales Agrarios, es decir, no se garantiza ejecución de los convenios de conciliación por no estar contemplados en la ley. Así las cosas, se debe de contemplar la ejecución de los convenios conciliatorios ratificados por los mismos. Por lo que el presente artículo en su parte conducente debe de quedar de la siguiente manera:

Artículo 191.- Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y de los convenios conciliatorios que hayan ratificado previamente, suscritos por la Procuraduría Agraria y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes:

Cabe puntualizar que este artículo establece las reglas generales para la ejecución de sentencias de los Tribunales Agrarios de manera general, mas aún, establece la facultad de estos para utilizar las medidas necesarias (incluso las de apremio) a efecto de cumplir con su obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, a diferencia del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que establece únicamente la facultad de ejecución de convenios de manera específica a los Tribunales Unitarios. En pocas palabras uno establece la facultad para ejecutar, el otro manifiesta las medidas que se deberán tomar y las reglas a seguir para tal efecto.

4.5.3 Reforma a los artículos 21 fracción III y 44 fracción IV y V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Por la similitud que existe entre ambos artículos, los manejaremos de manera conjunta. Para mayor ilustración y entendimiento, transcribiremos de

manera completa los artículo 21 y 44 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, posteriormente haremos su análisis.

Artículo 21. La Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales tendrá las siguientes facultades:

I. Recabar y evaluar la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para promover y procurar el avenimiento entre las partes, como medio preferente para su solución;

II. Actuar en la vía conciliatoria y poner a consideración de las partes los convenios respectivos, para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme al procedimiento establecido en este Reglamento;

III. Promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional;

IV. Promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable;

V. Designar al servidor público que se desempeñará como árbitro, y supervisar el procedimiento respectivo en los términos de este Reglamento, hasta la ejecución del laudo;

VI. Mantener actualizada la información de todos aquellos elementos que se empleen en las ciencias, artes y técnicas para que, en su caso, se incorporen a los procedimientos periciales de la Institución;

VII. Elaborar estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios;

VIII. Proporcionar servicios periciales a los núcleos de población agrarios y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la Ley y con la operación de los propios núcleos, y

IX. Proporcionar el servicio de auditorías relativas a la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales, así como evaluar los sistemas y procedimientos de control interno referente a esas actividades, a petición expresa de cualquiera de sus órganos.

Artículo 44. La conciliación se desarrollará conforme al siguiente procedimiento:

I. Si conforme al análisis a que se refiere el artículo 40 de este Reglamento, 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;

II. 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;

III. El servidor público que al efecto se designe, deberá analizar la legalidad de las propuestas de conciliación.

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

IV. 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, y

V. La Procuraduría promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate y, cuando conforme a la Ley y los reglamentos aplicables, contengan actos susceptibles de inscripción, solicitará al Registro Agrario Nacional dicho servicio.

El artículo 21 establece las facultades de la Dirección General de Conciliación y Servicios Periciales, por otro lado el 44 establece el procedimiento de conciliación, ahora bien, podemos observar que el primero en su fracción III y el segundo en su fracción V, son muy similares por señalar que se debe de promover ante los Tribunales Agrarios la ratificación de los convenios conciliatorios, lo cual es necesario modificarse debido a que no se debe de limitar a promover como actualmente se hace, se debe de promover hasta obtener la ratificación. Ambos artículos actualmente sirven para que los funcionarios de la Procuraduría Agraria iniciaran la ratificación de los convenios que pocas veces se lograba. Ahora bien, con nuestra propuesta el Magistrado tendrá la obligación de ratificar los convenios, por lo que modificar los presentes artículos creará una nueva mentalidad y vocación a los funcionarios de la Procuraduría Agraria, que no solo promoverán sino que gestionaran hasta obtener la ratificación de sus convenios.

Cabe realizar otra pequeña modificación en el artículo 44 fracciones IV y V, en la primera se puede apreciar que se dará por terminado el conflicto después de firmado el convenio por las partes, dos testigos y por el conciliador. Lo cual resulta inconveniente por dos razones, la primera: se

puede interpretar que se da por terminada la labor de la Procuraduría Agraria , la segunda y de mayor peso; no se puede dar por terminado el conflicto sin antes ratificarlo ante los Tribunales Agrarios, por que tendría como consecuencia dejar en estado de indefensión e inseguridad jurídica. Es decir, el conflicto debe dar por terminado hasta tener la ratificación de los Tribunales, la cual lleva consigo la calidad de sentencia y efecto de cosa juzgada, luego entonces la frase de “dar por terminado el conflicto” encuadraría hasta la fracción V.

Visto lo anterior, los artículos en cita deberán de establecer en su parte conducente lo siguiente:

Artículo 21. La Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales tendrá las siguientes facultades:

III. Promover y gestionar hasta obtener de los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional;

Artículo 44. La conciliación se desarrollará conforme al siguiente procedimiento:

IV. 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, y

V. La Procuraduría promoverá y gestionará hasta obtener 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, con lo cual se dará por terminado el conflicto.

4.5.4 Reforma al Manual para el Procedimiento Conciliatorio de la Dirección de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

El Manual para el Procedimiento Conciliatorio, constituido por 24 hojas, con fecha de implantación 12 de septiembre de 2005, elaborado por la

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto y revisado por la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales. Actualmente, regula el funcionamiento operativo del proceso conciliatorio, es de aplicación general y obligatoria en todas las unidades administrativas de la estructura territorial donde opere el procedimiento conciliatorio.

Dentro de este manual se encuentra contemplada la ratificación de los convenios de conciliación en el punto 7.7 denominado “remisión del convenio conciliatorio al Tribunal Unitario Agrario para su ratificación”, el cual establece lo siguiente:

Suscrito el convenio conciliatorio se promoverá en su caso, su ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario competente y su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Al respecto cabe recordar que este órgano registral inscribirá aquellos actos jurídicos que se precisan en su Reglamento Interno.

En efecto, de la lectura del párrafo anterior se puede apreciar la no obligatoriedad de la ratificación con el prefijo “en su caso”, este tiene implícito la opción de ratificarlo o no, en consecuencia contraviene nuestra propuesta por dejar en estado de indefensión e inseguridad jurídica a los sujetos agrarios que no les sea ratificado su convenio. Por lo cual es indispensable modificar el presente párrafo y de esta guisa hacer obligatorio el promover hasta obtener la ratificación en todos los convenios. Por tal efecto, debe modificarse el manual de conciliación para quedar de la siguiente manera:

Suscrito el convenio conciliatorio se promoverá y gestionará, hasta obtener su ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario competente y su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Al respecto cabe recordar que este órgano registral inscribirá aquellos actos jurídicos que se precisan en su Reglamento Interno.

En consecuencia, los funcionarios de la Procuraduría Agraria iniciarán el proceso de ratificación, hasta obtenerla, para cada uno de los convenios conciliatorios, ante el Tribunal Unitario Agrario, cumpliendo previamente con los requisitos establecidos en la ley, además de los reformados en este capítulo. Teniendo la certeza, que el Tribunal previa revisión de estos,

ratificara los convenios conciliatorios de los sujetos agrarios alcanzados en la Procuraduría Agraria, de esta manera llevar hasta sus últimas consecuencias y efectos la conciliación.

Las presentes reformas son necesarias para la vida jurídica de nuestra propuesta, brindando grandes beneficios, a los sujetos agrarios, pero en general al Derecho Agrario.

CONCLUSIONES

Una vez finalizado el desarrollo del presente trabajo de investigación, se concluye que:

PRIMERA.- La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, de servicio social, a cuyo cargo está la defensa de los derechos individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros, sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general.

SEGUNDA.- Para nacer jurídicamente la Procuraduría Agraria tiene plasmado su fundamento legal y atribuciones en la Legislación vigente Nacional; de esta manera su actuar produce efectos jurídicos reconocidos por autoridades competentes.

TERCERA.- La conciliación es un acto por medio del cual las partes encuentran una forma de solucionar sus diferencias, mediante la intervención de un tercero que las auxilia a encontrar el derecho que regule sus relaciones de carácter jurídico en un mutuo acuerdo, sin imponer la solución.

CUARTA.- La conciliación como vía preferente para la solución de conflictos, representa grandes beneficios; otorga conformidad con el resultado dado al problema, ahorra tiempo y dinero a las partes, evita someterse a un tedioso proceso de resultados inciertos.

QUINTA.- La conciliación como vía para la solución de conflictos agrarios dada la naturaleza de estos resulta viable y efectiva si tomamos en cuenta que en la práctica gran cantidad de sujetos agrarios buscan de esta manera dar solución a sus conflictos, mas aún, la mayoría de los procesos conciliatorios en materia agraria terminan con resultados favorables, es decir, concluyen en convenios conciliatorios.

SEXTA.- La Procuraduría Agraria cuenta con la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, que dentro de sus funciones se encuentra la de conciliar a los sujetos agrarios, para lo cual cuenta con la estructura, el marco legal y los funcionarios públicos correctamente capacitados para desempeñar dicha función.

SÉPTIMA.- La ratificación de convenios conciliatorios alcanzados en la Procuraduría Agraria, es el acto mediante el cual un Magistrado del Tribunal Unitario Agrario reconoce este documento como medio que puso fin a un conflicto suscitado entre sujetos agrarios, es decir, le da el carácter de sentencia.

OCTAVA.- La falta de precepto legal para facultar a los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, para ratificar los convenios conciliatorios alcanzados dentro de la Procuraduría Agraria, obstaculiza el completo desempeño de la actividad conciliatoria de esta, dejando en estado de indefensión e inseguridad jurídica a los sujetos agrarios.

NOVENA.- Facultar a los Magistrados de los Tribunales Agrarios para ratificar los convenios conciliatorios alcanzados en la Procuraduría Agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables y contengan los requisitos señalados en la fracción IV del artículo 44 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, otorgándoles el carácter de sentencia, garantizaría el correcto desempeño de la actividad conciliatoria de la Procuraduría Agraria.

DÉCIMA.- Garantizar el buen funcionamiento de la Procuraduría Agraria en materia conciliatoria, repercutiría inmediatamente en la recuperación de confianza de los sujetos agrarios en esta Institución, otorgándoles seguridad jurídica y evitar así dejarlos en estado de indefensión.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Tercera edición, Porrúa, México, 2004.

AZÚA REYES, Sergio T., Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica, Sexta edición, Porrúa, México, 2005.

BALLARIN MARCIAL, Alberto, Derecho Agrario, Revista del Derecho Privado, Segunda edición, Madrid, 1979.

BASCUÑAN VALDEZ, Anibal, Manual de Técnica de la Investigación Jurídica, Tercera edición, Jurídica de Chile, Chile, 1961.

CABRERA LOBATO, Luis, Discurso Sobre la Reconstrucción de Los Ejidos de los Pueblos Como Medio De Suprimir La Esclavitud del Jornalero Mexicano, Edición de Tipografía Videncia Soria, México, 1913.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha El Derecho Agrario, Décima quinta edición, Porrúa, México, 2002.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha Derecho Procesal Agrario, Octava edición, Porrúa, México, 2003.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Quinta edición, Porrúa, México, 1986.

DE SILVA CANO, Jorge Tratado de la Justicia Agraria, Porrúa, México, 2002.

DICCIONARIO DE DERECHO, De Pina Vara Rafael, Trigésimo primera edición, Porrúa, México, 2003.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII, Porrúa, México, 1984.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XVII, Driskill, Buenos Aires, 1954.

FABILA MONTES DE OCA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940). T. I., Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, México, 2002.

GALLARDO ZUÑIGA, Rubén La Ley Agraria Comentada, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio Elementos del Derecho Procesal Agrario, Cuarta edición, Porrúa, México, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio La Justicia Agraria, Impresos Chávez S.A. de C.V., México, 1995.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, La Construcción del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo Derecho Agrario, Oxford, México, 2005.

HERNÁNDEZ ESTEVÉZ, Sandra Luz, et.al., Técnicas de Investigación Jurídica, Segunda edición, Oxford, México, 2005.

LENIN I. V., Teoría de la Cuestión Agraria, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.

LIEBMAN ENRICO, Tullio. Eficacia y Autoridad de la Sentencia y Otros Estudios Sobre la Cosa Juzgada, Ediar, Buenos Aires, 1946.

LÓPEZ NOGALES, Armando, Ley Agraria Comentada, Décima edición, Porrúa, México, 2005.

MARTÍNEZ PICHARDO, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, Octava edición, Porrúa, México, 2005.

MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, Porrúa, México, 1985.

MENDIETA NÚÑEZ, Lucio El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, Decimosexta edición, Porrúa, México, 1979.

NAZAR SEVILLA, Marcos, Procuración y Administración de Justicia Agraria, Porrúa, México, 1999.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Mc Graw-Hill, México, 1994.

RODRÍGUEZ CEPEDA, Bartolo Pablo, Metodología Jurídica, Oxford, México, 2006.

ROMERO PRADAS, Ma. Isabel, La Conciliación en el Proceso Laboral, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

SILVA HERZOG, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México.

ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, Sistemática del Derecho Agrario, Porrúa, México, 2002.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Agraria.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Manual de procedimientos de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

Manual de Tramitación Agraria. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, México, 1964.

Manual para el procedimiento conciliatorio de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954. Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, México.

Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1953, México.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, del 30 de diciembre de 1942 en el Diario Oficial de la Federación, 27-IV-43.

FUENTES ELECTRÓNICAS

http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/codigos_agrarios.doc

28 de mayo de 2007, 20:25.

http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/ley_reforma_agrarisa_1971.doc

30 de mayo de 2007, 11:39.

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ensayos/conciliacion.htm>, 10 de Enero

de 2008, 14:20.