

879309



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México
CLAVE: 879309



17
2ej

"LA CONCILIACION ANTE LA
PROCURADURIA AGRARIA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSE ANGEL FLORES PAREDES

ASESOR:

LIC. ROBERTO NAVARRO GONZALEZ

CELAYA, GTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

258149

DICIEMBRE

1998



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.

CON AMOR A MIS PADRES, QUE ME ENSEÑARON QUE EN LA VIDA SE PUEDE CONSEGUIR LO QUE SE QUIERE Y QUE SIEMPRE CREYERON EN MI.

A MI ESPOSA QUE SIEMPRE ME HA MOTIVADO PARA SALIR ADELANTE Y A ACAMPAÑADO EN LOS PROYECTOS QUE HE EMPRENDIDO CON SUS SABIOS CONSEJOS.

A MIS HIJOS QUE GRAN PARTE DEL TIEMPO DE ESTUDIO SOPORTARON LA ASENCIA.

Y A TODOAS LAS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE ESTA META POR QUE NINGUNA META ES POSIBLE DE ALCANZAR SIN EL APOYO DE LOS DEMAS.

INDICE

PRESENTACION-----	I
INTRODUCCION-----	!!!
CAPITULO I .- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCILIACION.	
1.- Significado Gramatical-----	1
2.- Conceptualización-----	2
3.- Definición Doctrinal-----	2
4.- Definición Personal-----	3
5.- Tendencias Doctrinales-----	3
CAPITULO II.- LA CONCILIACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.	
A).-Conciliación en Materia Civil-----	6
B).-Conciliación en el Derecho Laboral-----	7
C).-Conciliación ante la Ley Federal de Protección al Consumidor-----	12
D).-Procedimiento Conciliatorio Ante La Procuraduría Federal del Consumidor-----	13
E).-Conciliación en el Derecho Agrario-----	16
CAPITULO III.- EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA CONCILIACION EN MATERIA AGRARIA.	
PRESENTACION.	
A).- Código Agrario de 1934-----	18
B).- Código Agrario de 1940-----	20
C).- Efectos Jurídicos del Código de 1940-----	22
D).- Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942-----	23

CAPITULO IV.- LA CONCILIACION EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Contenido-----27

A).- Introducción -----28

B).- Antecedentes-----29

C).- Estructura de la Ley federal de Reforma Agraria-----30

D).- Principales Adiciones realizadas a la Ley Federal de la Reforma Agraria----33

CAPITULO V.- LA CONCILIACION ANTE LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA.

Contenido.....35

A).- Introducción -----36

B).- Antecedentes-----37

C).- Definición-----39

D).- Alcances-----39

E).- La Conciliación vicios y errores-----42

F).- Fundamentación Legal y Carencias-----43

CAPITULO VI.- LA PROCURADURIA AGRARIA DE ACUERDO A LA REFORMA

Contenido-----45

A).- Introducción-----46

B).- Antecedentes-----47

C).- Naturaleza Juridica de la Procuraduría Agraria-----51

D).- Atribuciones de la Procuraduría-----55

E).- Funciones de la Procuraduría-----58

F).- Sujetos de atención por parte de la Procuraduría-----59

G).- Estructura Orgánica de la Procuraduría-----85

CAPITULO VII.- PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA.

Contenido	86
A).- Definición	87
B).- Etapas del Procedimiento Conciliatorio	91
C).- Critica al Procedimiento Conciliatorio	93
D).-Convenio como Producto de la Conciliación	101
E).-Análisis de la Problemática de la Ejecución Forsoza de los convenios	108
F).- CRITICA	116
PROPUESTA DE ADICIONES Y MODIFICACIONES AL MARCO LEGAL AGRARIO	119
CONCLUSIONES GENERALES	121
BIBLIOGRAFIA	125
LEGISLACION Y OTROS DOCUMENTOS.	127

PRESENTACIÓN

En el presente planteamiento y estudio, se tratara de analizar el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Agraria, institución que surge a raíz de las reformas hechas al Artículo 27 Constitucional el día 26 de febrero de 1992, el cual en su Fracción XIX, último párrafo, menciona que la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción; además establecerá un organismo para la procuración de justicia.

La responsabilidad de procuración de justicia recae en la Procuraduría Agraria, razón por la cual se analizará a esta institución en sus funciones, sujetos de atención así como en sus atribuciones; aspecto que da origen a la conciliación como vía preferente para la solución de los problemas de justicia agraria.

Si bien la figura de la conciliación no es una figura novedosa para la solución de las controversias suscitadas entre los sujetos agrarios, las reformas al citado artículo le dan un giro radical, siendo principalmente la Procuraduría Agraria responsable de implementarla, regularla y llevarla al campo.

El análisis que se efectuará de la conciliación se debe a la importancia que tiene como medida de impartición de justicia, sin olvidar la premisa de que es una alternativa de solución; por medio de la cual se pretende o se tiende a la desjudialización de los litigios en materia agraria, tomando siempre en cuenta el sentido de las reformas al Art. 27. que dieron origen a la nueva legislación Agraria y a la creación de las instituciones encargadas de impartir justicia así como; el organismo encargado de la procuración de justicia, entre ambos se encargarán de todo lo concerniente a la justicia en el campo.

Analizaremos el fin y sentido de la conciliación, su procedimiento ante la Procuraduría agraria, los sujetos de derecho para dicha institución y alcances de la misma.

Por otra parte, trataré de exponer desde mi particular punto de vista los alcances del procedimiento conciliatorio, así como el producto del mismo. Los convenios conciliatorios celebrados ante la Procuraduría Agraria; la aparente falta de fundamentación para la celebración de los mismos ante la institución antes mencionada, los errores más comunes así como, su posible solución.

Por último se hará la propuesta sobre la manera que se cree es conveniente llevar a cabo el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Agraria, los conceptos que se deben modificar y adicionar en la Legislación agraria, referentes al procedimiento conciliatorio, como son; el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, con el fin de darle certeza jurídica a la conciliación que se celebre ante la Procuraduría Agraria.

Con el fin de ajustar criterios entre las instituciones mencionadas y así lograr un procedimiento conciliatorio más eficiente, que responda a las expectativas para lo que fue creado.

Cabe destacar que la Ley Agraria no cuenta con una reglamentación que permita llevar a cabo la conciliación, y que es el procedimiento empleado por la Procuraduría Agraria el que se toma como válido. Lo anterior hace oportuno y necesario analizarlo, para replantear la adecuación de los ordenamientos para seguridad de los sujetos agrarios, por lo que se agrega el siguiente capitulado.

INTRODUCCIÓN

En la formación de nuestro país las luchas armadas han sido esencialmente batallas por la libertad exigidas como premisa de justicia para el campo.

De ellas tenemos lecciones útiles que aprender, ya que éstas se dieron como respuesta a la realidad del tiempo en la que vivía nuestro país, no podemos negar que en los movimientos revolucionarios, la pasión siempre ha existido, pero por encima de este sentimiento ha estado la inteligencia y la razón.

Los creadores de estas luchas manifestaron una fe trascendente en el poder, transformando la Ley y contribuyendo al progreso de la Nación, así tenemos que el movimiento agrario de 1911 consolidado en el Plan de Ayala, fue la base del movimiento revolucionario, mismo que trajo con el tiempo la incursión de esta idea en la Carta Magna que habría de redactarse posteriormente por el Constituyente de 1917. Las ideas de dicho movimiento fueron plasmadas con justa razón en el Artículo 27 Constitucional dando inicio con esto a la Reforma Agraria Constitucional que terminaría su primer gran período en el año de 1992.

En la actualidad las luchas por la libertad y justicia en el campo siguen siendo de enorme importancia y respeto debido a que la cuestión o problemática de la tierra siempre ha sido, en nuestro país el hilo conductor de las revoluciones encabezadas por la comunidades, siempre encaminadas a un futuro mejor. (pensamiento tomado de Ponciano Arriaga).

Como hemos mencionado dividiremos para nuestro estudio en dos grandes periodos en el campo mexicano: el primero que data del año de 1911 a 1992 y el segundo a partir de 1992.

Caracterizándose el primero por que en él se dan los fundamentos para la creación del proceso de Reforma Agraria, plasmándolo en el Artículo 27 Constitucional el cual retomó las dos principales acciones reclamadas por la comunidad:

a) La acción de dotación que consistía en repartir y dotar de tierra a toda persona que trabajaba directamente la tierra y lo solicitará se le daba siempre y cuando no contará con ella, debiéndose realizar esto a la brevedad posible, aún cuando la situación era urgente. Lo que se buscaba era darle fin al latifundismo que existía en México. Esta acción tuvo su origen debido al momento político, económico y social que vivía nuestro país y sobre todo por que fue una exigencia de los líderes agraristas hacia los que detentaban el poder en ese momento.

b) La segunda acción contemplaba, la protección a los campesinos, dándole el carácter de inmutable a la tierra que les era entregada, ya fuera vía dotación para crear ejidos y Titulación, reconocimiento o restitución de tierras a las comunidades.

Derivado de esto la tutela de los derechos de los campesinos se llevaría a cabo por parte del Estado, el cual esgrime como justificación que se trataba de contrarrestar la posibilidad de regresar al latifundio. Posteriormente esta tutela va a dar origen a otro tipo de problemática que fue el paternalismo.

El segundo período que se inicia en año de 1992. Es aquí donde se realizan cambios en cuanto a la esencia, sentido y espíritu de la Reforma Agraria y del mismo Artículo 27, dando un viraje radical a las causas que dieron origen a la Reforma Agraria, así como al sentido de la misma.

La reforma declara terminado el reparto agrario, trayendo como consecuencia, la cancelación de las figuras que dotaban de tierra a los campesinos, iniciándose este nuevo período el día 6 de enero de 1992, cuando se publican las modificaciones al Artículo 27.

Una de las justificaciones para llevar a cabo las reformas fue: que se habían agotado las posibilidades de seguir repartiendo tierra, y en aras de seguir manteniendo este reparto (por cuestiones políticas) se cayó en el microfundismo, lo que trajo como consecuencia la baja producción agrícola y la pulverización del ejido de por sí desgastado, ya que existían campesinos sin tierra, ejidos sin la suficiente tierra productiva debido a que eran dotados de tierra de muy mala calidad para el cultivo, lo cual era incosteable para el ejidatario, esta situación propicio que los campesinos fueran vendiendo su tierra para poder sobrevivir o tener la posibilidad de salir del país para buscar trabajo.

El sentido de las reformas no solo se encaminó a la finalización del reparto agrario, sino que fue su fundamento. También se realizaron reformas en cuanto a los derechos de los campesinos, ya que se les reconocen los derechos que les correspondían y que con la anterior legislación no podían ejercer dada la excesiva paternidad y tutela que el estado ejercía sobre ellos, dicha tutela y paternidad resulto perjudicial para el desarrollo de los núcleos ejidales y comunales así como el de sus miembros.

Mencionaremos algunos de los derechos que tenían y no que podían ejercer.

Siendo los siguientes:

Arrendar libremente su parcela, usar y usufructuar sin limitaciones , realizar cualquier tipo de actos o contratos , esto solo se podía llevar a cabo bajo ciertas reglas y previo aviso a la autoridad ejidal con estas limitaciones no podían ejercer un pleno dominio sobre las tierras que les habían otorgado.

Las reformas a la Ley llevadas a cabo en febrero le dan la verdadera posibilidad de ser propietario de sus tierras tanto al ejido como al ejidatario, y realizar por mutuo propio, todo tipo de contratos que se consideren pertinentes, sin requerir la autorización de ninguna autoridad u órgano de representación, únicamente con la limitante que el acto a realizar no sea contrario a derecho y se trate de Derechos Individuales.

Esta nueva legalización reduce la tutela que venía ejerciendo el Estado sobre el ejidatario, otorgando a éste, así como a sus órganos de representación la autonomía, que si bien no es total, si es mucho mayor a la que se tenía con la anterior Ley.

Las reformas intentan conservar el carácter social del derecho agrario . El punto en comento mantiene la protección de los derechos de los sujetos agrarios, que el mismo derecho y el sector agrario regulan, tratando en todo momento no caer en el paternalismo y la sobreprotección, que tanto daño ocasiono al campo.

Otra de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional. Tiene la finalidad de llevar justicia al campo, esto es, impartir verdadera justicia para el agro, tomando en cuenta sus características y el tipo de individuos que moran en él, razón por la cual se crean instituciones encargadas de estos cometidos, que van a ser, en lo sucesivo las encargadas de la impartición de la justicia para los sujetos en comento.

Esta responsabilidad recae en los Tribunales Agrarios, los que tendrán como tarea impartir la justicia agraria, en cuanto a la procuración de la justicia. esta encomienda se deposito en la Procuraduría Agraria. Creada por la mismas reformas y es la encargada de dar certeza al campo y seguridad jurídica a los campesinos. Con la creación de estas instituciones se da un giro radical a la aplicación de la justicia en el campo.

Cabe hacer mención que las anteriores autoridades fueron sustituidas, al haber cumplido su objetivo, además que a últimas fechas sólo habían logrado desacreditar las instituciones que impartían justicia en el agro mexicano.

Los Tribunales creados con las reformas fueron: Los Tribunales Unitarios y el Tribunal Superior Agrario, de igual forma como se comentó anteriormente fue creada la Procuraduría Agraria, la que además de la función descrita también tiene la obligación o facultad de salvaguardar los derechos de los campesinos, pero sin caer en paternalismo, esto es, debe de ser objetiva, con el fin de que sean los tribunales antes mencionados los impartidores de justicia, mismos que se coordinará los Tribunales ya establecidos (civiles, penales y del trabajo, etc.) sin que por ello se pierda el carácter social del derecho agrario, conservando la distancia respectiva entre ellos, podríamos decir que es aquí donde se presenta el gran reto para los tribunales agrarios y para los abogados en general, porque tendrán que incorporar los conceptos civiles al marco agrario sin dañar el carácter social del mismo, no aplicando los conceptos civiles como cajones para suplir las deficiencias de la Ley.

Las reformas retoman la figura de la conciliación que ya había sido instrumentada en las anteriores legislaciones, como fue la Ley Federal de la Reforma Agraria, misma que le dio una regulación muy paternalista, fuera de su contexto, con las modificaciones a la Ley se le da una mejor regulación debido a que se le quiten facultades al Comisariado y a la Comisión Agraria Mixta, para llevar a cabo las conciliaciones, otorgándose ahora esa facultad a las propias partes para que sean ellas las que solucionen sus diferencias y sean estas las que pongan solución, está equiparada a la que pudieran emitir los propios tribunales.

Siendo más aceptada la decisión que tomen las partes que la que tome en su momento el propio juzgador, con motivo de que esta última es impuesta aún sobre la voluntad de las partes.

Por ello la importancia de la conciliación que se lleva a cabo entre las partes ante los Tribunales Agrarios, así como en la Procuraduría Agraria, siendo en esta última donde se toma como medida preferente para la solución de los conflictos que se presentan ante ella, es en esta institución donde se realizan la mayoría de las conciliaciones, cumpliendo en parte a la función para la cual fue creada, procuración de justicia y defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

En este orden y con motivo de esta conciliación, si las partes la aceptan se celebra un convenio conciliatorio, en el cual ellos son las que en uso de sus facultades que la Nueva Ley Agraria les proporciona, dan solución al mismo, pero a este convenio los Tribunales no le dan validez, cosa que se contrapone al sentido de las reformas, ya que el acuerdo de voluntades de las partes de celebrar convenio ante la Procuraduría, el Tribunal Agrario desestima al convenio realizado, trayendo como consecuencia inseguridad jurídica para la partes y falta de legitimación para la propia Procuraduría.

Motivo que nos impulsó a analizar la conciliación en la Procuraduría Agraria, con las particularidades que esta tiene y proponer donde se pierde la certeza jurídica para sus asistidos reforzarla con modificaciones a las leyes sustantivas de la materia, que permita con ello, conocer y dar mayor alcance a la conciliación celebrada ante la Procuraduría Agraria.

ATENTAMENTE

José Ángel Flores Paredes

CAPITULO I

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCILIACIÓN

SIGNIFICADO GRAMATICAL.

La palabra **CONCILIACIÓN** proviene del latín *Conciliare* y **se refiere a componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí**, esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de las partes, por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de accionar el aparato judicial busquen la coincidencia, este tercero puede ser un particular o un funcionario público, en este último caso forma parte del mecanismo procesal y lleva la impronta del estado, que tiene interés permanente en lograr la paz social⁽¹⁾.

La conciliación no es una creación del derecho social y su origen se encuentra en el derecho internacional público, donde conjuntamente con el arbitraje constituyen su procedimientos más característicos para dar solución a los conflictos que se le presentan.

Por medio de la conciliación se logra pacificar los espíritus, satisfacer las demandas que a conciencia de las partes les corresponden, conforme al derecho que reclaman, según su real saber y entender.(procurando no transgredir la Ley).

⁽¹⁾ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomos XVII, Buenos Aires, 1954 op. cita. p.p.592-600

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCILIACIÓN.

CONCEPTO: es el *acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversias sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite que resulte innecesario dicho proceso.*⁽²⁾

Es así mismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.

2.- DIVERSAS DEFINICIONES DOCTRINALES:

El que nos proporciona el Maestro Rafael de Piña Vara en su diccionario de derecho y la define como: *El acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado* (sin correr todos los trámites que, en otro caso serían precisos para concluirlo).⁽³⁾

Teniendo esta figura una aplicación amplia en el campo jurídico, es conveniente hacer la aclaración que forma parte importante del derecho procesal laboral, civil y el derecho internacional público.

3.-DEFINICION PERSONAL.

El medio de solución de las controversias que se dan en el campo extraprocesalmente, esto es, fuera del proceso y la solución al conflicto o controversia es dictada de forma

⁽²⁾ Diccionario Jurídico Mexicano. edit. Porrúa, edición sexta op. cita p. 568

⁽³⁾ Diccionario de Derecho define Rafael de Pina Vara . Editonal porrua, Edición vigésimo cuarta. cita. p.p. 178.

parcial por las mismas partes; siendo preferible en términos generales la solución voluntaria a la procesal.

Lo anterior tendiente a la desjudicialización de la solución de los litigios que tiene origen en materia agraria, reservando la vía jurisdiccional o judicial que resulta ser en ocasiones compleja y costosa a los casos en que verdaderamente sea imposible su solución por la vía de la conciliación, ya sea por la complejidad antes indicada, o por la litigiosidad de las partes y encontrar la solución alternativa, nos llevará a emplear cada vez menos la función jurisdiccional.

La conciliación es una figura sin vida propia, pues si llegará a triunfar, es decir si a través de la conciliación se resuelve un litigio llegaríamos a una figura autocompositiva; y si fracasamos en el intento de conciliar; es decir, si lo que hay es una conciliación frustrada, lógicamente no tendríamos un equivalente jurisdiccional

Por otra parte podemos afirmar que el arbitraje, sí es un genuino equivalente jurisdiccional y además constituye un verdadero proceso llevado ante un órgano jurisdiccional, propiamente ante un juez privado en su caso.

TENDENCIAS DOCTRINALES:

Atravez del tiempo han existido varias figuras que servían para resolver la conflictiva que se presentaba entre los hombres, siendo estas las siguientes:

- a) La autotutela
- b) La Heterocompositiva
- c) La auto composición

Antes de pasar a describir y hablar de la figuras equivalentes es necesario recordar que Carnelutti propagó la idea conocido coma como; la de los equivalentes jurisdiccionales, es decir, además del proceso que implica que el estado desempeñe la función de jurisdicción para resolver y dirimir las controversias, existen otras formas o equivalentes jurisdiccionales que para el autor en comento son entre otras la conciliación , el arbitraje, composición procesal, auto composición, etc.⁽⁴⁾

Siendo por esta ocasión motivo de nuestro estudio la conciliación, la cual ya hemos descrito anteriormente.

- A) Primeramente iniciaremos con la **AUTOTUTELA**, como una forma egoísta y primitiva de solución a los conflictos que suscitaban entre los individuos, la característica esencial de esta figura es que en ella el más fuerte o el más hábil impone, por su inteligencia, destreza y habilidad la solución; aquí la controversia o litigio no se resuelve en razón de quien le asiste en derecho, si no en función de quien es más hábil o fuerte.
- B) En segundo término, tenemos a la figura **HETEROCOMPOSITIVA**, que es : la forma más evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social, aquí la solución a la conflictiva o controversia es dada de afuera, por un tercero ajeno al conflicto e imparcial. En esta forma de solución de las controversias encontramos al arbitraje y al proceso jurisdiccional.
- C) Hemos dejado al final intencionalmente, a la figura de la **AUTOCOMPOSICION** por que es en ella donde encontramos ubicada la conciliación .

⁽⁴⁾ Derecho Procesal Civil José Ovalle Favela, Segunda Edición Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios. Cit. p.p. 291

Encontramos que la figura de la auto composición surge de la evolución humana, debido a que en ella se percibe un distanciamiento de figura de la autotutela. En ésta las propias partes del conflicto buscan la solución a sus controversias, ya sea a través del pacto o convenio, (que estudiaremos más adelante) de la renuncia o en su caso del reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria lo que nos da como resultado una forma más altruista y más humanizada para la solución de los conflictos .

La conciliación la encontramos encuadrada dentro de esta última figura, como forma para resolver la conflictiva social.

La figura de la auto composición es un género, dentro del cual, cabe que sean reconocidas varias especies, entre ellas formas más unilaterales o derivadas de un acto simple, que son:

A) La Renuncia

B) Reconocimiento

C) Otra forma bilateral derivada de un acto complejo, siendo esta figura la transacción .

A) La primera de ellas, la renuncia, así como el reconocimiento, ya sea de derechos o de pretensiones, constituyen indudablemente formas autocompositivas de los conflictos de intereses, por lo que no se dan necesariamente en el campo procesal, sino que pueden aparecer antes, después o independientemente del proceso.

Conviene precisar que sus equivalente procesales a la renuncia y al reconocimiento serían el desistimiento y el allanamiento respectivamente, en términos generales.

Del desistimiento se puede decir que es una renuncia a lo pretendido, ocurriendo esto en el transcurso del proceso. El allanamiento es el reconocimiento que ocurre en el campo del proceso. En cuanto a la transacción esta puede ocurrir dentro y fuera del proceso.

Una vez definida la conciliación y entendida como el acuerdo a que llegan las partes en un proceso; -cuándo existen controversias sobre la aplicación de sus derechos-, que permite que resulte innecesario el proceso jurisdiccional, siendo el acto por el cual las partes encuentran solución a sus controversias. Analizado lo anterior, podemos indicar que dentro de la conciliación se dan estos acuerdos.

Por otra parte podemos afirmar que la conciliación en el derecho civil no constituye un poder jurídico o legal, entendido éste, como la necesidad para aquellos a quien va dirigida una norma del derecho positivo, de prestarles voluntario acatamiento, adaptando a ella su conducta en obediencia a un mandato que en el caso de incumplimiento, puede ser hecha efectiva mediante coacción. Esto nunca equiparándose al deber moral y religioso en estos últimos es voluntario el acatamiento de los individuos a los que va dirigida la norma.

Lo anterior hace una gran diferencia con la conciliación debido a que en algunas legislaciones es voluntario aceptarla o no, y los conciliadores designados para tal efecto solo son requeridos cuando así lo solicitan las partes para que se solucione su controversia.

CAPITULO II
LA CONCILIACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

A) LA CONCILIACIÓN EN MATERIA CIVIL.

B) LA CONCILIACIÓN EN EL DERECHO LABORAL.

Ha mantenido un constante desarrollo con motivo de las reformas a la legislación sustantiva como la adjetiva para el Distrito Federal.⁽⁵⁾

En ella se define un procedimiento más riguroso siendo el siguiente, si comparecen las partes o su representante con las facultades expresas para transigir legalmente, el juez a través del conciliador escuchará las pretensiones de cada una de las partes, con el objeto de lograr la amigable composición; si se logrará se elaborará un convenio respectivo que será aprobado por el juez, dándole el carácter de sentencia siempre que este cumpla con los requisitos legales.

Si la audiencia conciliatoria programada no acude el actor, se tendrá por desistido de la demanda, no siendo lo mismo si no comparece el demandado en el supuesto de la avenencia de las partes, en ese momento procesal el Juez prevendrá al mismo demandado para que de contestación a la demanda en un plazo de cinco días.

Como se puede observar la peculiaridad de este conciliación en materia civil es que se realiza una vez interpuesta la demanda o el juicio respectivo, y el convenio resultante de la conciliación tiene el carácter de sentencia.

⁽⁵⁾ Código de Procedimientos Civiles Para el D.F., Edición Editorial Porrúa México. p p. 336-340

Una vez definida y establecida la naturaleza jurídica de conciliación pasaremos al análisis de la conciliación en materia laboral.

La conciliación tiene amplia aplicación en lo jurídico como hemos analizado, sin embargo, una de las materias donde más aplicación tiene es el derecho procesal del trabajo, siendo tradicional en nuestra época al hablar de conciliación, se ligue de inmediato, por razones ideológicas, a las cuestiones laborales, como primer referencia tenemos: los tribunales del trabajo, denomina dos junta de conciliación y arbitraje local o federal, según sea el caso, los cuales cuentan con un grupo de servidores públicos que actúan en la esfera de competencia de las autoridades administrativas del trabajo.

En el derecho laboral; la conciliación ha venido a constituir un trámite obligatorio siendo preliminar el arbitraje y requisito para llegar a este, entendido como que debe ser intentada en forma permanente por los tribunales antes mencionados, durante todo el desarrollo del proceso e inclusive por las procuradurías encargadas de la defensa de los derechos de los trabajadores, las cuales entre otras atribuciones tiene la facultad de solucionar los conflictos de una manera amistosa evitando en mayor medida los juicios, los cuales resultarían más tardados y no siempre favorables para las partes, llámese patrón o trabajador.

Es por tal motivo que las juntas de conciliación, así como las de conciliación y arbitraje locales o federales, respectivamente al ponérseles de su conocimiento cualquier tipo de reclamación, deberán intentar iniciar la celebración de pláticas entre las partes a las cuales se exhorta para que llegue a un acuerdo conciliatorio, si ocurre lo anterior ahí concluye el juicio laboral y mediante acta que se levanta se deja constancia de la solución adoptada y los actos tendientes a su ejecución.

Al reflexionar sobre lo antes mencionado, es conveniente aclarar que la conciliación en el derecho laboral, tiene el carácter de obligatorio no solo en los conflictos individuales sino también en los procedimientos especiales, entendiéndose por esto :

a) El procedimiento de huelga.

Donde encontramos problemas de diversa índole siendo entre sus principales causas:

- Incumplimiento de obligaciones que contraen los patrones extranjeros cuando contratan los servicios de los trabajadores nacionales para laborar fuera el país.
- Incumplimiento de convenios celebrados entre trabajadores y patrones, donde se obligan estos últimos a proporcionar a los primeros, prestaciones de índole económica o de otro tipo.
- Terminación de las relaciones de trabajo.
- Pago de indemnizaciones.
- Muerte del trabajador a consecuencia de un riesgo de trabajo negándose el patrón a pagar.

Las antes mencionadas solo representan una parte de los posibles conflictos colectivos, ahora por lo se refiere a los conflictos de naturaleza puramente económica, diremos que son aquellos cuyo planteamiento tiene por objeto la modificación, implementación, suspensión o terminación de las relaciones laborales o implementación de nuevas relaciones en forma colectiva.

En estos supuestos antes de iniciar el juicio laboral, las juntas de conciliación y arbitraje deberán procurar que las partes arreglen sus diferencias vía conciliación y firmen el convenio respectivo. esta facultad no solo es para los conflictos colectivos, también se buscara lo mismo en los conflictos individuales. La conciliación se podrá realizar en cualquier estado del procedimiento con la única condición de que no se haya emitido resolución que ponga fin al conflicto.

Con respecto al derecho de huelga, el procedimiento se desarrolla de la siguiente forma :

Se entrega el emplazamiento al patrón. Una vez entregado este, la junta cita a las partes a una audiencia de conciliación procurando avenirlas, sin hacer declaración que prejuzgue la justificación o injustificación de la misma, la audiencia se podrá diferir a petición de los trabajadores por una sola vez.

En la practica los conflictos que se resuelven por esta vía representan un numero muy considerable, lo que ha evitado juicios tortuosos y procesos muy largos.

Continuando con el procedimiento, éste se realiza ante las juntas federales de conciliación y arbitraje locales, las que tienen la obligación de al momento de recibir la demanda analizarla y si esta es procedente, dictar el acuerdo que señala día y hora para la celebración de la audiencia conciliatoria, misma que se celebrara en un termino de quince días contados a partir del día siguiente de la fecha de recepción de la demanda, en el mismo acuerdo que recaiga se ordena la notificación a las partes, si no hubiera acuerdo al celebrarse la audiencia conciliatoria se llevará a cabo la lectura de la demanda , su contestación y el ofrecimiento de pruebas, todo esto da por concluida la audiencia de conciliación.

La audiencia de conciliación en el derecho laboral se da en etapas.

- Comparecencia de las partes a audiencia.
- Si no se realizó la conciliación, se pasará propiamente a analizar la demanda así como las excepciones.
- La tercer etapa consiste en el ofrecimiento y admisión de pruebas, las que una vez admitidas la junta respectiva señalará día y hora para su desahogo, una vez desahogadas todas las providencias, la junta dicta su laudo.

Como se puede destacar una vez que se realiza la audiencia y no se logra la conciliación el juicio laboral se inicia el mismo día..

Por no ser motivo de nuestro estudio, hasta aquí dejaremos el juicio laboral solo estudiaremos lo referente a la conciliación la que se desarrolla de la siguiente manera:

Las partes comparecen ante la junta sin abogados patronos, asesores o apoderados, todo esto con la finalidad de que no entorpezcan la conciliación, esto por que los antes citados no solo ven por los intereses de sus asistidos, sino por los propios.

Una vez estando las partes protagonistas ante al junta, ésta intervendrá para la celebración de las platicas entre las partes y las exhortara para que lleguen a un acuerdo conciliatorio.

Si las partes llegan a un acuerdo se dará por concluido el conflicto, elaborando el respectivo convenio de los acuerdo a que llegaron las partes, mismo que es revisado por la junta ante la que se desarrollo la conciliación, siempre que no contenga renuncia de derechos de los trabajadores, será aprobado produciendo los efectos jurídicos inherentes a un laudo.

Lo anterior puede no ocurrir de manera inmediata, ya sea que se suspenda la audiencia a petición de las partes de común acuerdo, con el fin de continuar con la conciliación, si al reanudarse la audiencia en cita no llegaran a ningún acuerdo se les tendrá por inconformes e inconciliables levantando el acta respectiva y dando inicio a la siguiente etapa, para que inicie el proceso del arbitraje.⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ ley federal del trabajo Edición 23 editorial porrua Año 1993 cit. pp 365

**C) LA CONCILIACIÓN EN LA LEY FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

La Procuraduría Federal del Consumidor (**PROFECO**) es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la ley federal de protección al consumidor y sus reglamentos así como por los estatutos de la misma.

La ley en cita es de orden público e interés social, sus disposiciones son irrevocables y contra su observancia no podrá alegarse costumbre, usos, prácticas o estipulaciones en contrario.

No se excluyen los derechos que deriven de los principios generales de la norma jurídica, la analogía, la costumbre y la equidad.

Para el desempeño de sus funciones la procuraduría podrá emplear medios de apremio como:

- Imponer multas hasta por el equivalente de 200 salarios mínimo general vigentes en el Distrito Federal.
- Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

**D) PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO
ANTE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

Una vez que se recibe ante la Procuraduría Federal del Consumidor la reclamación de los consumidores, las que podrán presentar en forma oral o por escrito o mediante cualquier otro medio idóneo. Dicha reclamación se puede presentar en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación o sea donde se compró el bien o servicio; en el domicilio del reclamante o en el del proveedor quedando a la libre decisión del consumidor.⁽⁶⁾

Una vez realizado lo anterior, la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación en la que se intentará avenir los intereses de las partes, la notificación para la audiencia se realizará al proveedor dentro de un plazo no mayor de quince días contados a partir de la fecha de recepción y registro de la reclamación, una vez realizado esto, la audiencia deberá acontecer cuatro días después de la fecha de notificación al proveedor. Como puede observarse aquí, primero se le notifica la reclamación al proveedor y este después de estar enterado tiene cuatro días para presentarse a la audiencia a alegar lo que a su derecho conviene.

La conciliación puede celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo en cuyo caso será necesario confirmar por escrito los compromisos adquiridos. A nuestro parecer esto no es correcto ni trae certeza al consumidor, pero no profundizaremos al respecto por no ser nuestro tema de estudio.

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

⁽⁶⁾ Ley Federal de Protección al Consumidor, Edición 1995. , Ediciones Especializadas Mexicanas, p.p. 49-54

Si el que no asiste a la audiencia es el reclamante, y no presenta justificación dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se celebró la misma, se le tendrá por desistido e impedido para volver a presentar nueva reclamación ante la Procuraduría, siempre que se trate de los mismos hechos y proveedor.

Al celebrarse la audiencia, el conciliador expondrá un breve resumen de la declaración y del informe presentado, señalando los elementos más comunes y los puntos en que versa la controversia, exhortando a las partes para que lleguen a un acuerdo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar su reclamación.

El conciliador podrá suspender la audiencia cuando este lo estime necesario o a instancia de las partes hasta por dos ocasiones, en cuyo caso deberá señalar día y hora para la reanudación de la misma, debiendo ocurrir dentro de los quince días siguientes, levantando el acta correspondiente, los acuerdos de trámite no admiten recurso alguno.

Si de la audiencia realizada se celebra convenio este será aprobado por la Procuraduría, cuando no contravenga la Ley y el acuerdo que recaiga sobre este, no se admitirá recurso alguno, ***aún cuando sí diga que estos laudos no admiten recurso y que tienen carácter de cosa juzgada trayendo aparejada ejecución, esto es un tanto incierto, dado que existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que indica lo siguiente:***

Procurador General del Consumidor, carece de facultades para sancionar a las⁽⁷⁾ partes por incumplimiento que realicen al Laudo Arbitral.

⁽⁷⁾ Tribunal Colegiado Supernumerario de Primer Circuito Materia Laboral, informe 1987, Ley Agraria pag. 361, Vol. Tomo 1 Amparo en revisión 218/879 consolidadora de carga Aérea Apolo S. A. de C. V. 29/oct./1987

Procurador General del Consumidor, Laudos Arbitrales del .- No son Actos de Autoridad.⁽⁸⁾

Por otra parte nos indica que los convenios aprobados, y los reconocidos de obligaciones a su cargo por los proveedores, así como los ofrecimientos para cumplirlas, realizados por escrito ante el propio organismo y que sean aceptadas por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por la Ley en comento y podrá promoverse su ejecución ante los Tribunales competentes o en juicio ejecutivo, quedando a elección del interesado.

En caso de no realizarse la conciliación se exhortará a las partes que nombren árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor o alguno oficialmente reconocido o designado por las mismas para solucionar su conflicto.

En el caso de no aceptarse, se dejarán sus derechos a salvo, cuestión que es dudosa, ya que las partes siempre han tenido sus derechos a salvo para hacerlos valer por la vía que elijan necesaria.

⁽⁸⁾ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima época Vols. 175-180, p. 78 A. R (14) 8501/82 Tercera parte Victoria Alicia Ramírez Lugo 5 Votos Vols. 181- 186, A.R. 5750/82 Emilio López Garrido 5 votos.

LA CONCILIACIÓN EN EL DERECHO AGRARIO.

Como hemos visto; la doctrina jurídica ha clasificado a la conciliación como un mecanismo para-procesal, de reconocida eficacia, para allanar los conflictos de forma cordial, que tienden a proteger la economía de los contendientes y aligerar la carga de los tribunales, de ahí su valiosa importancia, también es utilizado como un instrumento jurídico de la sociedad y del estado para mantener la cohesión y la tranquilidad social.

En lo que concierne a la nueva legislación agraria, en ella la conciliación adquirió mayor rango de legalidad al considerársele, por un lado, como función operativa de la Procuraduría Agraria contemplada en su Reglamento Interior, y por la otra, como actividad de los Tribunales Agrarios que deben realizar en la audiencia de contestación de la demanda, pruebas y alegatos, dentro todo juicio agrario, antes de pronunciar sentencia, quedando con ello a nivel de Ley Reglamentaria, aún y cuando presenta algunas deficiencias como las veremos más adelante.

Como lo indicamos con anterioridad, la Ley Agraria en su Artículo 185, Fracción VI nos señala que:

PROCEDIMIENTO.

En cualquier estado de la audiencia, y en todo momento y en todo caso, antes de dictar sentencia o fallo el Tribunal deberá exhortar a las partes a una composición amigable y sí esta se lograra, se dará por concluido o terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el respectivo Tribunal tendrá el carácter de sentencia.⁽⁹⁾

⁽⁹⁾ Ley Agraria Edición 1994, Editorial Tnbunales Agrarios pag. 61,201,202.

Como se puede percibir al analizar el tema, no existe un procedimiento preestablecido para la conciliación ante los Tribunales, ya que estos asuntos en la práctica se turnan en su mayoría a la Procuraduría Agraria para su solución.

Por otra parte, los convenios celebrados ante los Tribunales son resultado del procedimiento conciliatorio, para su ejecución requieren que únicamente se determinen previamente que están apegados a derecho o a las disposiciones legales aplicables. Pero aquí la pregunta que cabe hacer es la siguiente: ¿Qué pasa con los convenios que no se celebran ante el Tribunal?

Al respecto nos indica que los convenios que celebren los particulares sobre derechos propios, constituyen por sí solos actos registrables ante el Registro Agrario Nacional, sin necesidad de que sean ratificados por el Tribunal Unitario Agrario, si surgiere controversia entre los particulares con respecto al convenio celebrado y firmado pueden los interesados recurrir directamente ante el Tribunal Agrario competente o bien solicitar un arbitraje ante la Procuraduría Agraria sobre el asunto en cuestión.⁽¹⁰⁾

Este tema será desarrollado más a fondo en capítulos posteriores.

(10) Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional, D.O.F. 9 de abril de 1997.
Circular emitida por el Tribunal Superior Agrario, publicado en el D.O.F. 4 de marzo de 1993 y el Boletín Judicial Agrario no. 7 Febrero de 1993, inciso 2.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA AGRARIA

PRESENTACION

Como primer punto pasaremos a mencionar a las distintas normas jurídicas que han regulado al agro mexicano, dentro de esta constante evolución. El objetivo primordial ha sido darle seguridad y certeza jurídica a la tenencia de la tierra, así como solucionar los problemas que con ellos se suscitan, siempre tratando de proteger los derechos de los sujetos agrarios en las diferentes etapas legislativas del Derecho Agrario; por las que ha atravesado nuestro país, mismas que dividiremos para nuestro estudio de la siguiente forma:

- a) Código Agrario de 1934.
- b) Lo referente al Código de 1940.
- c) Lo referente al Código de 1942.
- d) La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 hasta antes de su derogación.

A) CÓDIGO AGRARIO DEL AÑO 1934.

A) Para iniciar nuestro estudio a través de la historia lo haremos a partir del Código Agrario expedido el 22 de marzo de 1934 que tuvo como objetivo; lograr la unidad indispensable de que carecía la legislación agraria de México en aquella época, intentando reunir la mayor parte de las legislaciones concernientes en materia agraria dictadas hasta ese momento, otro de los objetivos del código en mención fue, la necesidad de relacionar las leyes reglamentarias sobre tierras con las nuevas disposiciones del Artículo 27 Constitucional, reformado durante la época del General Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional sustituto, conservando en parte el documento, así como la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales, constitución del patrimonio parcelario ejidal, nuevos centros de población agrícola, también recoge la figura de procuraduría de los pueblos, pero no la regula, la institución en mención no era independiente, formaba parte de la anterior Comisión Nacional Agraria, y sus funciones eran únicamente de gestor, en cuanto a las solicitudes de dotación o restitución de tierras entre otras.⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

(11) Código Agrario Edición única Edit. Porrúa Hnos. año 1938. op. cita p p. 38-42.

(12) Fabila montes de Oca Manuel; Cinco siglos de Legislación Agraria en México(1493-1940).Secretaría de la Reforma Agraria- centro de estudios históricos del agrarismo Mexicano cita p.p 383- 482,584,592. tomo uno.

No solo se dedicaron a la tarea de recopilar leyes, sino adicionaron cosas nuevas, sin embargo ninguna de estas adiciones se refiere a la impartición de justicia en el campo, mucho menos hace mención de la conciliación como vía para resolver los conflictos en materia agraria, únicamente se indica que los conflictos que resultaran serían resueltos por Departamento Agrario, la Comisión Agraria Mixta.

El Cuerpo Consultivo Agrario, y en su caso, por los gobernadores de los estados de la Federación. De los antes mencionados, solo en la Comisión Agraria Mixta existían representantes de los ejidatarios, misma que era formada por cinco miembros, de los cuales uno era representante del ejido, dos eran del Gobierno del Estado y dos representarían a la Federación. Por lo cual únicamente lo tomaremos como antesala a lo que estudiaremos posteriormente.

B) CÓDIGO AGRARIO DE 1940.

En relación con el contenido del Código Agrario de 1940 en él se presentan las principales innovaciones que serán introducidas posteriormente, se invoca textualmente las considerandos de la exposición de motivos del citado ordenamiento legal.⁽¹³⁾

Dentro de sus principales aportaciones están:

1. En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos de representación, así como los auxiliares de técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.
2. Establece que la dotación no solo puede hacerse en terrenos de riego y de temporal, sino en las tierras de otra clase en las que se pueda realizar una explotación que resulte remunerativa con el fin de evitar el desplazamiento inútil del campesino a la ciudad.
3. Faculta al gobierno para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.
4. Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectadas que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.
5. Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, siempre y cuando no se disponga de terrenos laborables.
6. A los requisitos ya existentes que normaban la capacidad individual para ser ejidatario o que se le proporcionara una unidad de dotación, se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior o equivalente a cinco mil pesos.

⁽¹³⁾ Idem. Tomo I

1. En su terminología legal substituye el término parcela por el de "unidad de dotación".
2. Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.
3. Establece que los fondos comunales de los pueblos serían administrados por los mismos y su depósito se llevaría a cabo en las instituciones crediticias ejidales.
4. Respecto a los procedimientos agrarios que se elaboraban para obtener la tierra, los plazos de estos se reducen hasta el mínimo.
5. Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales cuando no tiene conflictos de límites.
6. Se instaure el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal, y la segunda instancia en este procedimiento novedoso resolvería la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. Se faculta a los núcleos de población que estén en posesión de tierras comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

C) EFECTOS JURIDICOS DEL CÓDIGO AGRARIO DE 1940.

El período de vigencia de este código fue muy breve, pero sus efectos y repercusiones trajeron como consecuencia la introducción de la técnica jurídica conllevando a un grado más elevado de perfeccionamiento en las instituciones agrarias, logrando un mejor funcionamiento, trascendió e influyo en el código agrario de 1942. El cual respetó y retomó los lineamientos e instituciones básicas del código del año de 1940.

El código en mención (1940) introdujo al marco legal del agro mexicano, disposiciones relativas a las instituciones y organismos agrarios para realizar las innovaciones ya comentadas, en favor de los campesinos y sus respectivos núcleos ejidales; lográndose en ese breve lapso la reglamentación para que el primer código agrario no tenga retorno y subsanó las deficiencias del mismo, para que la gente del campo no fuera objeto de injusticias y sufriera las consecuencias de la burocracia en la tramitación administrativa de sus asuntos, permitiendo con todo lo antes mencionado un avance jurídico. Sin embargo, todo esto quedo únicamente en el papel ya que nunca se logró lo plasmado en el código, por la inoperancia de los funcionarios públicos de aquella época, la injusticia siguió prevaleciendo, así como la corrupción que fue la causa primordial de que la Ley no se ejecutará al pie de la letra.

Por ello el campesino quedó desprotegido y a merced de las autoridades del gobierno, por si eso fuera poco, en sus problemas internos no era tomada en cuenta su opinión para resolver sus propios problemas, asuntos que la mayoría de las ocasiones resultaban ser de carácter interno del mismo núcleo ejidal, o en ocasiones con los núcleos vecinos, los cuales podían llegarse a conciliar pero los acuerdos que éstos realizarán no tenían valor si no eran avalados por la autoridad y con su autorización encaminándolos al paternalismo del estado. Como podemos notar aún y cuando este código fue innovador y novedoso, no incluyó en sus reformas o disposiciones a la conciliación como medio para resolver los conflictos del campo, para dejarle con ello al campesino la libertad de solucionar sus problemas internos y vecinales cuando así se pudiera, con plena libertad, al final de cuentas era un absurdo que ellos , los que más sabían del problema que les repercutía, eran los que menos opinión tenían.

D) CÓDIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

ANTECEDENTES:

El tercer código agrario, fue expedido durante el régimen gubernamental presidido por el C. Presidente General Manuel Ávila Camacho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de abril de 1943. Comprendía las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar las técnicas jurídicas de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época.

El código agrario en comento cumplió con su función dentro del proceso histórico de la reforma agraria en México, durante sus 29 años de vigencia, pero con toda evidencia no respondía a los reclamos y los nuevos requerimientos de la problemática agraria, que se estaba dando en los inicios de la década de los setentas.

En este código nace por primera vez una institución encargada de defender los intereses y los derechos de los campesinos, denominada Procuraduría de Asuntos Agrarios, surgiendo la misma el 5 de agosto de 1954, 5, ⁽¹³⁾, la cual tendría como funciones primordiales las siguientes:

- A) Asesorar a los campesinos, comités ejecutivos, comisariados ejidales y consejos de vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios.

- B) Asesorar y representar, si para ello les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales y comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias.

- C) Procurar en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se suscitaren entre uno y otro núcleo de población o entre estos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre a las disposiciones legales en vigor y con las normas que dictara el Departamento Agrario de aquel entonces.
- D) Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible se organizaran social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que fueron dotados o que pudieran ser dotados en el futuro, colaborando para ello con las autoridades que fuesen necesarias para tal efecto. Los servicios de esta Procuraduría serán gratuitos y deberían impartirse sin distinción alguna de carácter político o ideológico, a todos los campesinos del país, muy bueno como ideal pero no paso de ser mas que un ideal, ya que nunca se cumplió. dadas las circunstancias políticas e ideológicas. Siempre intervinieron en las decisiones de esta institución las antes descritas.⁽¹⁴⁾

La institución en comento, tenía como solución de los problemas a la conciliación, como se indica textualmente en el punto C, se realizaba esta acción dándole el carácter de solución administrativa, evitando llegar a un juicio ante las autoridades agrarias. Dicha institución no fue la primera que existió, sin embargo, si fue la punta de flecha que instituyó a la conciliación como solución a la conflictiva agraria, la conciliación no tenía procedimiento determinado, únicamente bastaba que las partes se pusieran de acuerdo y la Procuraduría levantaba acta de ello y enviaba copia a la Comisión Agraria Mixta o Cuerpo Consultivo Agrario; en su caso, a los miembros del Comisariado Ejidal; rara vez se les remitía copia ya que un representante de los campesinos conformaba la Comisión Agraria Mixta. En la Ley Federal de la Reforma Agraria esta institución logró mejorar como lo veremos en el siguiente punto.

En otro orden de ideas, la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas como analizaremos posteriormente.

⁽¹⁴⁾ Idem. Tomo II

Volviendo al código en comento en este se sostienen los mismos procedimientos y requisitos en cuanto a la capacidad para ser ejidatario, sin realizarse cambios sustanciales, en lo que se refiere a la ampliación de los núcleos ejidales. Agrega que en el ejido solicitante hubiera al menos individuos con capacidad para ser dotados, esto es, que carecieran de unidad de dotación.

Bajo la vigencia de este código se vivió una de las etapas más críticas de la Reforma Agraria en México.

El tercer código agrario elimina la definición de junta de ejidatarios y lo sustituye por el de Asamblea General de Ejidatarios. Además de esta nueva concepción le elimina el carácter de órgano para concebirlo como autoridad interna de los núcleos de población ejidales y comunales, a su vez también les da este carácter al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia, resultando esto un error al paso del tiempo ya que se mal entendió el concepto de autoridad, pues los órganos antes descritos se tomaron la facultad de privar de derechos a cuanto sujeto querían con la venia del Departamento Agrario.

Se cometieron los mismos errores en este código que en la legislación que le precedía, toda vez que permitió una exagerada intromisión del Estado al interior de la vida ejidal, al grado de que era este quien regía a los núcleos ejidales sin tomar en cuenta la voluntad de sus asistidos, violentando con ello la vida interna de los núcleos ejidales.

En el presente código por otra parte también se introducen artículos novedosos que regulaban las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios; entre ellas estaban las siguientes:

1. Elegir y remover libremente a sus autoridades ejidales como son Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia.

2. Autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Consejo Ejidal.
3. Discutir y aprobar los informes del Comisariado Ejidal en su caso.
4. Acordar sobre el disfrute de los terrenos ejidales, los que posteriormente deberían ser aprobados y reglamentados por la secretaría de Agricultura o por el Banco Ejidal, con ello cabría hacer la pregunta ¿Dónde estaba la calidad de autoridad que se les había otorgado a las Asambleas?, simplemente esta no existía, solo fue una medida ideal que nunca se concreto.
5. Solicitar la intervención de las autoridades agrarias, para que se resolviera la suspensión de los derechos de los miembros de los núcleos ejidales.

A finales de la vigencia de este código es adicionado el procedimiento conciliatorio como medio de solución a los problemas individuales y colectivos de los núcleos agrarios, dejándose esta responsabilidad ala Comisión Agraria Mixta y a los representantes de los núcleos, esta institución se analizará mas en detalle en la Ley Federal de la Reforma Agraria. Este procedimiento formaba parte de las acciones internas de la Comisiones Agrarias Mixtas, pero no estaba regulada en el Código Agrario en comento.

CAPÍTULO IV

**LA CONCILIACIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LA
REFORMA AGRARIA**

CONTENIDO

A) INTRODUCCIÓN

B) ANTECEDENTES

C) ESTRUCTURA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

D) PRINCIPALES ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

A) INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor de esta Ley, se reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales, después de 28 años de vigencia del Código que le precedió, la Reforma Agraria logró nuevas dimensiones que conllevaron en esa época a mejores niveles de vida para el sector agrario y a los campesinos en particular, en su tiempo estas reformas aseguraron la estabilidad, la paz social y un ritmo de progreso más sostenido en los campos mexicanos. La proyección histórica, la trascendencia social económica y la importancia de las instituciones jurídicas reguladas en el mercado interés nacional del nuevo ordenamiento indujo a delinear su estructura en una función social más amplia

B) ANTECEDENTES

El ascenso del C. Lic. Luis Echeverría Álvarez a la Presidencia de la República. Trajo una revitalización del agrarismo que se expresó de inmediato en la aprobación de un nuevo cuerpo legal, denominado Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1971.

Este novedoso instrumento jurídico no presenta cambios significativos en cuanto a la capacidad colectiva y los procedimientos agrarios, ya que esta Ley fue concebida como medio para involucrar más a los ejidos y comunidades en las políticas de organización y fomento productivo. De ahí que sus aportaciones más importantes se originaron en el campo de la organización económica ejidal.

De éstas innovaciones nace el procedimiento conciliatorio que sería regulado a través de la Ley en cita. Este se ventilaba de manera interna en la Procuraduría de Asuntos Agrarios, mediante un procedimiento muy sencillo.

C) ESTRUCTURA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

En su Capítulo Primero Título Séptimo, hace referencia a los conflictos internos de los ejidos y comunidades, en el se sugiere como vía para resolver los conflictos entre los ejidatarios a la conciliación.⁽¹⁵⁾

Según la Ley de Reforma Agraria en el Capítulo antes citado el procedimiento conciliatorio se desarrollaba de la siguiente manera :

1. Las partes en conflicto se dirigían ante el comisariado ejidal, el cual estaba facultado para conocer de los problemas que exclusivamente se trataran sobre la posesión y goce de las unidades individuales de dotación, y sobre el disfrute de los bienes de uso común; la Ley otorgaba también atribuciones para resolver estos. De presentarse conflictos de otra índole debería turnarlos a la Comisión Agraria Mixta para que esta los resolviera o turnara a quién correspondiera dada la magnitud de los mismos.
2. - Los quejosos al presentarse ante el Comisariado Ejidal ya sea que acudieran por iniciativa propia o citados por el mismo, debían exponer verbalmente su queja, de la que se levantaba el acta respectiva.

El Comisariado Ejidal citaba al quejoso y a la parte contraria a una junta, que debería celebrarse dentro de los tres días siguientes a la interposición de la queja.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁵⁾ Codificación Agraria. Edit. Andrade, S.A. Edición Séptima año 1971 op. cita. pp.38-64

⁽¹⁶⁾ Ley Federal de Reforma Agraria, Autor México Edición 2ª año 1975 Editorial Andrade op. cita. p.p. 132-14

Acto seguido: el día y hora señalado para la celebración de la junta se daba lectura del acta que contenía la queja y se escuchaba la postura de las partes. El Comisariado en el mismo acto proponía una solución a las partes con el objetivo de avenirlas, de esta junta se levantaba el acta respectiva, que era firmada por los participantes de la misma, si no sabían firmar estamparían su huella digital debajo de su nombre, cabe aquí hacer una reflexión ¿Qué ocurría si el comisariado ejidal no sabía leer ni escribir?, como solía ocurrir.

El Procedimiento Conciliatorio concluía cuando las partes se ponían de acuerdo o aceptaban la solución propuesta por el Comisariado Ejidal, del acuerdo se elaboraba acta dando por terminado el asunto. ***Nótese según la Ley el Comisariado no remitía el acuerdo a ninguna Autoridad, ni mucho menos le entregaba documento alguno a las partes. al investigar no existe ni un 1% de Actas que nos indiquen el número de asuntos resueltos por esta vía.***

En el supuesto que las partes no se pusieran de acuerdo o la solución planteada por el Comisariado no fuera aceptada, el asunto se remitía a la Comisión Agraria Mixta o podían acudir directamente, para que fuera la Comisión Agraria Mixta la resolvedora de la controversia. La Comisión Agraria Mixta ya en vía de juicio, notificaba a las partes que disponían de un plazo de 30 días para aportar las pruebas que a su derecho consideraran pertinentes.

Una vez instaurado el juicio o cuasi-juicio, durante el período de pruebas o 10 días después de concluido el mismo, la Comisión Agraria Mixta podía mandar realizar las diligencias que considerara pertinentes para mejor proveer. Terminado el período de pruebas las partes contaban con un plazo de 10 días para alegar lo que a su derecho conviniera.

Al finalizar los períodos de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta dictaba su resolución en un término de 15 días, dicha resolución tenía el carácter de irrevocable. El acuerdo se comunicaba a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria, quedando el recurso de revisión y el juicio de amparo en su caso, el primero ante el Cuerpo Consultivo Agrario y el segundo ante el Juzgado de Distrito, Suprema Corte, Tribunal Civil de lo Contencioso, Juzgado de Distrito o la autoridad superior según fuese el caso.

Como se puede percatar este procedimiento conciliatorio que se desarrollaba ante el Comisariado Ejidal, así como el llevado^(a) a cabo ante al Comisión Agraria Mixta eran bastante tortuosos ya que en algunas ocasiones el resultado era injusto, por la parcialidad que tenían ambas autoridades a la hora de resolver los asuntos, la mayoría de las veces se tomaba en cuenta al más fuerte y al más pudiente económicamente. Siendo la voluntad de las partes muchas veces inducida o violentada para obtener la solución que estos deseaban y no la solución más adecuada y justa para las partes.

Si bien este procedimiento no fue la mejor, comenzó a ser tomada en cuenta la voluntad de los campesinos para solucionar sus propios conflictos y sobre todo, la voluntad del núcleo para su solución de sus conflictos internos, reducida pero al fin su propia decisión.

^(a) Se entendía como Comisariado, por la costumbre, al Presidente del Comisariado Ejidal, no al cuerpo Colegiado que lo conformaban, de ahí que se le dio una potestad a una sola persona.

D) PRINCIPALES ADICIONES REALIZADAS A LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

Durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria esta sufrió un sinnúmero de reformas y adiciones entre algunas de las más relevantes tenemos:

La primera que adiciona los artículos 167 bis y 175 bis, y reforma el párrafo segundo del artículo 167 (aprobado el 4 de mayo de 1972).

La segunda, que reforma los artículos 117 y 122 Fracción II (30 de diciembre de 1974 publicada al día siguiente).

Y así sucesivamente se llevaron a cabo tres reformas globales y adiciones más a la Ley, que en suma nos dan un total de 90 modificaciones aproximadamente al texto original en el transcurso de 20 años que duro la vigencia.

Hasta la presentación de la iniciativa de la Ley Agraria, llevada a cabo ante el pleno de la Comisión Permanente el día 10 de febrero de 1992, con motivo la reforma constitucional realizada al Artículo 27 Constitucional el día 27 de enero de 1992.

La Ley Agraria del 26 de febrero de 1992 que deroga a la Ley de Reforma Agraria de 1971, tras su largo período de vigencia, en los que en realidad la función de esta Ley fue la de continuar con la dotación de tierras y aguas a los campesinos ya que en lo referente a la impartición de justicia en el campo tuvo su período de eficacia y funcionamiento pero las instituciones que se crearon en aquella época ya eran caducas e inoperantes para la actual.

Estos organismos de impartición de justicia llegaron a formar parte de la corrupción y el retroceso que vivió el campo por la falta de aplicación de verdadera justicia llegando a tal grado su descomposición interna que sólo se convirtieron en una carga para el estado y no una ayuda para el campo.

Las Reformas al Artículo 27 constitucional vienen a poner fin al reparto agrario encuadrando en este a las figuras de dotación y restitución, y creando además tribunales para impartir justicia, motivo por lo que no tenía sentido continuar con la anterior Ley Federal de Reforma Agraria.

La Nueva Ley Agraria resulta innovadora, pero en cierta manera perdió el grado social, perjudicando en parte al agro mexicano y más fuerte a los ejidatarios debido a que el cambio realizado es radical a la estructura de la legislación agraria tanto en esencia como en espíritu. En esta se dejan a un lado los ideales y principios rectores de la revolución armada, como eran; los de regresar la tierra a quienes les pertenece, a la gente que la trabajaba, dando por finalizada esta tarea ya que las nuevas solicitudes de dotación a partir de la entrada en vigor de esta Ley no tendrán cabida y sólo se resolverán aquellas que estén pendientes de dar solución y que sean viables, esto debido a que ya no existe tierra por repartir.

CAPITULO V

LA CONCILIACIÓN ANTE LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA

A) INTRODUCCIÓN

Al analizar la evolución legislativa agraria nos hemos percatado, como en las distintas normas jurídicas que ha regulado al derecho agrario en nuestro país, la conciliación ha estado muy abandonada y en algunas etapas ni siquiera se menciona ni se hace referencia a la misma, siendo hasta esta Nueva Ley Agraria, donde de una manera más estructurada se le da una forma a la conciliación que es celebrada entre los sujetos agrarios, siempre tomando en cuenta a éstos, ya que por sus particularidades tiene su propia forma de llevarse a cabo, así como las instituciones que se encargaran de realizarla.

B) ANTECEDENTES

Desde los tiempos más remotos han existido siempre los conflictos de intereses; en tanto el hombre no alcanza un grado de desarrollo la solución de la conflictiva social ha venido evolucionando a través del tiempo, de ello tenemos que en un inicio el método era a través de las medidas de autodefensa, donde imperaba la Ley del Tali3n y el derecho del m3s fuerte, con el avance de los a3os y de la organizaci3n social, fueron surgiendo formas m3s civilizadas para la soluci3n de las controversias que se planteaban tratando de llegar a un arreglo a trav3s del di3logo y de la negociaci3n; as3 naci3 la conciliaci3n en un sentido m3s amplio, como mecanismo autocompositivo de soluci3n de las disputas. Mismo que con la aparici3n de las normas jur3dicas y la creaci3n de las figuras heterocompositivas de soluci3n de los conflictos, como el proceso legal y el arbitraje, este ultimo fue evolucionando hasta reconocerse en los 3ltimos a3os, como medio de soluci3n de controversias cuasi-jur3dico y prejudicial, cuyo uso es creciente debido a que busca zanjar de manera r3pida y econ3mica las diferencias, sin recurrir a los Tribunales competentes o en algunos casos a la violencia.

Por un principio, no debe confundirse a la conciliaci3n con un t3rmino tan en boga como lo es la concertaci3n, la primera implica necesariamente la preexistencia de un conflicto, mientras que la segunda no se presenta conflicto alguno; por ello sin disputa no hay conciliaci3n. La concertaci3n debe entenderse en t3rminos de negociaci3n o transacci3n, esto es, en sentido m3s lato, a3n y cuando en ocasiones puede ser el resultado de una conciliaci3n, pero nunca podr3 darse a la inversa, desde el punto de vista de la planeaci3n, la concertaci3n configura en rigor un instrumento para la ejecuci3n entre el estado y las organizaciones civiles, de proyectos de desarrollo y de bienestar social, por lo general, financiados conjuntamente.

Al analizar a la doctrina jurídica esta ha calificado a la conciliación como un mecanismo para-procesal, de reconocida eficacia que sirve para allanar los conflictos de forma cordial, que tienden a proteger la economía de los contendientes y aligerar la carga de los Tribunales. En nuestro caso nos referiremos a los Tribunales Agrarios, de ahí su valiosa importancia en tanto instrumento de la sociedad y del estado para tratar de controlar la tranquilidad social y mantener la cohesión.

En materia agraria, la conciliación no ha recibido la atención que se merece, aún y cuando, por las características del derecho y de la reforma agraria en México, los conflictos jurídicos evolucionaban y se diversificaban incesantemente haciendo que muchas de las controversias no estuvieran previstas en la Ley y que la realidad desbordase el marco jurídico existente en su momento, no se hizo un uso sistemático de la conciliación, como la realidad lo exigía, la Ley Federal de Reforma Agraria la consideraba muy escuetamente, pálidamente la reconocía como una fase previa de los conflictos parcelarios, la conciliación no encontró en esta Ley la aceptación que la realidad aconsejaba.

No obstante, hacia fines de la década de los setentas y al calor del Reglamento Interior de la Secretaría de Reforma Agraria, fue creada en la estructura de la misma, la Dirección General de Conciliación Agraria que tenía entre sus principales objetivos, atender la problemática rural cuyo tratamiento no estaba previsto en la Ley como los conflictos de linderos entre ejidatarios y la posesión de solares urbanos, manteniéndose a éste nivel legislativo hasta 1992, reforzada a mediados de los ochentas por un acuerdo secretarial que la detallaba entre las funciones de la Dirección General de Procuración Social.

C) DEFINICION

Una vez analizado a la conciliación en capítulos anteriores, trataremos de **definir a la conciliación en materia agraria como la acción que tiene como fin poner de acuerdo a los sujetos agrarios que están en desacuerdo y/u opuestos entre sí, respecto de un derecho o una cosa en materia de derecho agrario.**

Siendo esta conciliación la vía preferente para resolver los conflictos que se presenten en el ámbito del derecho agrario y de los sujetos agrarios.

D) ALCANCES DE LA CONCILIACIÓN.

Con la Nueva Legislación en Materia Agraria, la conciliación ha adquirido un rango legal al considerársele, por un lado, como una función operativa de la Procuraduría Agraria contemplada en su Reglamento Interior, y por otra, como una actividad de los Tribunales Agrarios que debe realizarse de cierta manera obligatoriamente en las diversas etapas de justicia agraria, hasta antes de pronunciarse la sentencia, (quedando con ello reconocida al nivel de Ley Reglamentaria).

La conciliación que se realice ante los Tribunales Agrarios si se lograra esta, 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 una vez aceptado por las partes; **el convenio dará por terminado el juicio ante los Tribunales, resultando sus alcances legales los mismos que los de la sentencia.**⁽¹⁷⁾

En lo que respecta a la conciliación que se lleva a cabo ante la Procuraduría Agraria únicamente surte efectos entre las partes y nunca contra terceros, ya que el acuerdo o convenio a que estos pudieran llegar es extrajudicial, por lo cual requiere ser ratificado por autoridad competente para que surta efectos contra terceros, situación muy importante

⁽¹⁷⁾ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios., Edición. IV, año 1996, Edit. Tribunal Superior Agrario

Como podemos apreciar únicamente los convenios o acuerdos ante los Tribunales tienen carácter de sentencia, según el Reglamento interior de los propios Tribunales Agrarios.

Sin embargo, los alcances sociales de estos convenios son totales ya que son aceptados por las partes y la Asamblea General de Ejidatarios, dando por concluido para ellos el asunto, evitando problemas al interior del ejido, trámites costosos y conflictos ante Tribunales, es por ello que:

En materia agraria, por disposición del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en su Capítulo Noveno Artículo 41. Se considera a la conciliación como la vía preferente para tratar de solucionar los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria o sobre los derechos agrarios en sí. Para esto, la Procuraduría Agraria exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que acudan a los tribunales agrarios a dirimir sus controversias, siempre provocando bajo principio de buena fe, y que éstos no interrumpan la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

Para concluir con los alcances de la conciliación en materia agraria podemos decir; que esta resulta de las propuestas de las mismas partes para solucionar el conflicto, estando estas en la libertad de aceptar o no la solución, y son sólo ellas las que intervienen, y traen consigo la solución, que la mayoría de las veces deja más satisfechas a las partes, porque son estas las que proponen y, por lo que corresponde al cumplimiento de estas obligaciones contraídas, la mayoría de las veces es cumplida voluntariamente trayendo esto una economía procesal real para las partes, descarga en los asuntos que se ventilan ante el tribunal, mayor armonía y paz entre los núcleos de población ejidal.

Resultando sus mayores alcances en el ámbito social, pues mantiene la armonía entre los integrantes del núcleo, al ser ellos los que solucionan el problema y no personas ajenas al mismo, que la mayoría de las veces no conocen las costumbres del pueblo para solucionar sus controversias, cuando las partes que firmaron el convenio, no quieren cumplir con lo estipulado, es aquí donde se presenta el problema para su ejecución.

Por ello la conciliación en nuestro tiempo tiene amplio campo de aplicación en gran diversidad de materias, ya sea que se presenten en carácter de instancia obligatoria o voluntaria. Realizando en recuento, esto no resulta ajeno al derecho agrario, toda vez que forma parte importante del mismo, la actividad en comento recae en mayor grado en la Procuraduría Agraria. Por ser la vía preferente para resolver los conflictos que sean presentados ante dicha institución, tal como lo marca su Reglamento Interior en su Capítulo XI donde enumera los procedimientos ante esta Institución entre los que destaca a la conciliación,

En últimas fechas los Tribunales Unitarios Agrarios han incrementado la solución de sus conflictos planteados ante ellos, por la vía conciliatoria, siendo resueltos un 30% de los casos mediante este procedimiento.

E) LA CONCILIACIÓN VICIOS Y ERRORES

Como ya lo hemos indicado la mayoría de las conciliaciones que se realizan en el campo, son llevadas a cabo por parte de la Procuraduría Agraria, y en su mayoría por personal que desconoce el derecho agrario, las formalidades que estos requieren y, si bien existe asesoría por parte de abogados que pertenecen a la Institución, esta actividad no la realizan de forma consistente, por lo cual estos acuerdos llevados a cabo entre las partes no son claros, y no existe concordancia por parte de las demás Instituciones vinculadas con el agro y la justicia agraria en los criterios que deben emplearse para su ratificación en especial en los Tribunales Agrarios, los cuales se niegan a ratificarlos, aludiendo que estos no cumplen con los requisitos legales, por lo que obligan a las partes a realizarlos nuevamente perdiéndose la economía procesal, por si esto fuera poco en la mayoría de las veces las partes no pueden acudir nuevamente ante los Tribunales Agrarios, por que para ellos el asunto ya se solucionó y no aceptan volver a realizar el convenio, quedando con ello estos acuerdos de voluntades en estado de indefinición, dejando abierta la posibilidad de problemas posteriores y conflictos con terceros.

En lo referente a la validez para aceptar estos convenios e inscribirlos, se podría pensar que si estos no son ratificados por el Tribunal no surten efecto alguno entre las partes, sin embargo como veremos más adelante, la supletoriedad de la Ley que marca el Artículo 2º de la Ley Agraria, nos remite a la legislación civil federal, donde podremos apreciar la contradicción del criterio de Tribunales Unitarios Agrarios. Por otro lado al momento de solicitar su ratificación, el Tribunal analiza y revisa que estos acuerdos no cumplen lo que a su criterio requieren.

F) FUNDAMENTACIÓN LEGAL Y CARENCIAS.

Al darle prioridad a la conciliación, en cierto modo el sentido es darle una mayor participación y preponderancia a la voluntad de las partes, además de pretender desjudicializar los litigios del campo.

La conciliación a que hace referencia la Ley Agraria es ante los Tribunales Agrarios y, dentro del juicio Agrario y, no así la realizada ante la Procuraduría Agraria. Las conciliaciones en que interviene la Procuraduría Agraria tienen su fundamento en su Reglamento Interior, y en el Artículo 136 Fracción XI donde indica que esta funcionará de acuerdo a sus reglamentos, no siendo este obligatorio para ninguna autoridad, ni para las partes, en su caso podría ser el Código de Procedimientos Civiles aplicado en forma supletoria. Al no ser la Procuraduría Agraria autoridad, si no un organismo descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual limita mucho sus actuaciones.

En este orden de ideas, la Ley Agraria solo reconoce tácitamente la conciliación ante los Tribunales, tal como lo señala el Artículo 185 Fracción VI del citado ordenamiento que a la letra dice: **“El Tribunal abrirá la audiencia y en ella se observaran las siguientes prevenciones:**

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

Lo anterior pareciera indicar que únicamente el Tribunal es el encargado de realizar la conciliación, no resultando así en la realidad, la Procuraduría Agraria es la que la realiza, no tiene otra fundamentación legal más que la de su Reglamento Interior, y en su caso por el Código Civil aplicado de forma supletoria, por otra parte, también la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en cierta manera la deslegitima ya que este ordenamiento indica lo siguiente: **“En su número 18 Fracción XIII, nos describe sobre la ejecución de los convenios conciliatorios a que se refiere el Artículo 185 Fracción VI de la Ley Agraria, que ya hemos descrito anteriormente. Estos serán competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, por razón de territorio, así como la ejecución de los laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a derecho a las disposiciones legales aplicables...”**

Por todo lo anterior, los Tribunales no le dan el carácter y la importancia a los convenios realizados ante la Procuraduría Agraria, aún y cuando en la Ley Agraria en su Artículo 136 Fracción XIII indica que dentro de las atribuciones de la Procuraduría Agraria esta la de promover y procurar la conciliación de intereses entre diferentes personas o sujetos agrarios a que se refiere la propia ley (sujetos agrarios que se estudiarán en detalle en el capítulo siguiente), en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria, por lo anteriormente descrito, hace falta en todos los ordenamientos antes mencionados anexar a la conciliación llevada a cabo ante la Procuraduría Agraria, con el fin de dar mayor certeza y seguridad a las partes y a los procedimientos ante la Institución en cita.

CAPÍTULO VI

LA PROCURADURÍA AGRARIA DE ACUERDO A LA REFORMA

CONTENIDO

A) INDICE

B) INTRODUCCIÓN

C) NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

D) ATRIBUCIONES

E) FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA

F) SUJETOS DE DERECHO

G) ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

A) INTRODUCCIÓN.

Entraremos en materia y al tema que nos ocupa, a la Procuraduría Agraria como organismo encargado de la salvaguarda de los derechos de los campesinos, revisaremos los antecedentes de la Institución, sus atribuciones, los sujetos que son atendidos por esta, así como la importancia que tiene en el agro mexicano, y en la comunidad rural, detallando cada uno de los pasos dentro de ella, su estructura orgánica y en sí todo lo relevante de la misma de acuerdo a nuestro criterio.

B) ANTECEDENTES.

A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales a pesar de encontrarse con extremas necesidades, se abstendían de solicitar dotaciones de tierra. Por sus prejuicios religiosos les hacían creer que representaban un robo las afectaciones de tierra que les hacían a los hacendados. Otros pueblos y comunidades se entregaban en manos de gestores y particulares, quienes después de explotarlos, nada arreglaban y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de su asunto cometían errores, ocasionando retraso en las tramitaciones de sus expedientes agrarios, a tal magnitud que pasaban varios años y al ver que no daban fruto sus esfuerzos, abandonaban toda gestión, toda vez que en muchos de los casos, no eran auxiliados por la "Autoridad" en la tramitación.

Por decreto del 17 de abril de 1932 se constituyó la Procuraduría de los Pueblos, con la finalidad de patrocinar a los pueblos que lo solicitaren gratuitamente sus gestiones de dotaciones o restituciones a los ejidos; y al funcionar en cada entidad paso a formar parte de una necesidad urgente, debido a que las leyes agrarias de la época estaban encaminadas a "beneficiar a la población campesina de México", integrada en su mayoría por personas de escaso entendimiento jurídico, lo que no permitió que se extendiera rápidamente su actividad, siendo este su primer gran obstáculo, sin embargo, contribuyó a hacer más expeditos los procedimientos y a tratar de moralizar un poco la aplicación de la Ley

La Procuraduría de los Pueblos, desde su creación, dependió de la Comisión Nacional Agraria, al reformarse el Artículo 27 Constitucional en 1934. y al establecerse con motivo de la reforma el Departamento Agrario, pasó a formar parte de éste, pero como Dependencia de la misma autoridad encargada de resolver sobre Dotaciones y restituciones de tierra, no gozaban de independencia, que deberían tener para cumplir con las funciones que les encomendaron.

El 1 de enero de 1936 al crearse el Departamento de Asuntos Indígenas pasó a formar parte de este organismo, donde estuvo legalmente capacitada para desempeñar ampliamente sus funciones, ya que no únicamente se encargaba de la defensa de los intereses de los campesinos ante las autoridades agrarias, por el contrario, los defendía ante cualquier autoridad fuera esta la que fuera, siempre que el caso se refiriera a la procuración de justicia. Posteriormente esta Dependencia pasó a formar parte de la Secretaría de Educación Pública, la cual por efecto de la modificación a la Ley forma ahora parte de la Secretaría de Estado de 1946, misma que debido a las modificaciones trajo como consecuencia la separación de esta institución, y como no se previó ni se tomo en cuenta a la Procuraduría de los Pueblos en la estructura del primer código agrario, dejó de existir por un lapso de tiempo.

El 1 de julio de 1953 se expidió el Decreto Presidencial y se publicó el 5 de agosto de 1953 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se crea a "la Procuración de Asuntos Agrarios" reubicandose posteriormente en el Departamento de Asuntos Agrarios, cuyo objetivo principal sería el asesoramiento gratuito de los campesinos. Retomando además los otros aspectos de la Procuraduría de los Pueblos en lo referente a la orientación y facilitar las gestiones a los campesinos y núcleos de población.

De esa forma se planteo la conformación de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, cuyo objetivo principal sería el asesoramiento gratuito de los campesinos. Retomando además de las nuevas funciones, orientar y facilitar las gestiones a los campesinos y núcleos de población.

Se planteo que contara con un Procurador en cada estado, donde tuviera oficinas el Departamento Agrario. Además de los que se ubicarían en las oficinas de la Dependencia. El alto rango y la importancia que le asignaron a la Procuraduría se manifestó en la decisión de que los procuradores de asuntos agrarios fuesen nombrados por el titular del Departamento Agrario y con la ratificación del Presidente de la República, con el objeto de que su labor resultará lo más eficiente posible, cosa que se mal interpretó, pues se cayó en la prepotencia y en la corrupción. Todos los procuradores dependían de un Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que fuera la adscripción de éstos.

Con fecha 22 de julio de 1954 se expidió el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, donde se detallan las funciones de esta resaltando entre las más importantes las que a continuación se describen:

1. Asesoramiento gratuito a los campesinos, siempre que estos lo soliciten, nunca de oficio.
2. Tramitar las solicitudes de dotación de tierra y aguas, a los campesinos que o en lo futuro sean dotados
3. Gestionar y auxiliar a los campesinos en los problemas jurídicos o administrativos que se les presenten con motivo de sus legítimos intereses.

Al cambiar el Departamento de Asuntos Agrarios por Secretaría de Estado, esto no cambia el funcionamiento ni las atribuciones de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, al entrar en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, esta reforma íntegramente los postulados y las funciones de la Procuraduría.

Siendo hasta el 6 de abril de 1989, cuando se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y publicándose al día siguiente del mismo mes y año. donde se incluye a la Dirección General de Procuración de Justicia Agraria, cambiando sentido de la anterior Procuraduría, esta nueva Dirección tenía entre sus atribuciones la de intervenir en los conflictos individuales por la vía conciliadora para la solución de los mismos y en determinado caso cuando afectaban los intereses de los núcleos de población, siempre vigilando que los acuerdos pactados no afectarían los intereses de las partes ni los de terceros, esta Dirección estuvo vigente hasta la creación de la actual Procuraduría Agraria.

C) NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

En los últimos años se han registrado en México un gran número de cambios importantes, que son resultado de la transformación y progreso de la sociedad que esta en constante búsqueda de mejores niveles de vida.

Estos cambios se han manifestado en la adecuación de las Leyes a la nueva realidad, dentro de este proceso el 7 de noviembre de 1991, el Poder Ejecutivo remitió al H. Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el Artículo 27 Constitucional señalándose que su objetivo es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y crear los instrumentos para brindar justicia expedita a los campesinos. Una de las propuestas más relevantes durante el debate parlamentario fue "la creación de un organismo de procuración de justicia agraria". Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. **argumentándose que no se debía engañar o se tomara ventaja de la buena fe del campesino mexicano.** En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades Agrarias".

La reforma al Artículo 27 Constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 y 28 de enero de 1992, introduciendo siete grandes modificaciones, siendo las más importantes las siguientes:

1. Se declara la finalización del reparto agrario, por no existir más tierra por repartir y el combate intensivo al rezago agrario.
2. Se les reconoce en rango de ley la personalidad de los núcleos de población ejidal y comunal.

3. Se le otorgó seguridad plena a las formas de tenencia de la tierra o propiedad rural. (Ejido, Pequeña Propiedad y Comunidad).
4. Se establece una autonomía más real en la vida interna de los núcleos ejidales y comunales.
5. Se reconoce personalidad jurídica a los sujetos agrarios dando a éstos más libertad sobre sus derechos individuales y poder realizar cualquier tipo de contrato sobre sus tierras parceladas.
6. Se abre el campo a la iniciativa privada, permitiendo la creación de sociedades civiles y mercantiles que de cierto modo ya existían pero en estas reformas se les da mayor participación y seguridad a los inversionistas que deseen invertir en el campo.
7. Se crean nuevas instituciones para la impartición de justicia y procuración de la misma, rompiendo con el viejo molde y quitando la protestad y soberanía al Presidente y al Secretario de la Reforma que tenían el monopolio del agro mexicano.

Todo esto con el propósito de llevar justicia al campo y volver más expedita la Justicia Agraria, por ello se creo un organismo descentralizado de la misma Secretaría de la Reforma Agraria, pero se le concede autonomía propia, para poder llevar a cabo eficazmente su labor.

Entre algunas otras modificaciones al artículo en referencia, se hicieron adiciones de nuevos párrafos entre los que destacan los mencionados con anterioridad.

Como consecuencia de las reformas al Artículo 27 Constitucional, del día 26 de febrero de 1992 donde se promulga una nueva e innovadora Ley Agraria, en uno de sus artículos, el 134 para ser precisos señala: **“que la Procuraduría Agraria es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria”**.

Dicho ordenamiento nos indica además que esta institución tiene funciones de carácter social y estará encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, jornaleros agrícolas, avecindados, colonos y campesinos en general. Con posterioridad la Procuraduría Agraria anexa a los siguientes sujetos: sucesor de poseionarios, nacionales, los cuales serán también sujetos de atención por parte de la Institución, siempre tomando en cuenta las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando lo soliciten los sujetos antes descritos y de oficio en los casos que señala la Ley. Tendrá su domicilio en el Distrito Federal y establecerá Delegaciones en cada una de las entidades de la República Mexicana, así como oficinas en todos aquellos lugares donde sean necesarias, a estas se les conoce como Residencias y dependen de las Delegaciones, sin embargo su funcionamiento y administración son ordenados directamente de Oficinas Centrales. Siendo coadyuvantes todas las demás dependencias agrarias con la institución, esto lógicamente no incluye a los Tribunales Agrarios, los cuales si se coordinan en algunos aspectos, pero en lo medular no admiten injerencia de la Procuraduría.

Es conveniente resaltar, que el trabajo que desarrolla la Procuraduría Agraria, esta inspirado en el más profundo respeto, a las costumbres, a la vida, tradiciones y decisiones de los núcleos de población rural, así como; la de sus integrantes, siendo pertinente aclarar que la importancia que tiene la labor de esta Institución, no es la de una autoridad, sino la de un Organismo Descentralizado, cuyo objetivo principal es la procuración de justicia y actúa como enlace entre los tribunales y los sujetos agrarios, previendo siempre que la aplicación de la ley sea pronta y expedita, que no se llegue a excesos por parte de las autoridades, y que los mismos sujetos de atención no violenten el estado de derecho existente, el sentido de la Ley se conserve en todo momento, aplicándose para beneficio de los campesinos.

D) ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

De conformidad con la Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria y su Reglamento Interior. A esta Dependencia le corresponden las siguientes atribuciones:

1. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios, a que hace mención el Artículo 135 de la Ley Agraria ante las autoridades agrarias y solo emite su opinión en tratándose de otro tipo de autoridades.
2. Asesorar sobre consultas jurídicas que soliciten los sujetos agrarios en su relación con terceros que tengan que ver con la aplicación de la Ley.
3. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el Artículo 135. En casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.
4. Prevenir y denunciar ante las autoridades competentes la violación de la leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones en su cargo y emitan las recomendaciones pertinentes.
5. Estudiar y proponer medidas encaminadas a establecer la seguridad jurídica en el campo.
6. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la Administración de justicia agraria.

7. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales las funciones de inspección y vigilancia, encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.
8. Investigar y denunciar los casos en que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente. Esto es, denunciar los latifundios ante los Tribunales Agrarios.
9. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el Artículo 135 de la Ley Agraria en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan.

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

10. Las demás que le confiera la Ley Agraria, su Reglamento y otras leyes le señalen.

Dentro de estas podemos distinguir las atribuciones que puede realizar de oficio la Procuraduría, siendo estas las marcadas con los números 10, 8, 6, 5 y 4. En las que por su naturaleza y por poner en riesgo latente los derechos de sus asistidos puede actuar sin que éstos lo soliciten.

Además de las anteriores, en su Reglamento Interior se contemplan:

- a) Orientar a sujetos de derechos en forma individual o colectiva y, en su caso, gestionar ante las dependencias de la Administración Pública Federal a su nombre.
- b) Vigilar que se respete el fondo legal.
- c) Actuar como árbitro cuando las partes lo soliciten y dictaminar cuando estas no lleguen a un advenimiento y designen a la Institución para tal fin.
- d) Emitir dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo ejidal en los términos del Artículo 23 Fracción XII, este dictamen es obligatorio que lo solicite el núcleo ejidal para dar por terminado el régimen ejidal.
- e) Promover la defensa y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas.
- f) Emitir opinión sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en las que participen ejidos y comunidades. Debiendo en su caso nombrar Comisario para que funja dentro de la sociedad, aquí la opinión de la Procuraduría es esencial, de ella depende analizar la viabilidad de proyecto y la seguridad que pueda traer para sus asistidos.
- g) Vigilar en los casos de liquidación que se cumpla lo establecido en la Ley, que los ejidatarios que participaron en la sociedad sean liquidados primero y se les otorgue tierra en pago de lo que les corresponde de sus haberes sociales.
- h) Siendo estas las más importantes de las atribuciones de la Procuraduría Agraria conforme a los ordenamientos legales que le rigen.

E) FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

La Procuraduría Agraria, su sola denominación rebosa sentido de carácter social; apoyando el derecho social contemporáneo, sustenta como una de sus características la de brindar asistencia jurídica a la parte en el proceso considerada como social y desvalida, nada mejor que este órgano para encontrar consolidadas estas características.

La Procuraduría Agraria, es la encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios contemplados en la Ley Agraria y en el Reglamento Interno de la misma su intervención será a petición de parte y, en su caso, de oficio cuando la Ley así lo señale y se lo permita, tendrá a su cargo entre otras funciones; la de procurar la pronta, expedita, eficaz impartición de justicia agraria. Con el fin de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra en cualquiera de sus tres modalidades, Ejidal, Comunal y Pequeña Propiedad.

Fomentar la integración de las comunidades indígenas, realizar acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, consolidar los núcleos agrarios, asegurándoles y salvaguardando el pleno ejercicio de sus derechos, siempre respetando las atribuciones que la Ley y su Reglamento le confieren. Sin dejar a un lado la buena fe con la que debe apegarse al actuar.

Las Dependencias de la Administración Pública Federal, están obligados a prestar auxilio a la Procuraduría Agraria y facilitar la documentación que ésta requiera para el ejercicio de sus funciones.

F) SUJETOS DE ATENCION ANTE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

En este punto nos referiremos al momento en que acude un sujeto agrario a solicitar la intervención de la Institución para vía el procedimiento conciliatorio se resuelva su asunto, dicho procedimiento lo estudiaremos en detalle en el capítulo siguiente. Debido a que en él se presenta un problema referido al sujeto y al problema propio de la controversia o conflicto.

De conformidad con las atribuciones de la Procuraduría Agraria para intervenir en un conflicto vía conciliación e iniciar el respectivo procedimiento conciliatorio, hemos de comenzar por distinguir los sujetos agrarios de atención por parte de la Procuraduría, conforme a lo establecido por los Artículos 135 de la Ley Agraria y 2º. del Reglamento Interior de la misma, siendo los siguientes:

- 1. Ejidatarios.**
- 2. Comuneros.**
- 3. Sucesores de Ejidatarios o Comuneros.**
- 4. Ejidos.**
- 5. Comunidades.**
- 6. Pequeños Propietarios.**
- 7. Vecindados.**
- 8. Jornaleros Agrícolas.**
- 9. Colonos.**
- 10. Nacionaleros.**
- 11. Campesinos en general.**
- 12. Sucesor de posesionario.**

Consideramos que es importante diferenciar a cada uno de los sujetos agrarios porque en primer lugar, del análisis de cual es el significado y sus principales derechos de cada uno de ellos, aprenderemos a no confundirlos y podremos vincularlos con el segundo y tercer elemento, es decir, que cada sujeto tiene derechos y obligaciones diferentes y que sobre los mismos existe una disputa que entraña determinado interés jurídico o pretensión.

Ejidatario es la persona que pertenece al ejido, y es miembro participante de la Asamblea que es el órgano máximo o supremo de la persona moral llamada ejido.

El principal derecho de un ejidatario, que le da su razón de ser, es el derecho parcelario. ¿Qué es este derecho?, ¿En Qué consiste?, ¿Cuáles son sus elementos?, etc.

El derecho parcelario es la facultad de un ejidatario de aprovechar, usar y usufructuar su parcela.

Aprovechar y usar son términos equiparables, y significan utilizar y emplear útilmente algo, en este caso una parcela.

Usufructuar una parcela significa, en el ámbito agrario, que su titular tiene el derecho de disfrutar de tierras ejidales precisamente mediante la constitución de una parcela. A partir de la asignación de una parcela el ejidatario tiene el derecho de uso y usufructo de la misma.

¿Qué es una parcela? A partir de que se trata de un objeto-cosa física, una parcela es una superficie de tierra ejidal delimitada que no tiene el carácter de tierra de uso común ni de asentamiento urbano ni tampoco el de estar en una zona urbana, que ha sido objeto de asignación individual a un ejidatarios, con el objetivo de que la aproveche, use y usufructúe, mediante resolución de la asamblea o que se asignó de manera económica o de hecho o por resolución administrativa o judicial.

Podemos observar diversos mecanismos en el surgimiento de parcelas económicas o de hecho: la costumbre permitía que los comisariados ejidales las asignaran, que las propias asambleas lo hicieran, entre los mismos ejidatarios se asignaban superficies de tierras creando parcelas, etc.

A partir de la Ley Agraria, la asignación de nuevas parcelas, la regularización de parcelas económicas o de hecho mediante el reconocimiento de parcelamientos económicos o de hecho, se debe realizar en los términos de lo establecido en el artículo 56 de la misma.

El ejidatario tiene, entre otros derechos, un derecho parcelario, mismo que da sentido a su calidad de sujeto agrario. El derecho parcelario recae en un objeto-cosa física, es decir, una parcela, siendo lo correcto referirse a la enajenación de derechos parcelarios, tal y como se señala en el artículo 80 de la Ley Agraria, siendo equívoco indicar que la parcela se está enajenando, pues enajenar derechos parcelarios implica una obligación de dar -entrega una parcela-.

Otros derechos de los ejidatarios, que de manera enunciativa podemos mencionar, se encuentran el de designar sucesor en sus derechos parcelarios y demás derechos inherentes a su calidad de ejidatario; celebrar todo tipo de acto no prohibido por la ley para aprovechar su parcela directa o indirectamente; derecho a votar en las Asambleas; derecho a ser electo miembro de los órganos de representación del ejido, derecho a obtener beneficios de las tierras de uso común, etc.

Es importante tener en cuenta que la referencia al derecho parcelario se hace porque la mayoría de los ejidos cuentan con áreas parceladas susceptibles de regularizarse en los términos de lo establecido en el artículo 56 de la Ley Agraria o parcelamientos que ya están regularizados, es decir, certificados. Sin embargo, existen ejidos cuyas tierras en su casi totalidad son selvas o bosques y, por ende, se trata de tierras de uso común de acuerdo a los porcentajes de participación que la asamblea establezca o, en su defecto, por partes iguales.⁽¹⁸⁾

Ahora bien, es necesario distinguir entre establecimiento de porcentajes y sistemas de aprovechamiento de tierras de uso común. En el primer punto estamos en presencia de una operación matemática y en el segundo se está ante sistemas de explotación y aprovechamiento que varían de lugar a lugar. Así por ejemplo, en la realidad existen áreas o superficies delimitadas (trabajadas, potreros, sectores, etc.), que sin ser parcelas son la forma en que los ejidatarios proceden a realizar el uso y aprovechamiento de tierras de uso común.

Comunero es la apersona que pertenece a una comunidad, y es miembro participante de la asamblea que es el órgano máximo o supremo de la persona moral llamada comunidad.

El principal derecho de un comunero, que le da su razón de ser, es el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común. ¿Qué es este derecho?, ¿En Qué consiste?, ¿Cuáles son sus elementos?, etc.

⁽¹⁸⁾ En el artículo 43 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), se prescribe el método para que la asamblea establezca porcentajes en tierras de uso común deferentes a los de partes iguales. legislación agraria ed. mana papeles, edición tercera 1995 op. cit. pp.118.

El derecho de aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común es la facultad de un comunero de aprovechar y beneficiarse de los bienes de uso común pertenecientes a la comunidad, Aquí juega un papel muy importante el estatuto comunal y, en su ausencia, las prácticas y costumbres prevalecientes en la comunidad.

La regla general es que los comuneros gozan del derecho de aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común por partes iguales, siendo el principal bien de las comunidades las tierras que les pertenecen en propiedad.

En caso de excepción respecto al aprovechamiento y beneficio por partes iguales de los bienes de uso común de la comunidad, lo constituye la existencia de parcelamientos de hecho. Sin embargo, es importante diferenciar por lo menos dos supuestos:

- I. Existencia de parcelas de hecho y existencia de tierras sujetas a un aprovechamiento y beneficio común por partes iguales, respecto de las que los comuneros con parcelas de hecho continúan realizando un aprovechamiento y beneficio por partes iguales junto con los demás comuneros, tengan o no parcelas.
- II. Existencia de parcelas de hecho y existencia de tierras sujetas a un aprovechamiento y beneficio común por partes iguales en las que no participan los comuneros a los que de hecho se les han asignado parcelas.

En todo caso, habrá que acudir al estatuto comunal o a las prácticas y costumbres de cada comunidad y tomar en cuenta los principios que norman las parcelas ejidales, que en lo conducente se aplican a los comuneros. Sin embargo, en materia de parcelas existentes en las comunidades, existen variantes importantes, entre otras, las siguientes:

- Existe la presunción de ser legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad, cuando no exista litigio respecto a la asignación de hecho de parcela.
- Art. 81: autorización a los ejidatarios para que asuman el dominio pleno sobre sus parcelas. Indirectamente existe una especie de ejercicio del derecho de propiedad ejido, ya que la autorización para que los ejidatarios asuman el dominio pleno y crear el derecho de que puedan enajenar su parcela y ésta se incorpore al régimen de propiedad privada sobre tierras ejidales.

Art.- 87 y 89: incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano.

Es interesante observar que no existe un artículo equivalente al 79 de la Ley Agraria, respecto de los ejidos y comunidades, pues si observamos con detenimiento veremos que en el artículo 79 de la Ley Agraria se hace alusión a actos jurídicos no prohibidos por la ley y, en cambio, en el artículo 45 de dicha ley solamente se hace referencia a los contratos. En este sentido y en una primera aproximación podría pensarse en aplicar el principio de que está permitido a los ejidos y comunidades realizar todo aquello que no está prohibido en la ley o sus leyes aplicables. Sin embargo, al parecer este principio jurídico está matizado porque estamos en presencia de un derecho social y porque los casos de ejercicio del derecho de propiedad por parte de los ejidos y comunidades están expresamente regulados en la Ley Agraria, es decir, en principio sólo en los casos mencionados, los ejidos podrán ejercer su derecho de propiedad sobre tierras pertenecientes a los ejidos y comunidades.

De tal forma que existen actos jurídicos que no estando prohibidos por la ley, la máxima de que **“ lo no prohibido está permitido ”**, tendrá que ponderarse, siendo importante comenzar a establecer criterios respecto del ejercicio del derecho de propiedad de los ejidos.

El único artículo que refiere expresamente el ejercicio del derecho de propiedad es el artículo 20., segundo párrafo, de la Ley Agraria:

“El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables”
(La letra cursiva es nuestra).

Los artículos que se refieren al ejercicio del derecho de propiedad, pero que no lo indican expresamente, entre otros, son:

Art.- 64, último párrafo: aportación de tierras del asentamiento humano al municipio o entidad correspondiente, para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la institución, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

Art.- 75 y 100: aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad.

- La cesión de derechos parcelarios única y exclusivamente puede realizarse a favor de los familiares del comunero y de vecindados.
- La cesión de derechos parcelarios trae como consecuencia la adquisición de la calidad jurídico-agraria de comunero.

Los sucesores de ejidatarios o comuneros, son las personas que han sido designadas en la denominada lista de sucesión o por disposición de la ley, por un ejidatario o comunero, para sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás derechos inherentes a su calidad de ejidatario o comunero.

Aquí observamos dos sistemas en materia de sucesión de derechos parcelarios y demás derechos inherentes a la calidad de ejidatario o comunero.

- **Sistema de lista de sucesión:** el orden de preferencia lo puede establecer el propio ejidatario o comunero, designando a su sucesor (única y exclusivamente en los derechos parcelarios y demás derechos relativos a su calidad de ejidatario o comunero), pudiendo escoger de entre su cónyuge o, en su caso, concubina o concubinario, sus hijos, sus ascendientes o cualquier otra persona.

Pongamos atención en que el listado de personas a que se refiere el artículo 17, última parte, solamente es la referencia de personas de entre las que puede escoger a su sucesor preferente el ejidatario o comunero, por lo que no es en sí un listado que implique ya un orden de preferencia.

- **Sistema de orden de preferencia legal:** este sistema únicamente opera cuando no existe lista de sucesor, e inclusive cuando ésta es nula, y consiste en la transmisión de derechos parcelarios y demás inherentes a la calidad de ejidatario o comunero, conforme al orden de preferencia establecido en la Ley Agraria en su artículo 18.

El derecho a suceder los derechos parcelarios y demás derechos inherentes a la calidad de ejidatario o comunero, nace en el momento en que fallece el titular de los derechos respectivos y nunca antes. En este sentido el derecho a suceder consiste precisamente en que una vez determinado, extrajudicialmente o judicialmente, que a una persona corresponde el derecho a suceder, tiene el derecho a que le sean adjudicados los derechos parcelarios y demás inherentes a la calidad de ejidatario o comunero, mismos que se retrotraen a la fecha de fallecimiento del anterior titular.

Los criterios de los Tribunales Agrarios⁽¹⁹⁾ en materia de sucesión de derechos ejidales, son los siguientes:

- En la sucesión de los derechos del ejidatario se observará exclusivamente la Ley Agraria por tratarse de una ley especial y en ningún caso el Código Civil respectivo.
- Para determinar la persona que deba suceder en sus derechos al ejidatario se atenderá al orden establecido en la lista de sucesión formulada por el ejidatario que sea depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público.
- Los derechos agrarios se tramitarán en el orden de preferencia señalado en la Ley Agraria, en el caso de que el ejidatario no haya designado sucesores o en el que ninguno de los comprendidos en la lista de sucesión pueda heredar por imposibilidad legal o material.

Como antecedentes jurisprudenciales utilizados por los Tribunales Agrarios para establecer dichos criterios, se citan los siguientes:

SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA, TESTAMENTO PUBLICO ABIERTO INEFICAZ
Procuraduría Agraria LA.- El testamento público abierto otorgado por el titular de la parcela, mediante el cual designo como sucesor universal de sus bienes al tercero perjudicado recurrente, carece de eficacia para favorecer los intereses del mismo, porque nuestra legislación agraria contiene un régimen jurídico propio para reglamentar la sucesión en materia ejidal, y ello es así, por la forma tan especial de poseer las parcelas ejidales, y el orden de preferencia contenido en la Ley Federal de Reforma Agraria, razón por la cual la transmisión de dicha posesión debe ajustarse a las reglas que contiene el ordenamiento aludido, por

(19) Tribunales Agrarios. Temas y Propuestas Jurisdiccionales de las Cuartas Reuniones Regionales de Magistrados de Distrito (Abril 1994), Edit. Tribunales Agrarios, 1994, México, D.F., p.p. 20 a 25 (Tema IX Sucesión de Derechos Ejidales). Amparo en revisión 170/83 - Leopoldo Figueroa Meza. 17 de agosto de 1983.- Unanimidad de votos.- Ponente. Ángel Gregorio Vázquez González.- Secretario Jesús Antonio Pacheco Becerril. Informe 1983. Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, no. 12.- Pág. 256.

tanto debe excluirse cualquier otra forma de transmisión no contenido en el Ley Agraria.

SUCESOR PREFERENTE DE LOS DERECHOS AGRARIOS DEL EJIDATARIO, DESIGNACIÓN DEL .- El artículo 81 de la Ley Federal de Reforma Agraria, faculta a los ejidatarios para que designen a quien deba sucederles en sus derechos agrarios en el orden de preferencia que establece el propio, por lo que si el ejidatario no hizo la designación no surte ningún efecto, y por lo tanto, los derechos agrarios respectivos, deben adjudicarse como lo ordena el artículo 82 de la citada Ley, que establece la forma en que se transmiten los derechos agrarios cuando el ejidatario no hizo designación de sucesores.

EL **ejido** es la persona jurídica con patrimonio propio a la que pertenecen las tierras que le han sido dotadas o que haya adquirido mediante cualquier título legítimo.⁽²⁰⁾

El principal derecho de un ejido es el derecho sobre sus tierras, pero no se trata de un derecho de propiedad cuyo ejercicio sea irrestricto, pues está determinado por la naturaleza social del derecho agrario.

Dicho autor, en seguida refiere a la exposición de motivos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la que se indica "el ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos".

Finalmente el autor en cuestión precisa que "actualmente resulta impropia la conceptual que considera al ejido como la extensión de tierra con que se dota a un pueblo, así como la que lo identifica exclusivamente con un grupo de campesino. La instrucción representa mayor complejidad ya que comprende un elemento subjetivo, otro objetivo y una finalidad específica. El elemento subjetivo lo constituye el núcleo de población que recibe una dotación de tierras y aguas... El elemento objetivo lo integra el patrimonio común del núcleo de población del que forman parte la tierra, el agua, los instrumentos de producción como la maquinaria agrícolas y demás implementas de propiedad colectiva, derechos y obligaciones de la comunidad. La finalidad de la institución es la explotación directa (conforme a la nueva Ley Agraria cabe la explotación indirecta mediante cualquier tipo de contrato) por el núcleo de población de la tierra y demás recursos naturales con que ha sido dotado.

⁽²⁰⁾ De acuerdo con Raúl Lemus García "el ejido, creado por la revolución, constituye una unidad socioeconómica y político administrativa, con personalidad jurídica propia, establecida en un área determinada. Desde el punto de vista jurídico los definimos como una institución legal integrada por un conjunto de campesino, no menor de veinte y sus familias, con patrimonio propio integrado por la tierra, el agua, instrumentos de producción, derechos y obligaciones inherentes al núcleo, que tiene por objetivo básico la explotación integral de sus recursos, como medio de subsistencia, superación y progreso

Aquí aparece uno de los temas más polémicos en cuestiones de conciliación en el ámbito agrario si por un convenio celebrado entre dos ejidos, un ejido y una comunidad o dos comunidades, se pueden arreglar problemas de límites interejidales o replantear linderos.

Los criterios al respecto de los Tribunales Agrarios,⁽²¹⁾ son los siguientes:

- El replanteo de linderos no tiene fundamento como acción agraria, por lo tanto, los Tribunales Agrarios carecen de competencia sobre dichos asuntos, pues en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los tribunales Agrarios se les otorga únicamente para resolver conflictos por límites.

- No puede revisarse ni modificarse una Resolución Presidencial, ni su ejecución, ni el Plano definitivo por los Tribunales Agrarios, dado que al momento de emitirse aquella sólo admitía en su contra el juicio de amparo. Cuando el acto se haya realizado o modificado a los núcleos agrarios interesados, durante la vigencia de la Ley Agraria, si procede la acción de nulidad de actos de autoridad en materia agraria.

Como antecedentes jurisprudenciales utilizados por los Tribunales Agrarios para establecer dichos criterios, se citan los siguientes.

REDESLINDE, EFECTOS DEL .- No causa agravio una orden de redeslinde si en manera alguna trata de modificar la resolución presidencial por virtud de la cual se dotó de tierras a un ejido y que ya fue ejecutada, si dicho redeslinde persigue como finalidad evitar la invasión de un predio amparado por concesión de inafectabilidad, pero nunca modificar la resolución presidencial relacionada; y siendo esto así, no existe violación al artículo 33 del Código Agrario.

⁽²¹⁾ Tribunales Agrarios, Op. Cit. p p 20 y 21. (Tema VIII Competencia de los tribunales Unitarios para Modificar Resoluciones Presidenciales.

REDESLINDE INCONSTITUCIONAL LO ES CUANDO SE ORDENA Y PRACTICA POR LA AUTORIDADES AGRARIAS DESPUES DE EJECUTADA LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL CONFORME AL PLANO PROYECTO APROBADO.- Si existe una resolución presidencial y se ejecutó conforme al plano proyecto original, respetándose la pequeña propiedad al tenor de la fracción XV del artículo 27 constitucional se extingue la jurisdicción administrativa en el procedimiento agrario de rectificación o redeslinde de pequeñas propiedades, y todo acto ulterior modificativo del estado jurídico es anticonstitucional, porque no hay mandato legal alguno que faculte al Departamento Agrario a realizar modificación del plano proyecto, de modo que al conciliar la potestad procesal del Departamento Agrario sus actos encaminados a cualquier modificación son contrarios a los preceptos de la Carta Fundamental, y si las partes, ya sea ejido o propietario, conceptúan lesionados su derechos

Con el plano proyecto de ejecución, conforme al cual se cumplió con la resolución presidencial, tiene a su alcance los medios jurídicos procedentes para hacer variar ese proveído y su cumplimiento, pero jamás la autoridad agraria, violando la Constitución, puede arrogarse poderes rectificatorios que las normas legales no le autorizan, pues

dentro del principio de legalidad más estricto las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley las faculte y la intervención del Departamento Agrario concluye con la ejecución de la resolución presidencial realizada conforme al plano proyecto aprobado, y por ello un nuevo redeslinde resulta anticonstitucional.

Amparo en r revisión 762/1965, julio 15 de 1970.

Asimismo, son aplicables los criterios⁽²²⁾ de los Tribunales Agrarios en materia de replanteo de linderos o instauración del juicio de conflicto por límites.

- El apeo o deslinde se debe tramitar en jurisdicción voluntaria.
- Si se presenta oposición respecto de algunos puntos de los predios en el apeo o deslinde, dichos puntos no quedarán deslindados, ni se fijará señal alguna en los mismo, mientras no haya sentencia ejecutoria que resuelva la cuestión.
- Si se advierte que la solicitud inicial de deslinde contiene en realidad una controversia sobre límites, deberá prevenirse al actor para que la aclare y, en su caso, se inicie el juicio contencioso correspondiente.

En estos criterios los Tribunales Agrarios no hacen referencia a antecedentes jurisprudenciales.

De acuerdo con tales criterios, tanto de los Tribunales Agrarios como del Poder Judicial Federal, observamos los siguiente:

- Se distingue entre conflicto o controversia de límites y el replanteo de linderos.
- Es posible llevar a cabo un replanteo de linderos por la vía de jurisdicción voluntaria, siempre y cuando no exista controversia, es decir, oposición legítima de parte interesada. En caso de que durante el desarrollo del procedimiento de jurisdicción voluntaria se presente oposición de parte legítima, el trámite se suspenderá y deberá acudir a la vía contenciosa.
- El redeslinde o rectificación de una resolución presidencial o plano definitivo de ejecución, que lleve a cabo la autoridad agraria, es anticonstitucional en virtud de que con base en el principio de legalidad no tiene facultades para llevar a cabo redeslindes ni rectificaciones.

⁽²²⁾ Ib ídem. pag. 35 (Tema XV, Replanteo de Linderos e Instauración del Juicio de Conflictos por Límites)

Las resoluciones presidenciales, su ejecución, así como planos definitivos, no pueden revisarse ni modificarse por los tribunales agrarios, si la resolución, ejecución o plano definitivo, se hubieran emitido durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

- Las resoluciones presidencial, su ejecución y los planos definitivos, emitidos antes de la Ley Agraria, pueden revisarse o modificarse mediante juicio de amparo, siempre y cuando exista controversia o conflicto de límites.
- El criterio relativo a que si las resoluciones presidenciales, su ejecución y planos definitivos, fueron realizados o modificados durante la vigencia de la Ley Agraria, sobre ellas solamente procede la acción de nulidad de actos de autoridad en materia agraria se refiere a un supuesto que habrá que replantear ya que a partir de la entrada en vigor de la Ley Agraria debe considerarse lo establecido en el artículo 3º transitorio de Decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional, que establece la obligación a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria de poner en estado de resolución los asuntos de trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, en los que no se hayan dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, debiéndose turnar a dichos Tribunales para que resuelvan en definitiva, por lo que la revisión o modificación solamente podría darse respecto de la resoluciones jurisdiccionales de los propios Tribunales Agrarios que hayan resuelto en definitiva sobre la ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población restitución reconocimiento y titulación de bienes comunales y sería incongruente que se pudiera iniciar una acción de nulidad de actos de autoridad en materia agraria, pues no existe alguno de la autoridad agraria que haya resuelto en definitiva sobre las materias indicadas, existiendo en todo caso la posibilidad de impugnar la resolución definitiva de los propios Tribunales Agrarios , bien sea mediante recurso de revisión o juicio de amparo, según sea el caso específico y considerando los supuestos en que procede el recurso de revisión previstos en el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

- Es importante considerar lo establecido en el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional

“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...”

La pregunta pertinente es ¿si cuando exista conflicto o controversia de límites interejidales, los ejidos involucrados no desean someterse a la jurisdicción de los Tribunales Agrarios y arreglan sus diferencias mediante el procedimiento conciliatorio (uno de los mecanismos substitutivos de la jurisdicción en el que interviene la Procuraduría Agraria), es válido jurídicamente o no?.

Para responder adecuadamente debemos considerar que los criterios de los Tribunales Agrarios, plantean, al menos, dos posiciones:

+ Una que sería la de establecer como criterio la de desarrollar y concluir un procedimiento en vía de jurisdicción voluntaria de apeo y deslinde.

Este supuesto implica que las partes no están planteando una controversia, es decir, no se está iniciando una vía contenciosa y, además, que subyace algún tipo de acuerdo de voluntades para apear y deslindar de acuerdo a lo pactado.

+ Otra posición radicaría en que por simple acuerdo de voluntades las partes arreglan sus diferencias limítrofes.

Este supuesto se basa en la experiencia acumulada por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, en el que con base en acuerdos de voluntades de los ejidos, se arreglan límites y linderos. en la práctica se ha requerido que las asambleas de los ejidos involucrados ratifiquen los pactos celebrados por sus representantes, es decir, por los Comisariados Ejidales.

Se considera importante dar contenido al concepto de controversia sobre límites, pues como hemos apuntado puede tener vías diferentes de solución una por mutuo acuerdo, y otra por la vía contenciosa.

Inclusive tiene mayor relevancia o preeminencia el acuerdo de voluntades, pues en un juicio agrario el magistrado tiene la obligación de propiciar, hasta antes de dictarse sentencia, la amigable composición (Artículo 185 fracción VI).⁽²³⁾

Comunidad: es la persona jurídica con patrimonio propio que guarda el estado comunal y conforme al mismo rige su organización interna, siendo propietaria las tierras que ha poseído ancestralmente o que le fueron restituidas.⁽²⁴⁾

(23) Un argumento más a favor de que por la vía convencional se puede arreglar límites interejidales o comunales, es el que se desprende de lo establecido en artículo 519 fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en materia de procedimientos especiales, apeo y deslinde "Art. 519.- El día y hora señalados, el juez, acompañado del secretario, peritos, testigos de identificación e interesado que asistan al lugar designado para dar principio a la diligencia, procederá conforme a las reglas siguientes: .IV.- Si hay oposición de alguno de los colindantes respecto a un punto determinado, por considerar que, conforme a sus títulos, queda comprendido dentro de los límites de su propiedad, el tribunal oír a los testigos de identificación y a los peritos, e, incitará a los interesados a que se pongan de acuerdo. Si éste se lograre, se hará constar así, y se otorgará la posesión, según su sentido. Si no se lograre el acuerdo, se abstendrá el juez de hacer declaración alguna en cuanto a la posesión, respetando, en ella, a quien la disfrutare, y mandará reservar sus derechos a los interesados, para que los hagan valer en el juicio correspondiente...."Como podemos observar se privilegia el arreglo de límites por la vía del acuerdo de voluntades, es decir, de la celebración de convenios. (El subrayado es nuestro).

(24) En la primera parte del artículo 27 fracción VII Constitucional, se establece "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege sus propiedades sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. "Conforme a este dispositivo, *ipso iure*, es decir, por efecto de la misma ley (en este caso fundamental), se reconoce que los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica y, por ende, no es necesario ni indispensable llevar a cabo trámite adicional alguno para que se les reconozca tal personalidad y, por tanto, la propiedad de las tierras que también por señalarlo el dispositivo constitucional referido, tiene *ipso iure*. en este sentido habría que reflexionar sobre los alcances del contenido de los artículos 98 y 99 de la Ley Agraria, pues una comunidad que nunca necesitó ejercer la acción de restitución no tiene porque solicitar su reconocimiento como comunidad, pues ya como tal existe (la Constitución lo único que hace es reconocer a las comunidades como tales, incluyendo el reconocimiento de su personalidad y patrimonio propio).

En materia de comunidades, gran parte de su régimen jurídico estará determinado, en tanto no se legisle en específico, por la forma en que opere la supletoriedad establecida en el artículo 107 de la Ley Agraria:

“Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en no contravengan lo dispuesto en este Capítulo”.

Pequeños propietarios: son las personas físicas que en los términos de la Constitución son propietarias de tierras urbanas, con los límites en cuanto a superficie y extensión que establece la propia Constitución y la Ley Agraria.

El derecho de propiedad de los llamados pequeños propietarios, consiste en la facultad de usar, gozar y disponer de un terreno que se denomina pequeña propiedad, con las limitaciones que se establecen en la ley, tanto en extensión como en ejercicio de derechos (V. gr., no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario - Art. 840 del Código Civil Federal).

Avecindados: en los términos de los establecido en el artículo 13 de la Ley Agraria, son las personas mexicanas mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

El principal derecho de un avecindado consiste en el derecho de propiedad plena sobre su solar, por lo que hay que distinguir entre el avecindado que no tiene regularizada su propiedad y el que si la tiene.

En el caso de avecindados que no han regularizado la propiedad de su solar, es importante precisar que es un avecindado que tiene el carácter jurídico de legítimo poseedor y basta que pruebe tal circunstancia para que se proceda a regularizar la tenencia de su solar mediante la expedición del título correspondiente, mismo que implica la propiedad plena sobre el solar de que se trate.

El avecindado que tiene regularizada su propiedad, es la persona que cuenta con el título de propiedad previsto en la Ley Agraria, es decir, el título de solar.

El sujeto de atención por parte de la Procuraduría Agraria debería ser exclusivamente el avecindado, pues éste aún tiene su solar sujeto al régimen ejidal o comunal, ya que la apersona que tiene regularizado su solar es pleno propietario y se ha sustraído en gran parte al ámbito agrario y, por ende, la atención a este sujeto está regulada principalmente por el derecho civil. Art. 69 de la Ley Agraria (derecho común=derecho civil -), sin embargo, el avecindado con pleno dominio sobre su solar continúa regulándose por el derecho agrario como es el caso de la participación en la Junta de Pobladores (Artículos 41 y 42 de la Ley Agraria).

Resulta interesante tener en cuenta los criterios de los Tribunales Agrarios sobre el reconocimiento de la calidad de avecindados.⁽²⁵⁾

- La asamblea general de ejidatarios es la que, en primer término, debe resolver la solicitud de reconocimiento de avecindado.
- Los Tribunales Unitarios Agrarios reconocerán la calidad de avecindados, solamente en el caso en que la asamblea general omita o niegue tal reconocimiento.
- La sentencia del Tribunal Unitario Agrario define la calidad de avecindado, pero no el derecho a la tierra.

⁽²⁵⁾ Tribunales Agrarios, Op Cit., p. 33 (Tema XIII, Facultad para Reconocer la Calidad de Avecindados)

Jornalero agrícola: es la persona que trabaja en el campo y el total de sus ingresos, o la mayor parte, tienen como fuente de ingresos un trabajo en el campo.

En los términos de lo prescrito en la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 279 se establece que los jornaleros agrícolas con las personas que efectúan trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón.

Sus derechos laborales son los establecidos en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo.

PoseSIONARIOS⁽²⁶⁾ : con base en lo establecido en los artículos 48 y 56 de la Ley Agraria, podemos observar tres tipos de poseSIONARIOS: el simple poseSIONARIO, el poseSIONARIO reconocido por la asamblea y el poseSIONARIO que por prescripción ha adquirido sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

El simple poseSIONARIO es la persona que ejerce un poder de hecho consistente en el aprovechamiento de tierras ejidales o comunales, sin que sea trascendente en un primer momento si lo hace sobre tierras parceladas de hecho o económicamente o regularizadas o tierras de uso común.

Distinguir el tipo de tierras en las que el poseSIONARIO ejerce ese poder de hecho, tiene efectos tanto para un reconocimiento de su carácter de poseSIONARIO por parte de la asamblea como para tener una posesión apta para prescribir los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

⁽²⁶⁾ El término poseSIONARIO es inclusive, una nueva palabra jurídica, pues para designar a las personas que ejercen un poder de hecho sobre una cosa, en nuestro sistema jurídico se denominan como poseedores. En este sentido el poseSIONARIO es un tipo de poseedor, pero que no es única y exclusivamente en tierras ejidales y, por ende, en el ámbito agrario. Otro tipo de poseedor en el ámbito agrario lo es el nacionalero, mismo que ejerce un poder de hecho en tierras nacionales. En los términos de lo dispuesto en el artículo 790 del Código Civil Federal, *el poseedor de una cosa es la persona que ejerce sobre ella un poder de hecho.*

En el caso de parcelas de hecho o económicas o parcelas formales, es decir, ya certificadas, el poseionario podrá llegar a prescribir los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, así como que la asamblea, si es su voluntad, lo reconozca como poseionario.

En el caso de tierras destinadas expresamente al uso común por la asamblea o tierras en las que no pueda existir jurídicamente un parcelamiento, puede un simple poseionario ejercer aquel poder de hecho, pero el poseionario no podría prescribir los mismos derechos que un ejidatario sobre su parcela.

El poseionario reconocido por la Asamblea es la persona que ejerce un poder hecho consistente en el aprovechamiento de tierras ejidales, específicamente sobre una parcela o tierras parceladas, y que la asamblea ejidal o comunal ha reconocido que ejerce tal poder y, por ende, que tiene el derecho de uso y disfrute sobre la parcela de que se trate.

En el acto de reconocimiento de poseionarios de un ejido, la asamblea ejidal o comunal, si es su voluntad, puede otorgar al poseionario derechos adicionales sobre las demás tierras o bienes del ejido.

En el caso de ejidos en los que sus tierras son bosques o selva, se presenta el problema de si la asamblea ejidal puede reconocer posesionarios que han venido ejerciendo un poder de hecho consistente en el aprovechamiento de tierras ejidales, que en este caso son de uso común. En principio se ha ceñido el reconocimiento de posesionarios por parte de la asamblea cuando los posesionarios de que se trate lo hacen en tierras parceladas (ya sea que se trate de parcelamientos económicos o de hecho o parcelamientos regularizados), sin embargo nada impide que la asamblea reconozca personas como posesionarios de tierras de uso común, siempre y cuando se tenga en cuenta que lo que poseen las personas de que se trate es un derecho de aprovechamiento de tierras de uso común, por lo que en el acto de reconocimiento se deberán determinar los porcentajes respecto de los que participarán en el aprovechamiento de las tierras de uso común de que se trate, sin perjuicio del establecimiento de sistemas de aprovechamiento.

El posesionario que por prescripción ha adquirido los mismos derechos que un ejidatario sobre su parcela, es la persona que por procedimiento de jurisdicción voluntaria o mediante juicio agrario, ha adquirido esos derechos.

Ahora bien, es pertinente y oportuno referir los criterios jurisprudenciales que se han generado con motivo de la aplicación del artículo 48 de la Ley Agraria, mismos en el que se establece lo siguiente:

“Artículo 48. Quien hubiese poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

El poseedor podrá acudir ante el Tribunal Agrario para que, previa audiencia de los interesados, del Comisariado Ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

La demanda presentada por cualquier interesado ante el Tribunal Agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva”

Uno de los primeros problemas de carácter jurídico que se presentó una vez que entró en vigencia la Ley Agraria, fue el consistente en si debía computarse el plazo de posesión anterior a la entrada en vigencia de dicha ley o no debía computarse para la prescripción adquisitiva de los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela. Al respecto se suscitaron dos tesis contradictorias:

- a) La tesis que sostiene que *si debe contarse* el tiempo de posesión anterior a la vigencia de la nueva Ley Agraria para el cómputo del término de la prescripción adquisitiva en materia agraria,⁽²⁷⁾ y
- b) La tesis que sostiene que *sólo puede tomarse en cuenta* para el cómputo de la prescripción en materia agraria, *la posesión que se detenta a partir de la vigencia de la Ley Agraria*, si existen ejidatarios o comuneros con derechos agrarios reconocidos sobre la misma unidad de dotación.⁽²⁸⁾

Las tesis mencionadas al haber sido sostenidas por tribunales federales diferentes, suscitó un problema de contradicción de tesis, mismo que fue planteado por la Procuraduría Agraria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo de que resolviera la contradicción de las tesis indicadas.

⁽²⁷⁾ Tesis número II. 2a. 63A, visible a fojas 398 y 399, del tomo XII, Octava Época, noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Semanario Judicial de la Federación. Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 604/94.

⁽²⁸⁾ Tesis número XXIII. 2a., visible a fojas 462 y 463, del tomo XII, Octava Época, octubre de mil novecientos noventa y tres del Semanario Judicial de la Federación. Sustentada por el Vigésimo Tercer Circuito al resolver el amparo directo 111/93, 92/94 y 164/94.

Ante la petición de la institución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta por conducto de la Segunda Sala, abrió el expediente "Contradicción de Tesis 16/94, denunciada por la Procuraduría Agraria, entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito", y resolvió el 18 de noviembre de 1994, que debe prevalecer en lo general el criterio referido en el inciso), es decir, que **sólo puede tomarse en cuenta** para el cómputo de la prescripción en materia agraria, **la posesión que se detenta a partir de la vigencia de la Ley Agraria**, si existen ejidatarios o comuneros con derechos agrarios reconocidos sobre la misma unidad de dotación.

Colonos son las personas que pertenecen a una Colonia Agrícola o Ganadera, es decir, a la persona jurídica con patrimonio propio denominada colonia, bien sea de carácter agrícola o ganadera, que son propietarios de los lotes rústicos y solares urbanos. La propiedad (o dominio privado) que tienen se encuentra limitada y condicionada.

La colonia agrícola o ganadera cuenta con asamblea general de colonos, consejo de administración y comisariado.⁽²⁹⁾

En los términos del artículo octavo transitorio de la Ley Agraria, las colonias agrícolas y ganaderas podrán optar por continuar sujetas al régimen que las norma o por adquirir el dominio pleno de sus tierras, en cuyo caso se regirán por la legislación civil de la entidad federativa en las que se encuentren ubicadas. Para lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria debió notificarles a las colonias que podían ejercer la opción mencionada en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley Agraria.

⁽²⁹⁾ Con base en lo establecido en el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley Agraria, en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se oponga a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por lo que, en principio, está vigente el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas

Nacionalero es la persona que aprovecha terrenos nacionales como poseedor. Al efecto, es importante tener en cuenta lo establecido en los artículos que integran el Título Noveno de la Ley Agraria, "De los Terrenos baldíos y nacionales".

En materia de procedimiento conciliatorio, el artículo relevante para el sujeto agrario de atención por parte de la Procuraduría Agraria es el 162:

"Tendrán preferencia para adquirir terrenos nacionales, a título oneroso, *los poseedores* que los hayan explotado en los últimos tres años. En su defecto se estará a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales".

Conforme a este dispositivo tenemos que el nacionalero es un simple poseedor, pero lo es respecto de terrenos pertenecientes a la nación, por lo que en principio solamente ejercen un poder de hecho consistente en el aprovechamiento de terrenos nacionales, sobre los que no puede operar prescripción alguna, pues este tipo de tierras son inembargables e imprescriptibles. (Art. 159 de la Ley Agraria).

La categoría de "**campesinos en general**", es una calidad jurídico-agraria de sujeto agrario en la que caben todas las personas que están relacionadas con el campo, pero que para la materia del procedimiento conciliatorio es importante acotar, por lo que por campesinos entenderemos todas las personas que estando vinculadas con el campo requieren por su condición socioeconómica que la Procuraduría Agraria defienda sus derechos agrarios.

Con el breve análisis de cada uno de los sujetos de atención por parte de la Procuraduría Agraria, y sus principales derechos, se pretende mostrar que a partir de un estudio sistemático de los sujetos y sus derechos y obligaciones será posible comprender con mayor claridad y precisión los derechos y obligaciones que entran en juego en una controversia, conflicto o problema de índole agrario y que se recrean en un procedimiento conciliatorio agrario, y, en su caso, en un convenio.

G) ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

En la Ley Agraria que se expide el día 26 de febrero de 1992, se establece que la Procuraduría Agraria es un Organismo de la Administración Pública Federal, señalando como estaría estructurada y conformada. El 30 de marzo de 1992 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria modificado el día 20 de diciembre de 1997 y publicadas sus modificaciones el día 28 de diciembre del mismo año en el D. O F., en el cual se define con claridad la estructura orgánica de la Dependencia y funcionamiento de la misma, para el correcto desempeño de sus atribuciones,

mas personal y áreas quedando estructurada de la siguiente forma::

Esta presidida por un Procurador Agrario, que será nombrado por el Presidente de la República, un Sub Procurador general, Secretaría General Coordinación General de programas Interinstitucionales, Coordinación General de Delegaciones y por 9 Direcciones Generales, destacando entre ellas la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales. Pero además existen: Contraloría Interna, 32 Delegaciones residencias y Visitadores Especiales, los que a juicio del Procurador sean necesarios, las Delegaciones ubicadas en cada entidad de la República, un Consejo Consultivo asimismo podrá contar con las subprocuradurías y con direcciones de área y demás personal que determine el procurador, con base en el presupuesto autorizado.

CAPITULO VII

PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE

LA PROCURADURÍA AGRARIA

CONTENIDO

A) DEFINICION

B) ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

C) CRITICA AL PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA

D) EL CONVENIO COMO PRODUCTO DE LA CONCILIACIÓN

**E) ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE EJECUCION FORZOSA DE LOS
CONVENIOS**

F) PROPUESTAS

G) CONCLUSIONES

A) DEFINICION

Al analizar a la conciliación diremos que cumple tanto con una función social y operativa de la Procuraduría Agraria, por otra parte desempeña el papel de mecanismo prejudicial, encaminado a resolver las controversias en el ámbito de la autocomposición, a fin de evitar recurrir a procedimientos contenciosos ante los Tribunales Agrarios en esta tesitura. La conciliación adquiere un matiz preventivo de fomento a la economía jurisdiccional y al patrimonio de las partes en conflicto, que se ha convertido, en materia agraria, en un instrumento de apoyo para la impartición de justicia en el campo, este procedimiento conciliatorio tiene su fundamento en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su Capítulo Noveno Artículo 41.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ésta puede intervenir en la atención conciliatoria de disputas, tanto de oficio como a petición de parte. Ello confiere a esta función un patente carácter activo que permite a dicho órgano participar preventivamente en la resolución de la conflictiva agraria y, desde luego, brindar una mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con lo cual supera el papel más limitado de defensor de oficio.

Uno de los principales méritos de la Legislación Agraria vigente en aspecto procesal de la impartición de justicia es, sin duda, la estipulación de la fase conciliatoria, a la que están obligados a llevarla a cabo los Tribunales Agrarios dentro del Juicio, el procedimiento de orden administrativo y jurisdiccional. No obstante, se rige por los mismos principios de igualdad jurídica de las partes, de oralidad, de inmediatez, de economía procesal y de suplencia de la deficiencia de la queja:

El procedimiento conciliatorio donde interviene la Procuraduría Agraria se desprende necesariamente de una reclamación formulada ante la misma, por todo aquel que considere afectados sus derechos o demande el cumplimiento de una obligación. Esta puede ser oral o escrita, pero en cualquier caso, deberá ser acompañada de las pruebas en que funde su pretensión. Obvio es que, muchas de las reclamaciones presentadas no serán tramitadas por la vía de conciliación, por lo que aquí es muy importante la intervención del funcionario público que atiende el asunto, para determinar la viabilidad del procedimiento conciliatorio.

Por otra parte, el procedimiento conciliatorio no es un procedimiento único a seguir dentro de la Institución, sino que vemos que existen una serie de principios, requisitos y criterios de procedibilidad para que la Institución intervenga en la defensa de los derechos de los campesinos, mediante la actuación de la misma por diferentes vías.

En efecto, la intervención de la Procuraduría Agraria para la solución de problemas en el campo tiene diferentes caminos o vías, que debemos conocer y solo las enunciaremos por no ser el tema en cuestión:

1. **Gestión Administrativa.**
2. **Denuncia Penal.**
3. **Denuncia Administrativa.**
4. **Representación en Juicio (tratándose de juicio agrario, o juicio de amparo en materia agraria).**
5. **Recomendaciones.**
6. **Conciliación.**
7. **Arbitraje.**

Además de éstas vías se contemplan otras diferentes acciones: Orientación e Información, PROCEDE, Asesoramiento Jurídico, Rezago Administrativo y Procampo.

Es oportuno aclarar ¿porqué la conciliación es la vía preferente para la solución de la conflictiva del campo?.

Recordemos que los principios y criterios rectores de los trámites y procedimientos en que interviene la Procuraduría Agraria, están contenidos en su Reglamento Interior y éstos son: oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad de partes. Todos ellos son procedentes en cualesquiera de las vías antes mencionadas, por lo que no solo son aplicables en materia de procedimiento conciliatorio.

Para saber ¿Porqué en la Procuraduría Agraria la conciliación es la vía preferente para la solución de problemas?, tomaremos en cuenta los dos aspectos siguientes:

1. El acuerdo de voluntades a que nos hemos referido no es una imposición, sino estamos ante un avenimiento deseado por las partes: las que quieren solucionar el problema, controversia o conflicto existente entre las mismas de mutuo acuerdo.

Conforme a lo anterior, podemos definir a la conciliación en diversas formas, pero sea cual fuere la definición, la misma deberá contener los elementos que se han analizado.

2. **La conciliación en materia agraria;** es el procedimiento en el que intervienen la Procuraduría Agraria constituyendo la vía preferente de solución de problemas en el campo, mismo que se integra por un conjunto de etapas formales y oficiosa que tiene como propósito que las partes en conflicto celebren o lleguen a acuerdo de voluntades, dirimiendo su problema, conflicto o controversia, dando fin a la misma por medio de un convenio.

Conforme a esto hemos de hablar del procedimiento conciliatorio en materia agraria, mismo en el que inciden tres conceptos:

- a) **Procedimiento**: referirnos a un procedimiento implica la realización de diversas etapas o fases que se pueden presentar de manera sucesiva o simultáneo.
- b) **Conciliación**: deriva del verbo conciliar, mismos que hemos definido como la acción de poner de acuerdo a los que estaban opuestos entre sí, respecto de algo.⁽³⁰⁾
- c) *. Aquí entran en juego el concepto de convenio, bastándonos por ahora mencionar que es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.
- d) **Materia agraria**: conjunto de asuntos inherentes al agro (campo) que hemos de ceñir en cuestiones de procedimiento conciliatorio a los derechos y obligaciones previstos en la Ley Agraria y algunos de sus reglamentos (principalmente que contengan aspectos sustantivos, es decir, derechos y obligaciones no procedimentales, tales como el derecho parcelario, derecho de propiedad de los ejidos, derecho a asignar sucesor, etc.)

Ahora bien, es importante considerar que el procedimiento conciliatorio al que nos hacemos referencia, en materia agraria nace o tiene lugar cuando alguno de los sujetos agrarios mencionados en el capítulo anterior, solicitó la atención por parte de la Procuraduría Agraria.

De acuerdo al dispositivo 136 de la Ley Agraria son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

Fracción Tercera: promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que hace referencia el Artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

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

- a) Es un procedimiento en el que interviene la Procuraduría Agraria.
- b) Versa o se refiere a un caso controvertido, es decir, existe una controversia, conflicto o problema:

El conflicto, controversia o problema esta relacionado con la normatividad agraria, es decir, con derechos y obligaciones de carácter agrario.

⁽³⁰⁾ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomos XVII, Buenos Aires, 1954 op. cita. p.p.592-600

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

Los primeros tres elementos pueden ser considerados como presupuestos del procedimiento conciliatorio, en cambio el cuarto elemento tiene carácter teológico o finalista, lo que implica que el producto ideal del procedimiento en cuestión sea un convenio, por ende, la naturaleza del convenio, de sentido permanente al propio procedimiento, es decir, durante el desarrollo de las actividades dentro del procedimiento constantemente nos estamos aproximando a la realización de un acuerdo de voluntades que las partes en conflicto coincidan en manifestar su consentimiento - voluntad - en determinado sentido y conforme a derecho para solucionar el problema materia del procedimiento respectivo.

B) ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

Todo procedimiento, sin importar el origen o materia de que se trate, implica una serie de etapas o fases. Por lo que el procedimiento conciliatorio no podía estar ajeno a esto, el procedimiento conciliatorio se inicia de acuerdo al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, de la siguiente manera:

- Con la comparecencia de un sujeto agrario que solicita se resuelva su problema mediante la intervención de la Procuraduría Agraria. El funcionario público encargado de recibir la solicitud que puede ser verbal o escrita se le denomina Visitador Agrario, el que para tener certeza, en sí el caso es materia de un procedimiento conciliatorio y, por ende, susceptible de solucionarse mediante un acuerdo de voluntades, es conveniente allegarse de elementos de conocimiento y formarse un juicio previo del asunto.
- Una vez recibido lo anterior y dictaminado su procedencia verificará la documentación presentada por el compareciente con el fin de allegarse elementos de conocimiento e irse formando un juicio previo. Si al analizarse lo anterior se dictamina que no es procedente la vía conciliatoria, se notifica al promovente la resolución respectiva. Pero , Pero, si por el contrario se considera que el asunto es procedente es decir, que es materia de un procedimiento conciliatorio, se radica el asunto, se cita al promovente y se acuerda citar a la contraparte, dando por finalizada aquí la primera fase.
- En la segunda fase se expiden los citatorios para realización de audiencia denominada conciliatoria. La que se desarrollará dentro de los 20 días siguientes a la notificación que se realice a ambas partes y, les sea entregada a las mismas, donde se exhortará a las partes para que den respuesta a la reclamación y acompañe las pruebas que a su derecho convenga, con esto finaliza la segunda fase.
- Si en el caso de que el reclamante no concurra a la audiencia, el conciliador, dentro de los ocho días naturales siguientes figura nueva fecha para la audiencia, salvo que el promovente expresamente se desista de la conciliación.
- En el supuesto de que sea la persona en contra de quien se interponga la reclamación la que no se presente, la Procuraduría diferirá la audiencia y citara nuevamente. Procurando a través de un funcionario de la misma institución convencerlo para resolver sus controversias.

- Dentro de la tercera fase, se realiza la audiencia en donde la Procuraduría intervendrá para la celebración de las pláticas entre las partes y exhortará a las mismas a efecto de que procuren llegar a un arreglo conciliatorio.
- Las partes de común acuerdo, podrán solicitar que se suspenda la audiencia conciliatoria con el objeto de conciliarse. La Procuraduría fijará nueva fecha para la reanudación de audiencia dentro de los ocho días naturales siguientes, quedando en el acto notificadas las partes.
- Dentro de la cuarta fase se lleva a cabo la reanudación de la audiencia si es que ésta se suspendió. De no ser así, si las partes llegaran a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto, celebrándose el convenio respectivo y que será firmado por ambas partes.
- Si el reclamante y su contraparte asisten a la audiencia de conciliación y no se lograra esta, la Procuraduría Agraria los exhortará para que, de común acuerdo la designen árbitro, para tratar de solucionar el asunto en juicio arbitral, que es otra de las vías para la solución de problemas dentro de la Procuraduría Agraria, si no se lograra esto, a las partes se les tendrá por inconformes y se les dejará sus derechos a salvo para deducirlos por las vías procedentes. Concluyendo con esto el procedimiento conciliatorio.

**C) CRITICA AL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA
PROCURADURÍA
AGRARIA..**

Analizaremos el presente esquema del desarrollo del procedimiento de conciliatorio ideal, que pretendemos que se realice ya que este en la realidad no cumple con los requisitos que la Ley requiere ni su propio sistema de información. partiremos de hacer un análisis confrontando lo que se debe de hacer, así como la documentación que debe contener su expediente para posteriormente poder solicitar al Tribunal Agrario su ratificación y poder estar en la posibilidad de comprobar cualquier acto celebrado ante la Procuraduría.

**PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, EXPEDIENTE Y SUI
(sistema único de información de la procuraduría agraria)**

Procedimiento Conciliatorio	Documento que debe constar en el expediente
<p>- Comparecencia de un sujeto agrario que solicita se resuelva su problema mediante la intervención de la Procuraduría Agraria.</p> <p>Para tener certeza en sí el caso (problema, controversia o conflicto) es materia de un procedimiento conciliatorio y, por ende, susceptible de solucionarse mediante un convenio, es conveniente allegarse de elementos de conocimiento y formarse un juicio previo del asunto.</p>	
<p>- Verificación documental en lo inherente a la calidad jurídico agraria del compareciente.</p> <p>Se realiza un primer análisis respecto de lo que quiere -simple interés- el promovente en relación a su calidad de sujeto agrario.</p> <p>Se pone especial atención en Artículos 40 y 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria: allegarse de elementos de conocimiento e irse formando un juicio previo del asunto.</p>	<p>Documentales (certificados de derechos agrarios, fotocopia, credencial, constancias, recibos, etc.)</p>

<p>Si después de haberse estudiado el asunto se observa que no es materia de procedimiento conciliatorio, se dictamina su improcedencia por tal vía de solución, acordándose se notifique al promovente la <i>Improcedencia</i> respectiva, con fundamento en lo prescrito en el Artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.</p>	<p>Dictamen el servidor público (visitador agrario, abogado agrario, etc.) de por qué es improcedente el asunto, problema, conflicto o controversia planteado por el promovente, acordándose notificar la improcedencia al promovente.</p>
<p>En el caso de haberse dictaminado improcedencia, se deberá notificar al promovente el dictamen de improcedencia.</p>	<p>Notificación del dictamen de improcedencia en la que conste copia del dictamen de improcedencia, así como la recepción del mismo por el promovente (firma de acuse de recibo o hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmo, en su caso).</p>
<p>- A partir de que se considera que el asunto es procedente, es decir, que es materia de un proceso conciliatorio, se radica el asunto y se hace una descripción de lo manifestado por el compareciente, con especial atención en lo que respecta a la calidad agraria del promovente y la descripción del problema que la persona plantea (primera aproximación).</p>	<p>Asimismo, se elabora el Acuerdo de Radicación el cual debe contener la descripción clara de lo manifestado por el promovente de la controversia.</p> <p>Nota: La emisión del acuerdo de radicación implica que el asunto, en principio, puede ser conciliable y, por tanto, materia de un procedimiento conciliatorio.</p> <p>Es sumamente conveniente que en el acuerdo de radicación quede asentado 3 de los principales elementos de un procedimiento conciliatorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación del promovente; Acreditación de su calidad jurídica -Cuál es su interés.

<p>- Con base en el acuerdo de radicación se expide citatorio a la contraparte.</p> <p>Nota: El promovente queda citado desde el acuerdo de radicación del asunto.</p>	<p>Se elabora el citatorio por 1a. ocasión para que la contraparte acuda a la audiencia el día y hora que se haya señalado.</p>
<p>Entrega de citatorio a la contraparte para la celebración de la audiencia con base en 1er. citatorio.</p>	<p>Copia del citatorio en el que conste la recepción del mismo por la contraparte (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso).</p>
<p>- Audiencia con base en 1er. citatorio, a la que concurren ambas partes, pero se suspende la misma por estar las partes en pláticas.</p> <p>Las partes quedan citadas para concurrir a la reanudación de audiencia, haciéndose constar en el acta respectiva.</p>	<p>- Acta de audiencia la cual se llevó a cabo con base en el primer citatorio y se suspende esta por petición de las partes, por estar en pláticas conciliatorias, y se cita para reanudarla.</p> <p>Es importante hacer constar en el acta las manifestaciones de la contraparte respecto al conflicto planteado por el promovente, precisando cuál es su interés.</p>
<p>Comprobación de datos en campo.</p> <p>El visitador en campo procede a comprobar si las manifestaciones de las partes son reales o no, además de allegarse de mayores elementos de conocimiento del problema, controversia o conflicto planteado.</p>	<p>Constancias y demás documentos respecto de los datos sobre los que se llevó a cabo determinada comprobación de datos.</p>

<p>- Las partes no asisten a la audiencia con base en primer citatorio.</p> <p>En la constancia que se levante se deberá señalar nueva fecha y hora para la celebración de audiencia con base en 2do. citatorio.</p> <p>Se elaboran dos citatorios para las partes.</p>	<p>Constancia y se acuerda expedir 2dos. citatorios para que comparezcan ambas partes a la audiencia y se señala que en caso de no concurrir se dará por concluido el procedimiento conciliatorio.</p>
<p>Entrega de citatorios: Al promovente y a la contraparte para la celebración de la audiencia con base en 2do. citatorio.</p>	<p>Copia de los 2dos. citatorios en los que conste la recepción del promovente y de la contraparte (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso).</p>
<p>A la audiencia no asiste el promovente con base en primer citatorio y si asiste la contraparte.</p> <p>Queda citada la contraparte para audiencia con base en 2do. citatorio.</p> <p>Se acuerda citar al promovente para audiencia con base en 2do. citatorio, apercibiéndola que de no comparecer se dará por concluido el asunto por falta de interés.</p> <p>Se elabora 2do. citatorio para la promovente.</p>	<p>Acta de audiencia en el que se hace constar la comparecencia de la contraparte y se acuerda expedir 2do. citatorio para el promovente y se apercibe que en caso de no comparecer se dará el asunto por terminado por falta de interés.</p>
<p>Entrega de citatorio al promovente para la celebración de la audiencia con base en 2do. citatorio.</p>	<p>Copia del 2do. citatorio en el que conste la recepción del mismo por el promovente (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso).</p>

<p>A la audiencia no asiste la contraparte y sí el promovente con base en 1er. citatorio.</p> <p>El promovente queda citado desde su comparecencia, asentándose así en el acta correspondiente.</p> <p>Se elabora 2do. citatorio para la contraparte.</p>	<p>Acta de Audiencia en al que se hace constar la comparecencia del promovente y se acuerda expedir 2do. citatorio para la contraparte para celebración de audiencia con base en 2do. citatorio.</p>
<p>Entrega de citatorio a la contraparte para la celebración de la audiencia con base en 2do. citatorio.</p>	<p>Copia del 2do. citatorio en el que conste la recepción del mismo por la contraparte (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso).</p>
<p>Continuación de la audiencia con base 1er. citatorio , misma que se había suspendido por estar en pláticas las partes y se llega a un convenio, asentándose así en el acta y anexando el <u>convenio</u> respectivo.</p>	<p>Acta de reanudación de audiencia y se llega a un acuerdo de voluntades.</p> <p>El <u>convenio</u> se anexa al acta, formando parte integrante de la misma.</p>
<p>A la audiencia con base en segundo citatorio no asiste el promovente y sí la contraparte, por lo que se hace efectivo el apercibimiento de dar por concluido el procedimiento conciliatorio.</p>	<p>Acta de audiencia en la que se hace constar que se encuentra la contraparte y no así el promovente, dictándose Acuerdo de Terminación del procedimiento conciliatorio, y se ordena notificar al promovente dicha conclusión por su falta de interés.</p>
<p>Se notifica al promovente que su asunto se dio por concluido por falta de interés del mismo al no haber concurrido en dos ocasiones (primero y segundo citatorio) a las audiencias señaladas.</p> <p>En caso de no ser posible localizar al promovente se da razón de ese hecho.</p>	<p>Copia de la notificación en la que se comunica al promovente que su asunto se dio por terminado por su falta de interés. (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso). En la notificación se asienta el motivo de por qué no se notificó.</p>

<p>A la audiencia con base en segundo citatorio no asisten las partes, por lo que se hace efectivo el apercibimiento de dar por concluido el procedimiento conciliatorio.</p>	<p>Constancia en la que se dicta Acuerdo de terminación del procedimiento conciliatorio con motivo de la falta de interés de las partes, en especial del promovente.</p>
<p>Se notifica al promovente que su asunto se dio por concluido por falta de interés del mismo a no haber concurrido en dos ocasiones (primer y segundo citatorio) a las audiencias señaladas.</p>	<p>Copia de la notificación en la que se comunica al promovente que su asunto se dio por terminado por su falta de interés. (firma de acuse de recibo o en la copia hacer constar que se entregó y el motivo por el que el destinatario no firmó, en su caso).</p>
<p>En la audiencia la contraparte no asiste a la audiencia con base en 2do. citatorio y sí asiste el promovente.</p> <p>Se ofrece la representación jurídica:</p> <p>No se acepta la representación jurídica.</p> <p>Si se acepta la representación jurídica.</p>	<p>Acta de audiencias en la que se ofrece al promovente la representación en juicio agrario y se hace constar si se acepta o no.</p> <p>Se hace constar la NO aceptación del promovente de la representación en juicio agrario.</p>
<p>Si el promovente acepta la representación en juicio agrario. Se inicia acción contenciosa, acordándose remitir el expediente al área jurídica.</p>	<p>Oficio de remisión del expediente al área jurídica en el que conste al acuse de recibo.</p> <p>(Se continúa el asunto con la acción Juicio agrario, presentación de demanda).</p>
<p>Audiencia con base en 2do. citatorio, en la que las partes llegan a un convenio, mismo que se redacta en el acta.</p>	<p>Acta de audiencia en la que se hace constar que las partes llegan a un acuerdo y celebran convenio.</p>
<p>Audiencia con base en 2do. citatorio, que se suspende por estar en pláticas las partes quedan citados para reanudar la audiencia.</p>	<p>Acta de audiencia en la que se hace constar que se suspende porque las partes están en pláticas conciliatorias.</p>
<p>Continuación audiencia 2do. citatorio.</p> <p>No hay conciliación.</p>	<p>Acta de reanudación de la audiencia.</p>

<p>Comparece el promovente y manifiesta que es su voluntad desistirse del procedimiento conciliatorio por así convenir a sus intereses.</p> <p>Se dicta acuerdo de asunto concluido.</p>	<p>Constancia en la que conste el desistimiento firmado por el promovente.</p>
<p>En la audiencia no se logra la conciliación. El visitador agrario exhorta a las partes para que de común acuerdo designen a la Procuraduría Agraria como árbitro, explicando en que consiste el arbitraje.</p> <p>Las partes NO aceptan el arbitraje.</p> <p>Las partes SÍ aceptan el arbitraje.</p>	<p>Acta de audiencia en el que se hace constar que las partes no han llegado a arreglo alguno y se ofrece la designen árbitro.</p> <p>Se hace constar la NO aceptación del arbitraje, así como que se propone la vía contenciosa y se da por concluido el asunto.</p> <p>Se hace constar que las partes si aceptan el arbitraje.</p>
<p>Si las partes no aceptaron el arbitraje y si aceptaron la vía contenciosa, se remite el expediente al área jurídica.</p>	<p>Oficio de remisión del expediente al área jurídica con acuse de recibo.</p>
<p>Si las partes aceptaron el arbitraje, se remite el expediente al Delegado para que se designe árbitro.</p>	<p>Oficio de remisión del expediente al Delegado con acuse de recibo para que se designe árbitro.</p>
<p>Se solicita apoyo al área jurídica para la ratificación del Convenio ante el Tribunal Unitario Agrario competente.</p>	<p>Oficio de Remisión del expediente al área jurídica para inicie los trámites de ratificación de convenio ante el Tribunal Unitario Agrario con acuse de recibo.</p> <p>En su momento, debe constar en el expediente conciliatorio el acuerdo o resolución que recaiga a la ratificación del convenio.</p>
<p>Se da por concluido el procedimiento conciliatorio por no ser necesario el envío del convenio al Registro Agrario Nacional.</p>	<p>Constancia en la que se explique el (o los) motivos por el cual no es necesario inscribir convenio en Registro Agrario Nacional.</p>
<p>Remisión del CONVENIO al Registro Agrario Nacional para su inscripción, en su caso.</p>	<p>OFICIO de Remisión del Convenio al Registro Agrario Nacional, con acuse de recibo.</p>

<p>Comparece una de las partes manifestando que su contraparte no ha cumplido el convenio y solicita se inicie vía contenciosa, así como representación en juicio.</p>	<p>Acta de comparecencia, y oficio de que el expediente se turna al área jurídica para iniciar juicio agrario anotando el nombre de quien recibe el expediente y la fecha.</p>
<p>Inicio juicio agrario en el que el convenio es la prueba más importante.</p>	<p>Demanda (presentación).</p>
<p>En campo comparecen ante el Visitador Agrario dos personas que han llegado a un convenio respecto del problema, conflicto o controversia que se suscitó ante ellas, por lo que se procede a elaborar el convenio respectivo.</p> <p>Esta forma de solucionar el problema mediante la celebración de un convenio en campo, presupone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - que se tiene identificadas a las partes; - que existe certeza en la calidad jurídico-agraria con que cada parte se ostenta, y - que existe compatibilidad entre el interés jurídico de cada parte en relación con la calidad jurídico agraria de cada uno. <p>Es importante tener en cuenta que al elaborarse el convenio en campo y por las presiones naturales de hacerlo así, se cuide en especial se reúnan los requisitos de fondo (obligaciones que asume cada parte) y de forma o estructura de un convenio (proemio, párrafo de fundamento, antecedentes, declaraciones, cláusulas y párrafos de cierre).</p>	<p>Acta de circunstancia en la que se hace constar los motivos o razones de por qué se celebró un convenio en campo.</p>

D) CONVENIO COMO PRODUCTO DE LA CONCILIACIÓN.

Prosiguiendo con el procedimiento conciliatorio en materia agraria, es indispensable tener una concepción acerca del convenio, ya que este será el resultado ideal que se busca en el procedimiento conciliatorio, por ende, la naturaleza del convenio de sentido permanente al propio procedimiento, el desarrollo de las actividades, dentro de este constantemente nos estamos aproximando a la realización de un acuerdo de voluntades; que las partes en conflicto coincidan en manifestar su consentimiento-voluntad- en determinado sentido y conforme a derecho para la solución de sus controversias materia del citado procedimiento, con base en esto definiremos al convenio.

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

Creación de derechos y obligaciones:

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

Transmisión de derechos y obligaciones.

Se transmiten derechos y obligaciones agrarios por virtud de un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para que se trasmitan derechos y obligaciones entre las partes. Como ejemplo tenemos las enajenación, a través una compraventa, de los derechos parcelarios de un ejidatario a otro ejidatario, habiéndose respetado el derecho del tanto del cónyuge y los hijos del enajenante. Aquí el vendedor o enajenante trasmite o transfiere sus derechos parcelarios al adquirente o comprador, debiéndose entregar la cosa-objeto sobre la que versa la obligación de dar por parte del vendedor, es decir, la parcela, al comprador.

Modificación de derechos y obligaciones

Se modifican derechos y obligaciones agrarios mediante un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para que se modifique derechos y obligaciones existentes entre las mismas partes y con anterioridad al acuerdo de voluntades que celebran precisamente para modificar aquellos derechos y obligaciones preexistentes. Como ejemplo tenemos el caso de un acuerdo de voluntades celebrado por dos años, mediante el cual se dio en arrendamiento una parcela, pero tres meses antes de que venza el término del acuerdo de voluntades entre las partes acuerdan ampliar el plazo por un año más

Extinción de derechos y obligaciones

Se extinguen derechos y obligaciones agrarios mediante un acuerdo de voluntades, cuando las partes manifiestan su consentimiento para terminar derechos y obligaciones existentes entre las mismas partes y con anterioridad al acuerdo de voluntades que celebran precisamente para extinguir aquellos derechos y obligaciones preexistentes. Como ejemplo tenemos el caso un acuerdo de voluntades que se dio para que mediante aparecería una de las partes aprovechara en su beneficio una parcela por cinco años, pero han transcurrido dos de vigencia del acuerdo y por mutuo consentimiento de las partes deciden darlo por terminado anticipadamente.

Como podemos observar, cuando se crean derechos y obligaciones agrarios por primera vez entre las partes surgen los derechos y obligaciones que hayan pactado; en cambio, cuando se transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones agrarios, se presupone la existencia (preexistencia) anterior de derechos y obligaciones entre las partes involucradas, en materia agraria sobre los que ha de versar el acuerdo de voluntades.

Es importantes, en este momento, hacer una aclaración y precisión terminológica respecto a los acuerdos de voluntades, conforme a nuestro sistema jurídico.

El acuerdo de voluntades por el que se crean, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones, se designa técnicamente como **convenio en sentido estricto o restringido**.

Los acuerdos de voluntades entre los diversos sujetos agrarios de atención de la Procuraduría Agraria que se someten a un procedimiento conciliatorio, en los que la institución ha intervenido, comprenden los cuatro tipos, es decir; para crear, transferir, modificar y extinguir, sin que se distinga cuando estamos ante un convenio en sentido estricto y cuando en presencia de un contrato. Sin embargo, , es totalmente válido jurídicamente el designar en forma genérica como convenio a un acuerdo de

voluntades sin precisar para qué efecto se está celebrando, bien sea crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones en materia agraria.

Ahora bien, en la práctica no es común encontrar acuerdo de voluntades en los que aparezca en forma pura cada uno de los tipos mencionados (crear, transferir, modificar o extinguir), ya que es muy común encontrarlos combinados. Así por ejemplo es muy posible encontrar que por virtud de un acuerdo de voluntades se creen y modifiquen derechos y obligaciones agrarios, que por un lado por primera vez entre las partes se establecen derechos y obligaciones y simultáneamente se modifican derechos y obligaciones preexistentes entre las mismas partes; existen acuerdos por los que se transmiten derechos y obligaciones agrarios y simultáneamente se extinguen derechos y obligaciones que ya existían entre las mismas partes.

Como hemos visto, el convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones en materia agraria, por lo que es indispensable abordar algunos puntos respecto de qué es un derecho y qué es una obligación.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que derecho y obligación son correlativos, es decir, son términos que no se entienden y aparecen en la realidad en forma aislada: siempre que hay un derecho hay una obligación y siempre que hay, una obligación hay un derecho. Así por ejemplo, en el caso de una enajenación de derechos parcelarios, observamos lo siguiente.⁽³¹⁾

Por efecto de la transmisión del derecho parcelario, podemos observar

- que el enajenante tiene el derecho a que le sea recibida la parcela por el adquirente y el adquirente tiene la obligación de recibirla

- que el enajenante tiene la obligación de entregar la parcela al adquirente y el adquirente tiene el derecho de exigir la entrega de la parcela.

- que en caso de haberse pactado precio por la operación, el enajenante tiene el derecho a recibir el precio y el adquirente está obligado a pagarlo.

- que en caso de existir precio por la operación de enajenación el enajenante tiene la obligación de recibir el precio y el adquirente el derecho a pagarlo.

En los convenios lo común es referir las principales obligaciones que asume cada parte, quedando implícitos derechos y obligaciones que se dan entre las partes conforme a nuestro sistema jurídico, por lo que no es necesario realizar un listado exhaustivo de los

⁽³¹⁾ En el ejemplo las consecuencias son aparentemente lo mismo y parecen un juego de palabras, pero si se observa detenidamente Qué derecho y Qué obligación corresponde a cada parte, se verá que son diferentes, es como si opera una especie de inversión de términos.

derechos y obligaciones que a cada una de las partes corresponden por virtud del acuerdo de voluntades.

En términos generales, tener derecho es que una persona tenga la facultad de exigir de otra persona un dar, un hacer y; en cambio, una obligación consiste en que una persona esta constreñida a realizar un dar, un hacer o un no hacer

De aquí observamos que los derechos y obligaciones consisten en un dar (entregar una cosa física), un hacer (realizar un hecho) y un no hacer (abstenerse de realizar un hecho), por lo que es necesario referir brevemente qué son los derechos y obligaciones de dar, hacer y /o no hacer.

Si nos preguntamos y quisiéramos conocer en materia agraria cuáles son los derechos y obligaciones, existentes (Ley Agraria, sus reglamentos y la legislación que concurre de manera supletoria civil federal y mercantil), sería tarea de titanes, por lo que para comenzar a comprender los derechos y obligaciones agrarios es necesario acudir a la clásico división de los tipos de derechos y obligaciones que contempla nuestro sistema jurídico: solamente derechos y obligaciones de dar, de hacer y de no hacer.

Cualesquiera de los derechos y obligaciones que podamos pensar en materia agraria, necesariamente se ubicará en los tres tipos mencionados: de dar, de hacer o de no hacer.

Como ejemplos podemos citar los siguientes:

Designar a la persona que de manera preferente suceda en el derecho parcelario: de hacer (elaborar la lista de sucesores).

Enajenar derechos parcelarios: de dar la obligación de dar (entregar-girar en torno a un objeto físico en este caso una parcela).

Servirse de una servidumbre de paso: de hacer (el hecho consiste en pasar por el camino).

Respetar una servidumbre de paso: de no hacer (la abstención principal consiste en no realizar hechos que obstaculicen el paso de otras personas).

Aportar tierras a una sociedad en los términos de lo establecido en el artículo 75 de la Ley Agraria: de dar (la obligación de dar-entregar o aportar- gira en torno a un objeto físico, en este caso tierra ejidales de uso común).

En términos generales un derecho conlleva la facultad de exigir un dar, un hacer o un no hacer, y una obligación implica un dar, un hacer o un no hacer.

Por la importancia que revisten los derechos y obligaciones de dar, en los que estamos en presencia de una cosa física u objeto físico (una parcela, un solar sujeto a régimen ejidal o comunal, tierra, ejidales, tierras comunales, bienes pertenecientes al ejido o comunidad, etc.), es indispensable considerar algunos elementos del objeto físico sobre el que gira la obligación de dar.

En primer lugar, debemos preguntarnos cuál es el status jurídico de la cosa:

¿Cómo existe jurídicamente la cosa-objeto físico?

Así por ejemplo, si el derecho y obligación gira en torno a tierras ejidales, por ejemplo una controversia de límites entre ejidos, debemos verificar y tener en cuenta cuál es su estatus jurídico. Si las tierras de los ejidos o de uno de ellos esta sujeta a rezago agrario, habrá que esperar la resolución definitiva.⁽³²⁾

También como ejemplo, si se trata de un problema de posesión de parcelas y éstas tienen el carácter de económicas o de hecho, habrá que tener en cuenta tal circunstancia, pues algunos efectos jurídicos varían si se trata de parcelas certificadas.

La pregunta sobre la forma de existencia jurídica de la cosa-objeto físico, es relevante para determinar, junto con otros elementos que se analizarán más adelante, si el acuerdo de voluntades puede por sí sólo producir efecto jurídicos o no.

La siguiente pregunta relativa a obligaciones de dar, en las que como hemos visto aparece una objeto-cosa física, es sobre la existencia física:

¿Cómo existe físicamente la cosa?

Esta pregunta se puede traducir en las cuestiones de ubicación descripción física de la cosa: referencias especiales de dónde esta ubicada, cuánto mide superficie-, etc.

Reviste singular importancia la ubicación especial y descripción física del objeto cosa física, sobre la que reside la obligación de dar, ya que tiene consecuencia muy precisa en materia de convenios entre los que destacan el de la ejecución forzosa de convenios y obligaciones agrarios de dar en las que como hemos visto, se esta en presencia de un objeto cosa-física.

¿Cuándo estamos en presencia de un acto jurídico (el convenio es un acto jurídico), por el que se va a crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones de dar en materia agraria, que no esté prohibida por la ley?

⁽³²⁾ Véase artículos Tercero Transitorios del Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional-D.O.F., 6 de enero de 1992, y de la Ley Agraria- D.O.F., 26 de febrero de 1992.

La respuesta no es fácil, porque el sistema de la Ley Agraria en una primera aproximación consiste en regular determinados actos en forma expresa, cuando con base en el principio general del derecho que señala que lo que no está prohibido está permitido, no había necesidad de regular explícitamente ciertos actos, pero en una siguiente aproximación observamos que el acto está autorizado por efecto de no estar prohibido, pero que en realidad se prescriben requisitos y condiciones que hay que reunir y cumplir para que la celebración del acto tenga viabilidad jurídica. Pongamos un ejemplo:

En el primer párrafo del artículo 80 de la Ley Agraria, se establece que los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios, operación que si no se estableciera expresamente en la Ley y al no estar prohibida podrían realizarla los ejidatarios (de acuerdo al principio de que lo que no está prohibido está permitido), sin embargo en el artículo referido realmente se están estableciendo requisitos, condiciones y restricciones para que un ejidatario pueda enajenar sus derechos parcelarios.

- Que la enajenación sea a otro ejidatario o vecindado del mismo ejido.
- Que se de aviso a las personas que tienen derecho del tanto (cónyuge y a los representantes ejidales del núcleo del enajenante).
- Que las personas a las que les corresponde el derecho del tanto, no lo hayan ejercido, pues en caso de que algunas de ellas lo haya ejercitado le corresponderá se le enajenen los derechos parcelarios de que se trata.
- Respecto de aspectos formales basta que la operación se efectúe por escrito ante dos testigos y que se notifique al Registro Agrario Nacional para que expida el nuevo certificado parcelario y las partes den aviso al Comisariado Ejidal para que lleve a cabo la inscripción en el libro de registro de ejidatarios.

De acuerdo a lo anterior, se puede observar que ciertos actos jurídicos pueden celebrarse por no estar prohibidos en la Ley (lo no prohibido está permitido), pero que respecto de algunos actos en la Ley se prescriben requisitos, condiciones o limitaciones.

Otro ejemplo sería el de las permutas parcelarias, mismas que no están prohibidas y, por tanto, están permitidas, pero siempre y cuando se de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Agraria, pues permuta es un caso de enajenación de derechos parcelarios, además de cumplir con la normativa aplicable supletoriamente que se establece en el Código Civil Federal en materia de permutas.

Un problema recurrente en materia de parcelas es el que se plantea en cuestiones de si procede el fraccionamiento de parcelas certificadas conforme a lo establecido en el artículo 56 de la Ley Agraria, es decir, su división. Para establecer un criterio adecuado se requiere, ante la falta de regulación al respecto en la Ley Agraria, de una interpretación sistemática en la que se consideren las reformas al artículo 27 constitucional, su sentido y alcance (exposición de motivos), en relación con lo establecido en los artículos 16 , fracción II, 17, 18, 46, 61, 62, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 y 86, de los que se desprende que la intención no es fraccionar o dividir las parcelas una vez regularizadas en los términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Agraria (FUNDAMENTO DEL PROCEDE).

Sobre las obligaciones de hacer y no hacer, es importante resaltar que sólo los hechos humanos (la conducta externa), pueden tener el atributo de ser lícitos o ilícitos, además de tener en cuenta su vialidad física.

En las obligaciones de hacer se requiere que haya posibilidad jurídica y física, y además que el hacer de que se trate sea lícito.

En cambio, los objetos físicos nunca podrán tener tales atributos, solamente los hechos del hombre. De aquí que sea indispensable verificar que el hecho o abstención materia de derecho y obligación, sean conformes a derecho y puedan darse en la realidad. Un ejemplo extremo sería el de un acuerdo de voluntades en el que una persona se obliga cambiar de lugar una parcela: físicamente es imposible.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones tenemos que referirnos a la entrega de la cosa-objeto físico en obligaciones de dar, la realización del hecho o su no realización en cuestión de obligaciones de hacer o no hacer, según sea el caso.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la época (es decir, cuándo o en Qué tiempo), dónde (es decir, de Qué manera o bajo Qué modalidades) se ha de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el convenio. Básicamente se trata de tres preguntas: cuándo, dónde y cómo se han de cumplir las obligaciones convenidas.

E) ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS CONVENIOS

En este tema exponemos comentarios en relación con la problemática que presentan dos rubros de suma importancia y que surgen una vez que se ha suscrito un convenio.

La ejecución de convenios.

Lo primero que debemos anotar es que el cumplimiento de los convenios normalmente y en un alto porcentaje se realiza voluntariamente, es decir, existe cumplimiento voluntario por las partes que lo suscribieron, por lo que el problema que se presenta cuando una de las partes incumple el convenio celebrado, es un problema excepcional y como tal lo debemos considerar.

Hasta ahora solamente se ha hecho referencia a la ejecución forzosa como el único camino en caso de incumplimiento de convenios, pero debemos ubicar en su real dimensión el problema de incumplimiento de convenios.

En primer lugar, en nuestro sistema jurídico debemos referirnos a la **resolución**⁽³³⁾ o el resolver los derechos y obligaciones generados con motivo de un convenio: es facultad de cada una de las partes que intervienen en un convenio resolver él mismo cuando una de las partes incumpla lo que a ella corresponde.

Resolver, o técnicamente rescindir, los derechos y obligaciones significa que el perjudicado con el incumplimiento puede escoger entre dos alternativas:

- Exigir el cumplimiento forzoso de las obligaciones que corresponden a la parte que incumplió, o
- Resolver las obligaciones, es decir, volver las cosas al estado, en lo posible tanto jurídicamente como físicamente, en que se encontraban hasta antes de que se generara las obligaciones por virtud de acuerdo de voluntades.

En ambos casos procede el pago de daños y perjuicios.

⁽³³⁾ Se trata del denominado pacto comisorio, establecido en el artículo 1949 del Código Civil Federal: "Art. 1949.- La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución en ambos casos. También podrá pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible"

Como podemos ver, hasta ahora solamente nos hemos preocupado por exigir el cumplimiento forzoso de un convenio, de lo que en el mismo se pactó, es decir, a la parte que ha incumplido exigirle su cumplimiento forzoso, por lo que nos referiremos a este caso.

¿Qué es lo que ha ocurrido en la práctica en materia de ejecución de convenios-ejecución forzosa?

Bueno, al revisar la actuación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, observamos tres diferentes soluciones:

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

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

Precisamente en lo resaltado en negrillas encontramos el ***fundamento reglamentario*** para solicitar directamente ante los Tribunales Agrarios se proceda a la ejecución forzosa de un convenio en contra de la parte que lo haya incumplido.

b) Así mismo, como solución práctica ante el problema de la ejecución forzosa de un convenio, existe la de iniciar un juicio agrario, como cualquier otro, en el que la litis que se plantee ha de consistir en el conflicto, controversia o problema suscitado que dio motivo al desarrollo del procedimiento conciliatorio y elaboración del convenio respectivo, y en el juicio que se inicia una de las pruebas que mayor importancia ha de tener lo será precisamente el convenio celebrado.⁽³⁴⁾

c) La tercera solución es la que consiste en dar el carácter de sentencia al convenio mediante la ratificación del mismo ante el Tribunal Agrario competente.

⁽³⁴⁾ No se descarta la posibilidad de iniciar una acción agraria -cuestión de derecho adjetivo, es decir, procedimental- en la que se plantee precisamente el cumplimiento de convenio, con base en lo prescrito en el artículo 167 de la Ley Agraria: "El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este Título y que no se opongan directa o indirectamente". (obsérvese que existe una aparente contradicción en la forma en que está redactado el artículo mencionado, por un lado establece la supletoriedad para el caso de que no exista disposición expresa en la Ley Agraria, pero por el otro lado, se establece que solamente en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones del título correspondiente - Título Décimo, De la Justicia agraria-, por lo que cabe reflexionar de cómo ha de operar la supletoriedad si ésta establece cuando no existe disposición, y se condiciona la misma supletoriedad únicamente a lo que fuere indispensable para completar las disposiciones del título inherente a la justicia agraria: esto significa que la supletoriedad de dicho Código Adjetivo se debe llevar a cabo cuando en la Ley Agraria no exista disposición alguna, pero que en materia de juicio agrario, solamente opera la supletoriedad del código mencionado en materia de juicio agrario cuando sea indispensable para completar las disposiciones en materia de juicio agrario y no se opongan las disposiciones que se pretenden aplicar supletoriamente directa o indirectamente. En este sentido parece que es válido, procedimentalmente, intentar la acción de cumplimiento de convenio.

Esta solución tiene como fundamento lo establecido en el artículo 405 segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de justicia agraria:

“Artículo 405.- ...

(Segundo Párrafo) Se equiparan a la sentencias, las transacciones o convenios judiciales o extrajudiciales, ratificados judicialmente”

De las tres soluciones indicadas, la primera, es decir, la que hemos denominado, como ejecución directa, tiene como fundamento el reglamento interior de la Procuraduría Agraria, y tal circunstancia altera o violenta nuestro sistema jurídico, mismo que está integrado por ordenamientos que presentan relaciones de supraordinación y subordinación.

En efecto, nuestro orden jurídico está compuesto por una norma fundamental que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones que la contravengan serán calificadas como inconstitucionales, de tal manera que las leyes que de ella emanen, además de tener su sustento en la propia Constitución, no debe contradecirla. Por ejemplo, en lo relativo a regularización de derechos ejidales, la pirámide jerárquica se integra en la forma siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Leyes Reglamentarias. V gr., Ley Agraria que regular parte del Artículo 27 Constitucional.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

En materia de justicia agraria, encontramos el siguiente orden jerárquico:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Leyes Reglamentarias: La propia Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Estos no pueden contradecir ni ir más allá de lo establecido en las leyes reglamentarias de las que emanan.

En este sentido el hecho de que en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria se establezca que procede la ejecución directa , según lo planteado en la primera solución práctica mencionada, va más allá de lo establecido en la Ley Agraria y del Código Federal de Procedimientos Civiles, teniendo éste el carácter de ley tanto en sentido formal como material, por lo que lo establecido en la Fracción IV del Artículo 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria es contraria a lo establecido en el artículo 405 segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De hecho encontramos que al inicio de labores de los Tribunales Agrarios se admitió la ejecución directa, pero actualmente es muy difícil encontrar que los Tribunales Agrarios admitan a trámite la solicitudes de ejecución directa, precisamente porque no es consistente jurídicamente que en un reglamento se establezca una norma que no se corresponde con lo establecido en las leyes que regulan actos procesales.⁽³⁵⁾

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

La inscripción del convenio en el Registro Agrario Nacional

En este punto es pertinente considerar lo establecido en el artículo 148 de la Ley Agraria:

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

Como podemos observar el Registro Agrario Nacional tiene dos funciones básicas:

El control de la tenencia de la tierra, y - la seguridad documental

⁽³⁵⁾ El argumento de algunos tribunales agrarios en el sentido de que a ellos no los obliga el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, es equivoco, pues la razón real es la ya mencionada.

Es evidente que se está dando prioridad a la función mencionada en primer término, por razones obvias: se requiere tener seguridad en la tenencia de la tierra, situación íntimamente ligada con la justicia agraria, pues sin certeza en la tenencia es más difícil instrumentar la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros, así como de los demás sujetos agrarios.

Lo anterior se ve confirmado por el Registro Agrario Nacional, mismo que en materia de convenios se ha pronunciado, en la circular DGRAJ701/94 y Anexos del mes de mayo de 1994, apartado XVIII "Convenios Conciliatorios", en los términos siguientes:

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

1. El convenio puede versar sobre una parcela en ejidos aún no regularizados, lo que resulta improcedente inscribir, ya que no es posible abrir un folio de derechos parcelarios sin antes existir el folio matriz y éste tampoco es factible crearlo en ejidos cuyas tierras no han sido delimitadas, destinadas y asignadas como lo disponen los artículos 56 al 62 y demás relativos de la Ley Agraria, y a partir de ello identificar por cada titular de derechos parcelarios el número de su parcela, superficie y colindancias, datos básicos que requiere el Sistema Informático Registral.
2. En ejidos aún no regularizados, se han celebrado convenios que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos entre ejidos, entre éstos y comunidades o con pequeños propietarios, apareciendo formalizados dichos instrumentos jurídicos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 fracción VIII; 22 fracciones I, II y III; 30 fracciones II y III y 41 al 45 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, o también conforme a lo establecido en el artículo 18 fracciones I, V y VI de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

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

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

Es importante tomar en cuenta una serie de aspectos en relación a éstos lineamientos del Registro Agrario nacional.

- En el punto uno solamente se refieren los convenios que versen sobre una parcela, existiendo un conjunto de derechos y obligaciones que no necesariamente giran en torno a una parcela, sobre los que es posible celebrar acuerdos de voluntades, V. gr., derechos sobre tierras de uso común, derechos derivados de un sistema de explotación colectiva, derechos de participación en una figura asociativa ejidal. En estos derechos la seguridad documental es de suma importancia.
- Es entendible, como ya se señaló, que en materia de parcelas exista el problema informático de inscripción, pero no es óbice para buscar alternativas de solución en aquellos casos en los que aún no se ha "certificado" un ejido y que es necesario propiciar seguridad documental.
- En todo caso la improcedencia para inscribir deriva de aspectos técnico-informáticos y no de la naturaleza del acto jurídico a inscribir ni mucho menos de su vinculación con la tierra. Así, por ejemplo, en un ejido aún no regularizado, en el que existan parcelas de hecho asignadas por la Asamblea ejidal, respecto de las que se celebren contratos de aparcería, se debería inscribir el convenio correspondiente mediante algún método o sistema registral que lo permitiera, pero si todo está enlazado a catastro rural, efectivamente no será posible llevar a cabo inscripción alguna hasta en tanto en el Registro Agrario Nacional no se cuente con el folio de derechos parcelarios.
- Pensamos en el caso de los convenios en materia del derecho a suceder una parcela y demás derechos inherentes a la calidad del ejidatario que ha fallecido, en los términos de lo establecido en el artículo 18 de la Ley Agraria, dispositivo en el que está implícita la posibilidad de celebrar un acuerdo de voluntades cuando concurren varios hijos, los dos ascendientes o personas que dependían económicamente del ejidatario difunto. En estos casos es válido el convenio que se suscriba, pero no se puede inscribir si el Registro Agrario Nacional no cuenta con el folio de derechos parcelarios, situación que no propicia seguridad documental alguna.
- En el segundo punto se acepta la inscripción de convenios en ejidos no regularizados, pero solamente en tres casos: I) entre ejidos II) entre ejidos y comunidades; y III) entre ejidos y pequeños propietarios, (al parecer, pudiera contemplarse el caso entre comunidades y pequeños propietarios, pero la redacción no es muy afortunada). Los convenios pueden tener como objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos entre los sujetos mencionados.

Lo anterior es ya un buen avance, sin embargo, es indispensable ampliar los sujetos agrarios, pues existen diversos derechos y obligaciones que son materia de convenios que por referirse a ejidos o comunidades aún no regularizados en los términos del artículo 56 y demás relativos de la Ley Agraria, no es posible inscribirlos.

F) CONCLUSIONES

En cuanto a lineamientos y criterios para la inscripción de convenios, consideramos que se deben abordar los aspectos siguientes:

Elementos formales de un convenio, es decir, su estructura: promedio o, en su caso párrafo introductorio de acta de audiencia si el convenio se otorgó en una audiencia, párrafo, de fundamento, antecedentes, declaraciones, cláusulas, párrafo de cierre en el que consta la fecha y lugar de celebración, así como que en el documento consten las firmas de las personas que en el intervinieron,

- Elementos de fondo, mismos que para efectos de inscripción de un convenio no solamente se referirían a las cláusulas, sino a los puntos siguientes:

- + Que se haga constar sin lugar a dudas cómo se identificó cada parte, y en el caso de personas que actúen en nombre y representación de otras personas, bien sean físicas o morales (jurídicas), se refiera el documento conforme al que ejercen esa representación para actuar en nombre de otra persona. Aquí es muy importante considerar el caso de los Comisariados Ejidales que, como lo hemos señalado, son los órganos que legalmente representan a los ejidos, por lo que es vital el que se describa en el convenio (en el apartado de declaraciones) el acta de asamblea en la que fueron electos para desempeñar los cargos correspondientes.
- + Que conste en forma clara y precisa cómo cada parte ha acreditado su calidad jurídica. Aquí lo conveniente es que en el convenio se mencione que los documentos correspondientes se tuvieron a la vista por las personas que intervienen en la celebración del mismo, además de que se anexen los documentos pertinentes en el expediente del procedimiento conciliatorio respectivo.
- + Que consten de manera clara y precisa cuál es el interés jurídico o pretensión de cada una de las partes. En este punto se deberá analizar si lo que pretende cada una es congruente con su calidad jurídico-agraria. Aquí se puede llegar a observar si es viable jurídicamente el acuerdo de voluntades o no. Así, por ejemplo, si la pretensión de un posesionario es la de no devolver la parcela que ha poseído por año y medio a su titular y se pacta que el titular se la va a comprar, es totalmente inconsistente la pretensión del posesionario (realmente estamos en presencia de un simple interés) y, por ende, no procederá la inscripción de dicho convenio, pero si en cambio se pacta, en el caso planteado, que el titular de la parcela indemnizará al posesionario y este devolverá la parcela indemnizará al posesionado y de reconocimiento de un posesionario por parte del Comisariado Ejidal pues como sabemos no es facultad de ese órgano el reconocer posesionarios, pues es facultad exclusiva de la asamblea ejidal.

- + La revisión de las cláusulas no es más que un análisis de la compatibilidad de los derechos y obligaciones que cada parte asume (de dar, de hacer o de no hacer) que, además de ser congruente con la calidad jurídico-agraria de cada parte, deberá ser congruente con la descripción del problema, pues no sería correcto que asumieran derechos y obligaciones que no tienen relación alguna con el problema, controversia o conflicto planteado. Podríamos decir, en otras palabras, que no sería inscribible un convenio que resolviera problemas inéditos, es decir, ni planteados, y esto sólo puede verificarse si se ha hecho una adecuada descripción del problema, conflicto o controversia.

Ahora bien, por lo que hace a la segunda función del Registro Agrario Nacional, la seguridad documental, y con base en lo mencionado, se requiere contar con algún tipo de inscripción (pudieran ser folios especiales) con la que se puedan inscribir los convenios que se celebren con la intervención de la Procuraduría Agraria, y aquí surge la pregunta de Qué se debe inscribir. Bueno, si un convenio (en sentido amplio), es el documento en el que consta la creación, transferencia, modificación o extinción de derechos y obligaciones agrarios. es claro que se están creando o afectando derechos y obligaciones agrarios, por lo que en principio los convenios deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional para que se propicie seguridad documental y, sobre todo, surtan efectos ante terceros. En última instancia, tanto para su ejecución como inscripción de convenios, es importante considerar que si los mismos no están elaborados con los requisitos jurídicos suficientes y necesarios para su validez, es decir, para que surtan plenos efectos jurídicos entre las partes, no es posible que en caso de incumplimiento o para inscribirlos hayamos de acudir a las instancias competentes para solicitar su ejecución o su inscripción. ⁽³⁶⁾

⁽³⁶⁾ Un convenio celebrado conforme a derecho, además de que esté claro y se entienda y sea quien en los derechos y obligaciones), por lo que su inscripción en el Registro Agrario Nacional trae como consecuencia el que surta efectos contra terceros. Así por ejemplo, los convenios celebrados con la intervención de la Procuraduría Agraria en materia de sucesión de derechos parcelarios que no se han inscrito en el Registro Agrario Nacional, si están bien elaborados y son conforme a derecho, surten efectos antes las partes aún cuando no se hayan inscrito en el Registro Agrario Nacional. De aquí surge una gran inquietud, los archivos de la Procuraduría Agraria, es decir los expedientes donde obran los convenios, tienen una trascendencia de primer orden en tanto no se inscriban en el Registro Agrario Nacional, situación que nos obliga aún más a realizar lo mejor posible los convenios en los que intervenimos.

F). CRITICA.

El reglamento interior de la P.A. de fecha 20 de diciembre de 1996 y publicado en el diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre del mismo año (en su capítulo IX de los Procedimientos), desarrolla el procedimiento conciliatorio en sus Artículos 44 y 45. Los cuales constituyen los preceptos del capítulo IX denominado "De los procedimientos", en su Sección Segunda se indica la forma como se debe desarrollar (el procedimiento conciliatorio) el dicho procedimiento.

En nuestro concepto, las disposiciones relativas a la sustanciación del procedimiento conciliatorio, contenido en el ordenamiento de referencia, Normativo del Actuar Institucional de la P.A., adolece de serias deficiencias que obstruye, complica y confunde a los servidores públicos en su aplicación.

En razón a lo conciso del texto de estos artículos nos permitimos transcribirlos a continuación para que nuestra crítica cuente con mayor objetividad.

Artículo 40.- Admitida la solicitud, la Procuraduría procederá al análisis de la petición y la clasificación con base al catálogo del Sistema Unico de Información(SUI) a fin de darle el curso que corresponda.

Si de la solicitud se desprende que tiene elementos para iniciar la conciliación, la Procuraduría: podrá iniciar dicho procedimiento con lo que cabe la primera pregunta: ¿La Procuraduría en esta parte del procedimiento ya se instituyó como juez para decidir Qué es conciliable y Qué no?

Artículo 43.- La Procuraduría exhortará a las partes sobre la avenencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y los convocan bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

Artículo 44.- La conciliación se desarrollará mediante el siguiente procedimiento:

I.- -----

II.- El servidor público encargado del Asunto deberá allegarse de la información que fuere necesaria para elaborar un juicio previo de la controversia y 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 los Tribunales Unitarios Agrarios de la jurisdicción de que se trate y cuando conforme a la Ley y a los Reglamentos aplicables contengan actos susceptibles de inscripción, solicitar al Registro Agrario Nacional su servicio.

Después de haber analizado los artículos precedentes se pueden apreciar las omisiones que presentan, por lo que a continuación procederemos a efectuar una crítica de los mismos.

Debemos iniciar señalando que la figura de la conciliación a sido ampliamente desarrollada e incluso se han presentado diferencias sobre salientes en los diversos procedimientos en las diferentes ramas del Derecho, en el presente trabajo.

1.- Debemos iniciar señalando que es menester clarificar las modalidades que admite la conciliación, dado que esta puede ser procesal e instaurarse en el curso de un proceso en trámite o vías hacia ello, o ser preprocesal y en su caso estar fuera de la noción jurisdiccional como mecanismo alternativo de composición llevada a cabo a través de personas o instituciones debidamente respaldadas.

Sin embargo, en la actualidad los diversos ordenamientos legales en materia de conciliación le dan un carácter mas procesal o preprocesal, con el objeto de que forme parte del curso de un proceso en tramite o en vías hacia ello, o ser extrajudicial y en su caso estar fuera de la noción jurisdiccional.

De lo antes expuesto nos basamos para señalar que el Reglamento Interior de Procuraduría presenta gran vacío procedimental y de ubicación debido a la afirmación que hace el artículo 44 de su Reglamento Interior al señalar que "*con el convenio que se celebra se dará por terminado el conflicto*" y aun mas en su fracción V del mismo artículo, indica; **que será la propia Procuraduría quien promoverá la ratificación del convenio ante los Tribunales Agrarios**, dicha actividad no siendo de su competencia , debido a que la ratificación de los convenios debe ser solicitada por las propias partes que suscribieron el mismo y previo acuerdo de las mismas, toda vez que se trata de un procedimiento extra procesal y que requiere de la ratificación del convenio ante la autoridad competente no así el procedimiento conciliatorio ante los tribunales que se da dentro del mismo juicio agrario y que además obliga la Ley a los propios Tribunales a intentar llevar acabo.

En este orden de ideas la conciliación en Procuraduría debería ser un procedimiento extrajudicial (fuera de lo procesal), pues trata de resolver el conflicto antes de llegar a la esfera litigiosa.

Sin embargo para serlo tendría que tener un procedimiento debidamente instaurado con plazos, términos, formas de emplazamiento, etc., mismo que adolece al revisar su Reglamento Interno.

Por otra parte, es de explorado derecho que el convenio que se firme, jamás por sí sólo dará por terminado el conflicto, pues para que se de éste último, tendrá que ocurrir lo que vemos indicado en capítulos anteriores, que las partes cumplan o que lo ratifique la Autoridad para que sea elevado a sentencia y en su caso a cosa juzgada.

Por lo que el cumplimiento del convenio estará en el supuesto que no se ratifique al arbitrio de las partes de cumplirlo o no cumplirlo, con este raciocinio el conflicto que supuestamente esta concluido sigue latente.

Por lo que la certidumbre jurídica que se busca en el campo podría ser muy cuestionable en este caso.

Lo anterior nos indica que existe una duplicidad en la conciliación, con la diferencia que una es extra procesal (procuraduría) y la preprocesal ante la autoridad, cabiendo el cuestionamiento ¿ cuál sería mas recomendable para los campesinos?, si después de todo tendrían que ratificar su convenio ante la misma autoridad

PROPUESTAS DE ADICIONES Y MODIFICACIONES AL MARCO LEGAL AGRARIO

Una vez manifestado lo anterior, y partiendo de la base de que la crítica debe ir aparejada de una propuesta para que sea funcional, presentamos las siguientes:

Se reforma el artículo 136 Fracción III, XI y artículo 165 de la Ley Agraria, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 44 Fracción V, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios artículo 18 Fracción XIII.

Artículo 136 Fracción 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. Los convenios que se elaboren ante ella producto de la conciliación, que modifiquen creen o extingan derechos y obligaciones en la materia deberán ser ratificados ante los Tribunales Unitarios Agrarios correspondientes.

Artículo 165.

Los Tribunales Agrarios, además conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de la ratificación de los convenios celebrados ante Procuraduría Agraria productos de la conciliación que creen, modifiquen o extingan derechos y de los demás asuntos no litigiosos que les sean planteados, que requerirán la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Artículo 44.

I. _____

—

II. _____

III. _____

IV. _____

V.- La Procuraduría y las partes deberán promover la ratificación del convenio celebrado ante los Tribunales Unitarios Agrarios en un plazo no mayor de 8 días.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Capítulo Quinto

De los Tribunales

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

- I. _____
- II. _____
- III. _____
- IV. _____
- V. _____
- VI. _____
- VII. _____
- VIII. _____
- IX. _____
- X. _____
- XI. _____
- XII. _____
- XII. _____

XIV: . .De la ratificación de los convenios celebrados en la Procuraduría Agraria previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

XV. De los demás asuntos que determinen las leyes.

CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- Como se ha podido corroborar la Conciliación en materia agraria no es una figura jurídica novedosa, pero que sin embargo retoma un nuevo carácter a raíz de las sustanciales reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

En base a estas reformas, que entre otras cuestiones dispusieron la creación de un órgano de Procuración de Justicia, la Conciliación nace a la vida jurídica como una atribución de la Procuraduría Agraria.

- 2.- En efecto, la Conciliación dentro de la Procuraduría Agraria se presenta como la vía preferente para de solución de conflictos alternativa al proceso jurisdiccional, lo que indudablemente representa motivo de amplia reflexión.

Al amparo de la Legislación vigente., el ámbito de posibilidades de aplicación de la Conciliación y el Arbitraje crece ampliamente, en la medida en que se otorga al sujeto agrario una capacidad de goce y de ejercicio que no tuvo bajo el Derecho anterior, y de ahí resulta el amplio horizonte de disponibilidad de bienes Jurídicos que conduce a la solución consensual en caso de controversia.

Al contemplar la legislación agraria la figura de la Conciliación, debemos entender con esto el propósito de desjudicializar la solución de las controversias, reservando la vía contenciosa para los casos en que sea verdaderamente imposible, por la complejidad de la cuestión o por la litigiosidad de las partes, hallar un remedio alternativo.

Lo anterior hará que se emplee cada vez menos la función Jurisdiccional, con las consiguientes ventajas para la buena administración de Justicia en los casos que realmente lo ameriten. trayendo consigo si ahí se desea ver un retroceso a la forma primitiva de impartir justicia, pero no por ello menos efectiva.

- 3.- No obstante lo señalado, es importante manifestar las complejidades que trae aparejada la puesta en práctica del instrumento de referencia.

En primer término, no debemos olvidar que los sujetos a quienes va dirigido la conciliación son generalmente de escasos recursos y de bajo nivel cultural, por lo que la Procuraduría Agraria debe crear los medios necesarios para el debido entendimiento de la figura en comento entre los sujetos agrarios. Es decir, la Institución debe difundir eficazmente el significado de la Conciliación y las bondades que éste trae aparejadas, así como; la necesidad de ratificar el convenio producto de la misma ante los Tribunales correspondientes par una mayor certeza jurídica para las partes y para el propio núcleo Ejidal y Comunal del que formen parte.

Un segundo problema que se presenta en la aplicación práctica de la Conciliación lo constituye la difusión verídica de la figura así como la de los Derechos y Obligaciones que tiene cada uno de los sujetos agrarios para poder llevar a cabo la elaboración de los convenios producto de la conciliación a través de los servidores públicos de la Institución.

Esta difusión se debe realizar tomando en cuenta dos vertientes:

- a) Enfocada a la capacitación de los servidores públicos respecto de la Conciliación, ya que se generaliza el desconocimiento de la naturaleza jurídica de la misma, lo que trae como consecuencia, por obvias razones, que no se aplique lo que se ignora.
- b) Con igual o incluso mayor trascendencia que el anterior, debe ser el inculcar en los servidores públicos la importancia que representa el llevar a cabo correctamente el Procedimiento Conciliatorio, ya que comúnmente la apatía y la poca valoración de esta como medio para la solución de controversias dificultan su desarrollo como figura importante para la Procuración de justicia en el agro mexicano y más aun cuando se solicita a la Autoridad correspondiente la ratificación de producto se denota que este no cumple con los mínimos requisitos que exige la Ley lo que obliga a los tribunales a comenzar de cero todo el proceso y elaborar un nuevo convenio si así lo quieren las partes en el mejor de los casos pues si esto ya no ocurre, se inicia el juicio agrario trayendo consigo la tortuosidad del mismo y la ya casi imposible avenencia de las partes. perdiendo con ello el fin del procedimiento Conciliatorio.

4.- Atendiendo a los resultados que en la práctica se han presentado respecto a lo señalado en el punto anterior, se ha evidenciado la poca y casi nula instauración de ratificación de convenios a nivel nacional, lo que representa motivo de gran preocupación.

Las causas, como hemos comentado, son:

- a) Escasa difusión hacia los sujetos agrarios, lo que provoca que no acepten volver a la Procuraduría para solicitar a los Tribunales Agrarios su ratificación pues para ellos el asunto está concluido.
- b) Desconocimiento de los Derechos de los sujetos de atención por los servidores públicos de la Procuraduría Agraria, que produce se pacten obligaciones que nada tiene que ver con el derecho controvertido y que vayan más allá de la que marca la Ley.

c) Desinterés por parte de los servidores públicos de la institución hacia la elaboración correcta de los convenios así como la aplicación eficaz del procedimiento, argumentando falta de solidez jurídica en la ratificación de los convenios.

d) Cargas excesivas de trabajo, que provocan apatía en cuanto a la instauración del correcto procedimiento Conciliatorio y elaboración de convenios.

5.- Todas las causas que a nuestro criterio han producido que la Conciliación no se este aplicando correctamente, presentan, como se puede apreciar, características objetivas y subjetivas. Las primeras se deben atacar directamente sin tardanza, porque se conocen con certidumbre. Sin embargo, las segundas permanecen ocultas y su desarraigo se traduce en una tarea compleja, más no imposible, ya que pueden convertirse en vicios internos de la institución.

6.- Partiendo de la base de que la conciliación de la Procuraduría Agraria ha producido resultados satisfactorios pero no como se esperaba debería de ocurrir, consideramos que en el futuro próximo, si no se logra enderezar el rumbo que hasta la fecha se le ha marcado, en lugar de traer certeza jurídica y desjudicialización de los conflictos podría traer mas conflictos y con mayor grado de complejidad

7.- Si la conciliación es difundida ampliamente y la ratificación de los convenios producto de esta se logra, por ello tomado en consideración y aplicado conforme al procedimiento propuesto en esta tesis, se convertirá en lo que es: **UNA EXCELENTE VÍA PARA LA SOLUCIÓN ARMÓNICA DE LOS CONFLICTOS.**

8.- Nuestra experiencia en la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios de la Procuraduría Agraria así como; la experiencia el la revisión del procedimiento conciliatorio y de los convenios elaborados en la mayor parte de la República, nos autoriza a concluir que el presente es un momento decisivo para la figura en comento dentro de la institución con el objeto de dar debido cumplimiento al mandamiento constitucional de procurar justicia agraria.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- **ABITIA ARZAPALO, José Alonso.**
De la Cosa Juzgada en Materia Civil
Imp. M. León Sánchez, México, 1959.
- 2.- **ARELLANO GARCIA, Carlos.**
Derecho Internacional Público, 2 volúmenes.
Editorial Porrúa, México, 1983, Vol. 1.
- 3.- **ARELLANO GARCIA, Carlos**
Teoría General del Proceso.
3a. edición, Editorial Porrúa. México, 1989.
- 4.- **BECERRA BAUTISTA, José**
El Proceso Civil en México
13a. edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- 5.- **BOBBIO Norberto.**
Teoría General del Derecho
Editorial Debate, México, 1993.
- 6.- **BRISEÑO SIERRA, Humberto.**
El Arbitraje en el Derecho Privado. Situación Internacional
UNAM. Instituto de Derecho Comparado.
México, 1963.
- 7.- **BRISEÑO SIERRA, Humberto.**
El Arbitraje comercial Doctrina y Legislación.
2da. edición. Editorial Limusa. México, 1988. 278 pp.
- 8.- **DE BUEN L. Néstor.**
Derecho Procesal del Trabajo
2da. Edición. Editorial. Porrúa. México, 1990,
- 9.- **DE LA CUEVA Mario.**
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 2 Tomos
5a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1989. Tomo II.,
- 10.- **FABILA MONTES DE OCA, Manuel.**
Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)
S.R.A.- CEHAM. México, 1981.

- 11.- GARCIA RAMIREZ Sergio.
Elementos de Derecho Procesal Agrario.
Editorial Porrúa. México, 1993.
- 12.- MEDINA CERVANTES José Ramón.
Derecho Agrario.
Editorial Harla. México, 1987.
- 13.- OVALLE FAVELA, José.
Derecho Procesal Civil.
2a. edición Editorial Harla. México, 1985.
- 14.- PETIT, Eugene.
Tratado Elemental de Derecho Romano.
Editorial Epoca. México, 1984
- 15.- ROCCO. Ugo.
Tratado de Derecho Procesal Civil. 4 tomos.
Traducción de Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redin.
Bogotá/ Buenos Aires. Temis/Depalma. 1976 tomo I.
- 16.- ROCHA DIAZ, Salvador.
Estudios jurídicos y otros estudios.
Editorial Harla. México, 1991.
- 17.- SATTA Salvatore.
Manual de Derecho Procesal Civil, 2 volúmenes.
Traducción de Santiago Sentís Melendo.
Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1971 Vol. II.
- 18.- SEARA VAZQUEZ, Modesto.
Derecho Internacional Público.
11a. edición, Editorial Porrúa. México, 1986
- 19.- TENA RAMIREZ Felipe.
Leyes Fundamentales de México 1808- 1982.
11a. Edición, Editorial Porrúa. México, 1982.
- 20.- RUIZ MASSIEU Francisco.
Elementos del Derecho Agrario.
3a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

LEGISLACION Y OTROS DOCUMENTOS

- 1.- **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
95a. Edición Editorial Porrúa. México, 1992.
- 2.- **Ley Agraria.**
2a. Edición. Marco Legal Agrario Editorial El Nacional, Impresos Procuraduría Agraria.
México,1997.
- 3.- **Ley Federal de Reforma Agraria.**
22a. Edición. Editorial Porrúa.
México.1981.
- 4.- **Ley Federal de Reforma Agraria.**
1a. Edición, Editorial Porrúa.
México, 1971.
- 5.- **Ley Federal de Protección al Consumidor.**
1a. Edición Editorial Ediciones especializadas Mexicanas, S.A.
Procuraduría Federal del Consumidor, México, 1995.
- 6.- **Ley Federal del Trabajo.**
64a. Edición. Editorial Porrúa. México,1990.
- 7.- **Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**
2a. Edición Marco Legal Agrario. Editorial El Nacional, Impresos Procuraduría Agraria.
México,1997.
- 8.- **Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.**
---61a. Edición Editorial Porrúa. México, 1992.
- 9.- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**
36a edición editorial porrúa. México, 1989.
- 10.- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
56a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- 11.- **Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.**
2a. Edición Marco Legal Agrario. Editorial El Nacional, Impresos Procuraduría Agraria. México,1997.

- 12.- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
2a. Edición Marco Legal Agrario. Editorial El Nacional, Impresos Procuraduría Agraria.
México,1997.
- 13.- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional .
Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de Abril de 1997.
- 14.- Debates previo a las Reformas del Artículo 27 Constitucional. llevado acabo por destacados juristas, líderes campesinos, periodistas, investigadores y legisladores.
- 15.- Resumen de las Audiencias Públicas convocadas por la Cámara de Diputados.
- 16.- Resultados de los convenios llevados acabo ante la Procuraduría Agraria a nivel Nacional.

PROYECTO DE LEY AGRARIA DE FECHA 22 DE FEBRERO DE 1992.

ADEMAS DE LOS DOCUMENTOS ANTES DESCRITOS SU SERVIDOR TUVO A BIEN COLABORAR EN LA PROCURADURIA AGRARIA EN LA DIRECCION DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, LO QUE ME PERMITIO VIAJAR POR LA MAYOR PARTE DE LA REPUBLICA Y CONSTATAR EL GRAVE PROBLEMA DE LA CONCILIACION Y LOS CONVENIOS ASÍ COMO; OTRO SIN NUMERO DE PROBLEMAS CON QUE CUENTA EL CAMPO. YA EN NUESTRA SEGUNDA ETAPA COMO SERVIDOR PUBLICO NOS A TOCADO COLABORAR EN EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO EN EL CUAL SEA DEPOSITADO LA TAREA DE LLEVAR JUNTO CON OTRAS INSTITUCIONES DESARROLLO Y ORGANIZACION AL CAMPO Y A LOS QUE MORAN EN EL TAREA NADA SENCILLA.