

530
Rej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

**EL ARBITRAJE COMO MEDIO DE SOLUCION
DE CONTROVERSIAS AGRARIAS EN LA
PROCURADURIA AGRARIA.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RODOLFO * REYES CASTRO *



CIUDAD UNIVERSITARIA

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F. 9 de Julio de 1996.

C. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. RODOLFO REYES CASTRO, con No. de Cuenta: 9054118-6, solicito su inscripción en este seminario a mi cargo, y registró el tema intitulado: "EL ARBITRAJE COMO MEDIO DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS AGRARIAS EN LA PROCURADURIA AGRARIA", teniendo como asesor al LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION PROVISIONAL, para ser presentada ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

[Firma]
LIC. ESTEBAN GONZALEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO
AGRARIO

**Doy gracias a Dios por darme
la dicha de conocerle. . .**

**A la mujer que me dió la vida
y llenó de amor, que me colmó
de sus bellos ánimos y no me deja
desfallecer. . .**

**A mi padre que me ha infundido
en todo momento el ahínco de
de conseguir mis anhelos. . .**

**A mi familia, que con su
noble comprensión, siempre
me ha apoyado...**

**A patria que funde nobleza y coraje
y que logra hacer de mi vida
la expresión suprema de la diferencia.**

**Mi agradecimiento imperene por
su dedicación y esmero en la
impartición de su cátedra, a
mis maestros, licenciados
Esteban López Angulo y
Roberto Zepeda Magallanes.**

**"Porque nunca debemos dejar que nuestros
ojos se humedezcan con lágrimas de tristeza,
sino luchar y procurar, que vean más allá del
infinito, para encontrar lo justo en cada cosa".**

ÍNDICE

CAPÍTULO I ANTECEDENTES

1.1. DEPARTAMENTO AGRARIO	PAG. 1
1.2. SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	9
1.3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA	18

CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL

2.1. DEFINICIÓN DE PROCURADURÍA AGRARIA	25
2.2. DEFINICIÓN DE ARBITRAJE	33
2.3. DEFINICIÓN DE ARBITRAJE AGRARIO	44
2.4. JUSTICIA AGRARIA	48

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	64
3.2. LEY AGRARIA	69
3.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA	74

CAPÍTULO IV EL ARBITRAJE COMO MEDIO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA PROCURADURÍA AGRARIA

4.1. FUNDAMENTO LEGAL	79
4.2. AUTORIDADES ARBITRALES CON LAS QUE CUENTA LA PROCURADURÍA AGRARIA	81
4.3. PROCEDIMIENTO ARBITRAL	84
4.4. CARACTERÍSTICAS DEL ARBITRAJE	90
4.5. COMPROMISO ARBITRAL	93
4.6. AUDIENCIA Y RESOLUCIONES QUE SE EMITEN	101

CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN

Esta pequeña obra pretende, ante todo, propiciar que los nuevos mecanismos justicieros produzcan una nueva realidad bienhechora para los campesinos. Surge como una idea de distraer la atención de la sociedad agrícola, para que ésta conozca el camino y origen por las que han transcurrido las instituciones y figuras jurídicas agrarias. Para que el campesino, humilde y entregado a su labor, no sea objeto de aprobio, que logre despejar sus dudas y sea puesto bajo el amparo de una protección real. Se ha pretendido destacar las características de la Procuraduría Agraria, su surgimiento, su finalidad y su propia definición. Este es el órgano que se sumerge en la noble función de procurar justicia, que bien se sabe no se ha podido alcanzar en su plenitud.

Así tenemos que, iniciamos este trabajo con el capítulo denominado " Antecedentes " históricos de las instituciones que tuvieron la función de realizar la justicia en el campo, procurando fueran desglosadas sus causas y motivos de creación y decaimiento, hasta la creación de la Procuraduría Agraria. El segundo capítulo trata de las definiciones, del órgano procurador, del arbitraje, de éste en la materia agraria y de la justicia, procurando que el contenido de los temas que consideramos importante, sea, de algún modo, substancial.

Exponemos en el artículo tercero, el marco normativo pasando revista a los preceptos que regulan al arbitraje agrario, desde la norma constitucional a la reglamentaria. Por último, nos damos a la tarea de exponer como se regula el arbitraje en la Procuraduría Agraria, iniciándolo con su fundamento legal, las unidades administrativas arbitrales con las que cuenta, el procedimiento, sus características, por el elemento contractual necesario, de la audiencia y las resoluciones que se emiten, así como sus medios de impugnación de éstas.

Tratamos de añadir en cada línea, la idea de que este procedimiento arbitral surge como una opción nueva y concreta de hacer justicia, donde los contendientes por su propia voluntad pactan la forma de resolver sus pleitos de una manera pacífica y gratuita.

Este es pues, el contenido de este trabajo, que pretende ser un medio difusor para que el arbitraje sea aplicado como un mecanismo heterocompositivo extrajudicial para resolver los vastos conflictos agrarios, y que siempre la Procuraduría se conduzca con su ideal justiciero que le imprime justificación de ser.

I. ANTECEDENTES

I. I. DEPARTAMENTO AGRARIO

La evolución y desarrollo del agro mexicano, ha corrido en paralelo con los acontecimientos históricos acaecidos en el país en las primeras décadas del presente siglo con el encuentro frontal entre las diferentes tendencias en pugna, se va delineando la respuesta a las diversas demandas sociales, se va consolidando la Reforma Agraria y por lo tanto se hace necesario el planteamiento de instaurar el cauce legal para determinar la efectiva aplicación de la justicia social.

La problemática inherente al Agro Nacional motivó que, aún antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado de ver, exclusivamente, la situación en el campo. Tal fue el origen de la Dirección Agraria, que por decreto Presidencial emitido el primero de julio de 1910, quedó adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento. La lucha del pueblo mexicano logró a través de su revolución, transformar las instituciones políticas; que en materia agraria tuvieron por objeto la justicia y la equidad para los trabajadores de la tierra.

Fue Don Venustiano Carranza, Jefe y Representante de las Fuerzas Armadas Constitucionales quien de hecho inició la Reforma Agraria Mexicana al expedir el decreto de enero de 1915, que a la postre, constituiría uno de los antecedentes mediatos del artículo 27 constitucional, en el cual se complementan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen: Propiedad Ejidal, Propiedad Comunal y pequeña Propiedad. Dicho decreto establecía en su artículo 4o. la creación de la Comisión Nacional Agraria y una Comisión Local Agraria por cada Entidad Federativa de la República, primeros órganos facultados para repartir tierras. La Revolución Mexicana iniciaba, de esta manera, la institucionalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales a los campesinos". (1)

(1) Oficialía Mayor "Manual de Organización ", Secretaría de la Reforma Agraria, Mayo 1982. PP. 5, 6

Las grandes presiones que colaban al gobierno porfirista, originaría la creación de órganos que atenderan el problema agrario, sin embargo una dirección no fue suficiente, el gobierno de entonces no se daba cuenta que el planteamiento era mas amplio, con una trascendencia que antes no se había dado. Los deseos de hacerse justicia era inevitable, la misma historia lo pedía, no podía liberarse nuestra nación de ser el campo de lucha, de ser el espectador y escenario de una nueva era.

Por otro lado, es menester destacar, desde ahora, que en la reciente reforma del art. 27 constitucional - 6 de enero de 1992 - se siguen conservando los tipos de tenencia de la tierra: Propiedad Ejidal, Comunal y Pequeña Propiedad, pero además el legislador permanente a creído prudente establecer otra forma de tenencia: la forestal. Tipos de tenencia de la tierra que desde la expedición de la ley del 6 de enero de 1915 han dado vida al agro mexicano mediante la actividad de los diferentes órganos que han tenido el noble fin de resguardar los logros campesinos que atinadamente fueron inscritos en la constitución.

No obstante el maestro Jorge Luis Ibarra nos expone y detalla que "Carranza, cauteloso y lento en esta materia, no dispone sino hasta el 15 de enero de 1916, un año después de la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, la constitución de la CNA. En el mismo decreto se aclara que la Ley del 6 de enero es de carácter federal, por lo que las autoridades estatales no debían alterarla ni reglamentarla. La CNA se integraría por nueve funcionarios de la Administración Pública Federal. El Secretario de Fomento sería el Presidente nato y habría representantes de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Hacienda. El resto de sus miembros serían funcionarios de la propia Secretaría de Fomento, que mantenía el control de la Comisión. La CNA nombraría además a un Secretario General, un Abogado y un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República. Un acuerdo del 26 de enero de 1918 sustituye al representante de la Secretaría de Justicia por un miembro de la Procuraduría General de la República. En ese mismo acuerdo se da un paso en la profesionalización de los funcionarios agrarios, al disponerse que los miembros representantes de diversas Secretarías y de la de Fomento se dedicarían en exclusiva a las labores de la Comisión.

La Ley de Ejidos reglamentó con mayor detalle las funciones de la CNA e impidió ser miembro de la misma a quienes tuvieran un cargo oficial, fueran propietarios de más de cincuenta hectáreas o empleados de latifundistas. Posteriormente, el artículo 24 del Reglamento Agrario de 1922 exige mayor especialización a los miembros de la CNA al disponer que tres de sus miembros sean agrónomos y dos ingenieros civiles. Los restantes, bastaba con que fueran personas "honorables". Nadie debería tener en el momento de su nombramiento, ni adquirir en el ejercicio de sus funciones, propiedades que pudieran ser afectadas por dotación o restitución. Plutarco Elías Calles acuerda el 9 de diciembre de 1924 la ratificación de estas normas y dispone la salida de la CNA de los representantes de las Secretarías de Hacienda, Gobernación y de la Procuraduría de la República, que aún permanecían en su seno. Estos cambios eran el inicio de la separación del manejo de la cuestión agraria del conjunto de política del país, así como el otorgamiento de espacios de poder dentro de la administración a ciertos grupos de profesionales, que después tendrían una gran injerencia en el sector. Por su puesto, todo se justificaba con razones de carácter técnico.

El mismo Elías Calles deja en claro, por acuerdo diverso del 26 de marzo de 1925, que las autoridades militares no intervendrían en asuntos agrarios, salvo que se tratara de aplicar resoluciones judiciales, conforme a la Ley de Amparo, o de carácter administrativo mediante autorización expresa del Ejecutivo Federal. "Fuera de los dos casos anteriores, la autoridad militar se abstendrá en lo absoluto, y bajo su más estricta responsabilidad, de intervenir". La decisión parecía una respuesta a la denuncia que hacían grupos campesinos del apoyo de la Institución armada a los latifundistas. La Ley de Dotaciones y Restituciones de 1927 sigue sosteniendo la dependencia de la CNA del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento, agregando a su estructura administrativa a un Oficial Mayor que se encargaría de la ejecución de los acuerdos y de la tramitación de los expedientes (artículo 6o). Reformas realizadas a esta Ley bajo la Presidencia de Emilio Portes Gil, dispusieron que la conformación de la CNA sería igual que la prevista por el Reglamento Agrario e incapacitaba para ser miembro de aquella quienes tuvieran puesto de elección popular.

En la disputa desarrollada en los primeros años de la década de los treinta entre "veteranos" y "agraristas", la cuestión de la administración agraria era un asunto controvertido. La Dependencia de la CNA de la Secretaría de Agricultura y Fomento fue un hecho muy criticado por quienes pugnaban por el aceleramiento del reparto. Los principales cuestionamientos atacaban el hecho de que el Secretario de Agricultura y Fomento, también fuera Presidente de la CNA. Los argumentos en contra de esta acumulación de funciones eran las siguientes: 1) Apoyaba por lo general a los propietarios privados; 2) Otorgaban pocos fondos a la CNA; y, 3) Tendía a privar a la Comisión de toda autonomía.

Simpson señala que un grave problema existente en 1933 y que afectaba el desempeño de la organización y políticas agrarias, era la escasez de personal y el "solapamiento" de funciones "entre la CNA y la CLA". Igualmente graves eran los antagonismos entre la Secretaría de Agricultura y la CNA, así como los constantes choques entre las autoridades Agrarias Federales y Locales. De allí que propusieran "liberar a la Comisión Nacional, por un lado, de la tutela ilógica de la Secretaría de Agricultura y de su subordinación a la misma y, por otro lado, debe evitársele el engorro de tener que trabajar antagónicamente con las comisiones de los Estados.

Las presiones de los "agraristas" que buscaban darle un carácter permanente, definitivo y más institucional al reparto de tierras, y la clara evidencia del desorden y empantanamiento de la administración agraria obligaron a hacer cambios importantes en su estructura. Así fue como, bajo la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se abroga la Ley del 6 de enero de 1915 y se introduce al texto del artículo 27 constitucional buena parte de los contenidos de aquella, ordenando una reestructuración de la organización político-administrativa, destinada al manejo de las demandas agrarias. El 10 de enero de 1934 se publican las adiciones y reformas a la Constitución y aparece en la fracción XI del artículo 27 la nueva organización institucional agraria. Ahí se dispuso, en el inciso A), la creación de una "dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución", y, en el inciso B), la formación de un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas

designadas por el Presidente de la República. La propuesta de creación de un Departamento autónomo que sustituyera a la CNA ya se había recogido en el plan sexenal del PNR a fines de 1933.

Estas reformas y adiciones crean una administración agraria que perdurará por muchos años sin cambios substanciales. Abren el paso a la constitución del Departamento Agrario, que duró en funciones hasta 1974, y al Cuerpo Consultivo Agrario que sigue vigente. Este cuerpo que aparece como un nuevo órgano dictaminador, dependiente del Departamento Agrario, a la larga se convertiría en otro cuello de botella en la administración de justicia agraria y en un obstáculo más para el reparto de tierras. El mismo Abelardo L. Rodríguez se ocupó de implementar rápidamente las reformas constitucionales. En el Diario Oficial del 17 de enero de 1934 aparece el decreto de creación del Departamento Agrario, que recibe como encargo diversas y amplísimas atribuciones: tierras comunales, dotaciones y restituciones, fraccionamiento de latifundios, parcelamiento de ejidos, organización ejidal, cuerpo nacional consultivo, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos, comisariados ejidales, procuraduría de pueblos, etc.

El Código Agrario de 1934, recoge las reformas constitucionales del año anterior y define a las "autoridades" agrarias casi en los mismos términos en que hoy las conocemos. Este ordenamiento deja claro que el departamento agrario sería el órgano super encargado de su aplicación, bajo la dependencia del Presidente de la República, y también define como autoridad a los comités ejecutivos agrarios y a los comisariados ejidales.

En el Código Agrario de 1940 no se modifican las autoridades agrarias ni sus funciones. En un afán de precisión y organización distingue entre "autoridades" y "órganos" agrarios. Entre los primeros incluye al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, a los ejecutores de resoluciones agrarias, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales y de bienes comunales. Órganos Agrarios serían el Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de Ejidatarios, Los Consejos de Vigilancia y el Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares. En el

primer caso se trataba de personas y puestos determinados; en el segundo, de instancias administrativas y representativas.

El Código de 1942 sostiene esta clasificación, separando a las autoridades y órganos oficiales dependientes de la administración pública agraria, de las autoridades u órganos de los núcleos de población, sin que ello significara atribuciones y facultades nuevas, pero deja claramente establecido que sería auxiliar del Ejecutivo de la Unión y se integraría por nueve miembros. El Cuerpo Consultivo sería presidido por el Jefe del Departamento Agrario, que proponía al Presidente de la República el nombramiento de los miembros restantes (artículo 7°).

La Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, publicada en el Diario Oficial del 24 de noviembre de 1958, empezó a denominar al Departamento Agrario con el nombre de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC). Ello respondía a la ampliación de su competencia, que incluyó el manejo de terrenos baldíos y nacionales, así como la colonización, que se encontraba en manos de la Secretaría de Agricultura. La Ley Federal de Reforma Agraria mantuvo inalterable las atribuciones tradicionales del DAAC en materia estrictamente agraria, pero puso especial énfasis en las facultades organizativas y de promoción económica de los ejidos. Ello era congruente con el nuevo espíritu de la Ley de promover de manera especial las actividades productivas en el ejido". (2)

La creación del Departamento correspondió a una necesidad de cristalizar una organización que tuviera la función de ejecutar la política agraria, elevando a rango constitucional su creación, reformándose el artículo 27 de la Carta Magna. En relación al motivo de crear un Departamento y no otra institución administrativa, como una Secretaría de Estado, se debe señalar que quizá derivó del pensamiento que tenían los constituyentes de 1917, al pensar que esta dependencia era una etapa transitoria que desembocaría a otra más compleja. Así lo sostiene Víctor Manzanilla al destacar que "Fue precisamente en los debates del Congreso Constituyente de 1917, cuando se incorporaron los

(2) Ibarra Mendivil, Jorge Luis; "Propiedad Agraria y Sistema Político en México", Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición, 1989 pp. 211-217.

departamentos administrativos, como un sistema que según se dijo "hasta la fecha no ha sido ensayado en México". La realidad fue que los constituyentes se impresionaron favorablemente de los Departamentos de Estados Norteamericanos y desearon incorporarlos a la Administración Gubernamental, argumentando que mientras las Secretarías de Estado tenían funciones político-administrativas, los Departamentos solo técnicas-administrativas, es decir alejados de la política. A partir de entonces surgieron los Departamentos Administrativos de Marina, Prensa y Publicidad, Asuntos Indígenas, Salubridad, Trabajo, Asistencia Pública, Agrario, etc; la mayoría de los cuales se convirtieron en Secretarías de Estado o fueron absorbidos por éstos. Tal parece que el constituyente pensó que el Departamento Administrativo era sólo una forma transitoria de centralización administrativa la cual, por la ampliación de sus funciones llegaría a ser Secretaría de Estado". (3)

La Ley del 6 de enero de 1915 propició el cauce que atendiera las demandas sociales agrarias, otorgando las acciones de dotación y restitución a los campesinos, que esto se traducía en el inicio del reparto agrario y de la Reforma Agraria. Creando, primeramente la Comisión Nacional Agraria, que dependiera de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y su organización, con el devenir que fue marcando la constante evolución de la legislación en esta materia, se fuera haciendo más compleja, especificando funciones y facultades de los funcionarios de esa Comisión, para que posteriormente desembocara en la creación del Departamento Agrario, ambas instituciones enfocadas a ejecutar la política agraria dentro del marco legal que a cada una de ellas le fue fijado en su momento. La primera, en el Decreto del 15 de enero de 1916, encontró su creación instituyéndose como el órgano favorecido para instrumentar la Reforma Agraria y vivir las deficiencias naturales de la primera Ley Agraria que propiciara una copiosa y variada serie de circulares y aclaraciones que tuvieron por mira interpretar y precisar el contenido de la Ley; el segundo, resultado de la evolución de la Comisión Nacional y de sus múltiples problemas, fue creado por el decreto publicado en el Diario Oficial el día 17 de enero de 1934 por el Presidente Constitucional sustituto Abelardo L. Rodríguez. Fecha en que también fue reformado el artículo 27 de la Carta Magna y que de esta manera el Departamento Agrario, tuviera el carácter

(3) Manzanilla Schaffer Víctor, "Reforma Agraria Mexicana", Ed. Porrúa, México 1977, segunda edición pp. 384

constitucional que ya conocemos, así como derogar la Ley del 6 de enero de 1915, y que el artículo 27 se encargara totalmente de regular y dictar las reglas fundamentales en las cuestiones agrarias y a todos los sujetos que se ven implicados en el problema agrario, razón suficiente para que el Departamento tuviera una vigencia más o menos larga hasta el año de 1974, en que resulto transformada en la Secretaría de Estado. De esta manera se corrobora la tesis sustentada por los constituyentes de 1917 al decir que el Departamento significaba una etapa transitoria que desevocaría en la Secretaría de Estado. Esto fue debido a la constante legislativa como dialécticamente histórica de los hechos que a medida de que el devenir de cada tiempo se va haciendo presente, también fomentaba sus propias demandas de cambio estructural y funcional que cada vez se iba haciendo mas complejo. Culminando en lo mas alto de la línea que se hubiera fijado en la Ideología del constituyente de 1917, esto es, de una Comisión Nacional Agraria a una Secretaría de Estado, estando en el punto intermedio y de transición el Departamento Agrario.

1.2. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

EL Departamento Agrario desde 1934 empezó a funcionar y evolucionó en el margen de la forma que lo hiciera la legislación agraria. En los códigos de 1934, en el de 1940 y en el de 1942 se sostiene y se amplían sus funciones a plenitud de los acontecimientos de cada tiempo y cada necesidad. Fue como se dijo en el capítulo anterior, la fase transitoria de la Comisión a una Secretaría, que después de su efusiva actividad tuvo la evidente necesidad de cambiar a su etapa madura creando en 1974 la Secretaría de la Reforma Agraria. El jurista Víctor Manzanilla, en su discurso pronunciado en el senado de la República el 29 de diciembre de 1974, señaló: " Cuarenta años transcurrieron; cuarenta años de continuo ajuste del derecho a la realidad; de depuración de sistemas, ampliación de funciones y vencimiento de estorbos y obstrucciones para que el Departamento Agrario, con el voto de ustedes, alcance la jerarquía de Secretaría de Estado.

No deja de preocuparnos y es tema de interesante investigación, el hecho de que el órgano ejecutor de la política agraria, la dependencia más comprometida con la Revolución; el instrumento de realización de la justicia agraria; en la distribución del presupuesto de egresos de la federación fuera el más castigado, el que menos recibía, el que más responsabilidad revolucionaria cargaba y el que vivía en la penuria económica.

Escasez de medios, carencia de personal, bajos sueldos, limitación de funciones, discriminaciones administrativas, políticas y sociales hacia su personal y, a pesar de todo, continuo esfuerzo, voluntad y trabajo. En suma: autentica mística agraria....

..... Se nos pregunta si al crearse la Secretaría de la Reforma Agraria se acabarán las deficiencias que todavía existen, que si se resolverían todos los viejos problemas agrarios; que si habrá un cambio de actitud en sus empleados y funcionarios. La jerarquía administrativa -respondo- no es panacea; pero si ayuda en el mejor desempeño de las labores y atribuciones, sobre todo si paralelamente se aumenta el

presupuesto de la Dependencia. Los viejos problemas agrarios -muy viejos los relacionados con comunidades indígenas- se están resolviendo por las actuales autoridades con soluciones prácticas, convenciendo a las partes y ajustándose a la Ley. Los nuevos funcionarios y los empleados que laboran en esa Dependencia, se han impregnado -salvo algunas excepciones- de la mística agraria del Presidente Echeverría y están conscientes de la gran responsabilidad que tienen frente al esfuerzo que realiza la Nación para que el campesino resuelva sus problemas y dedique su tiempo y esfuerzo a la producción.

El México de hoy afronta la complejidad e interdependencia de los problemas sociales económicos y políticos tanto internos como externos. Las fuerzas negativas, las tendencias a la concentración de la tierra o de las utilidades derivadas de su explotación, todavía se manifiestan con vigor. Los grupos de presión empujan con mayor fuerza, por que saben, que hay en el Presidente Echeverría, emoción revolucionaria, decisión y voluntad para hacer justicia a los campesinos y finiquitar el pleito agrario....

.... Hace sesenta años la restitución y el reparto de la tierra comenzó a realizarse. Primero en forma titubante, dificultosa, tímidamente en algunos casos; después en forma viril y contundente en el régimen del General Lázaro Cárdenas. Se fue cumpliendo así con la deuda política contraída con los campesinos. Posteriormente, se apreció que el reparto de la tierra no agota el contenido de la Reforma Agraria; que no es un fin, sino un medio que propicia una amplia, profunda acción del gobierno para incorporar a los sectores rurales a niveles económicos, sociales, políticos y culturales superiores.

Al principio político, se añadió el contenido económico. Así nació el postulado de Reforma Agraria Integral. Paralelamente se fue fortaleciendo a la Dependencia encargada de ejecutar los programas agrarios; se incrementó su presupuesto y se concentraron algunas funciones y atribuciones que indebidamente se ejercían por otras dependencias. La colonización, el fomento ejidal y los terrenos nacionales que se manejaban por la Secretaría de Agricultura, pasaron al Departamento Agrario.

Tomando en cuenta que el 48% de nuestra población vive en comunidades rurales; considerando que toda política de mejoramiento de las condiciones de vida de nuestro pueblo, para ser efectiva, debe considerar en primer término los intereses de esa gran mayoría de mexicanos; considerando que la actividad del sector agropecuario forma parte de un todo que es la economía nacional, por lo que su nivel, estructura, problemas y soluciones tendrán que ser necesariamente coherentes con el resto del sistema económico y, decidido a hacer justicia en el pleito agrario de México, el Presidente Echeverría abrió definitivamente las puertas para que el Departamento de Asuntos Agrarios y colonización se modernizara, ampliara y aumentara su actividad y funciones administrativas, para intervenir en la solución de los problemas económicos, políticos y sociales de los campesinos. Ahora, no solo es la institución y el reparto de la tierra, si no además, organizaciones económicas de los productores; seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y privada, regularización de los ejidos, colonias y terrenos nacionales; colonización ejidal; capacitación, comercialización e industrialización rurales. En suma: consolidación y desarrollo en la estructura agraria.

La amplitud de funciones que realiza el Departamento Agrario, obligaba a elevarlo a la categoría de Secretaría de Estado, como un acto legislativo congruente con los programas, acción y decisión del presente gobierno". (4)

Lo antes transcrito, pone de manifiesto una de tantas causas que se argumentaron para que el Departamento Agrario tuviera la calidad de Secretaría de Estado, en verdad la forma organizativa, la escasez de presupuesto, la carencia de personal, los bajos sueldos, limitación de personal y todos los otros problemas que aquejaban al Departamento Agrario dieron origen a una nueva estructura que motivaría lo que dijo nuestro maestro en comentario, que la Reforma Agraria se tomará en un fondo integral económico, ya que no era tan solo el principio político consistente en el reparto de la tierra, sino era el respaldo que necesitaban para el mejoramiento del agro mexicano. Ante la amplitud de funciones y el desgaste continuo, el Departamento Agrario en el silencio de sus trabajadores exigía el

(4) Manzanilla Schaffer Victor "Reforma Mexicana" Ed. Porrúa, México 1977 Segunda Edición pp. 384-387

cambio de estructura que ameritaban las condiciones que comprometían el buen desarrollo de ese organismo. Ante la complejidad de las nuevas situaciones, hizo necesario el proyecto de cristalizar la nueva organización que ejecutara la política agraria congruente con la economía agropecuaria.

*Fue Luis Echeverría, quien anunció por primera vez, en el mes de diciembre de 1974, en un acto campesino celebrado en Huatabampo, Sonora, caracterizado por el radicalismo verbal oficial de la época, las intenciones de transformar al DAAC en Secretaría de Estado. Una vez hecho el anuncio por el presidente, el Congreso de la Unión se encargó de sancionar la iniciativa presidencial consecuente. El 31 del mismo mes y año se publican en el Diario Oficial de la Federación las Reformas Agrarias a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a la Ley Federal de la Reforma Agraria, por las que ahora la dependencia oficial encargada de la cuestión agraria tendría el rango de Secretaría de Estado. Al mes siguiente se publica el decreto que crea a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El cambio de denominación no significó ni una mejora en los procedimientos ni un impulso mayor a la política de reparto agrario. Al contrario, en el sexenio siguiente a las reformas citadas - el de José López Portillo - la Secretaría de la Reforma Agraria disminuyó considerablemente en peso dentro de los aparatos oficiales dirigidos hacia el campo, como consecuencia del debilitamiento del reparto agrario y del encargo de la organización y control campesino a los aparatos propiamente técnicos (SARH) y financieros del estado (BANRURAL). Esta situación se acentuó en el régimen de Miguel de la Madrid, como veremos más adelante.

La Ley Federal de la Reforma Agraria dispone una amplia enumeración de atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de las que competen al Secretario del Ramo. Esta Ley quiso detallar con ánimo exhaustivo las facultades agrarias y, en el caso del Secretario de la Reforma Agraria, lo responsabilizó política, administrativa y técnicamente de la Dependencia a su cargo, abarcando grandes rubros que pueden ser agrupados como sigue:

- 1) Política de redistribución y colonización de tierras, a través de los grandes procedimientos agrarios;
- 2) Organización económica y control interno de ejidos y comunidades;
- 3) Conservación del régimen de la propiedad ejidal y solución a sus problemas internos;
- 4) Dirección, control y manejo del aparato administrativo encargado de la aplicación de la legislación agraria (artículo 10)⁵. (5)

En efecto, durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización adquirió el rango de Secretaría de Estado y fue precisamente, como lo señala el Maestro José Ramón Medían Cervantes en su obra titulada Derecho Agrario, el día 3 de enero de 1975 en que se publica el decreto de la transformación, para más tarde quedar confirmada su responsabilidad en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

Es de destacarse que el cambio de denominación no significó el mejoramiento pronosticado. Las perspectivas que envolvieron la exposición de motivos para la modificación del Departamento Administrativo a Secretaría era de progreso, de dinamismo procesal, la de bienestar, la de brindar justicia al agro mexicano. El tiempo fue el encargado de demostrar todo lo contrario. Tal y como lo señaló nuestro jurista en comentario, la Secretaría de la Reforma Agraria, disminuyó su peso en el concurso de los aparatos oficiales encargados de realizar funciones hacia el campo, junto con el debilitamiento en forma gradual del reparto agrario, circunstancias que se fueron agravando en los sexenios posteriores. Si bien es cierto que la tierra no crece al compás que la población, el rezago agrario siguió empeorando, teniendo en carpeta pendientes asuntos que tenían en el congelamiento por muchos años sin resolver el fondo del pleito. Las aspiraciones que se habían formulado al constituirse

(5) Ibarra Mendivil Jorge Luis "Propiedad Agraria y Sistema Político en México" Primera Edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de Sonora, México, 1989, pp. 217, 218.

la Secretaría de la Reforma Agraria nunca se han concretizado, las diferencias administrativas y el burocratismo fue característica inconfundible de esa Dependencia.

Desde luego, la Ley Federal de la Reforma Agraria atribuyó una serie de funciones al Titular de la Secretaría, que como autoridad agraria, le correspondía aplicar preceptos que aquella disponía. En el artículo 2 de la Ley invocada, en su inciso III, señaló como autoridad a la Secretaría de la Reforma Agraria; mientras que en el tercer artículo disponía que esta Dependencia era del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyen expresamente competencia a otras autoridades; y en su artículo 10 dispone que el Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la Dependencia a su cargo ante el Presidente de la República y enumera sus funciones en los XXI incisos que conforman dicho artículo. Situación que tuvo vigencia hasta la promulgación de la nueva Ley Agraria en 1992, la cual ya no hace ningún señalamiento en cuanto a las funciones del Secretario, dejando tan sólo la reglamentación que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto de la Dependencia de la que hablamos en este capítulo.

Su organización y funcionamiento estuvo regido por un Reglamento Interior, "que se expidió el 20 de septiembre de 1977 y fue publicado en el Diario Oficial el 22 del mismo mes y año que deroga al anterior el 15 de junio de 1980, . . . posteriormente . . . el 23 de abril de 1979, se expide un nuevo reglamento interior de la S.R.A., el cual fue publicado en el Diario Oficial el día 4 de mayo del mismo año, derogando al anterior, en el cual tan solo se suprime la Subsecretaría de Organización, dado que estas actividades habían pasado a ser facultad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos" (6)

La Secretaría de la Reforma Agraria sufre otra modificación en su organización tal y como lo señala Mario Ruiz Massieu, en la forma siguiente: " Como ya hemos mencionado la estructura interna de la Secretaría fue modificada con la expedición de un nuevo reglamento interior publicado el 19 de marzo de 1980. La reestructuración supuso la supresión de 21 Direcciones Generales y 69 Subdirecciones de las 106 que existían.

(6) Chávez Padrón "El Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, México pp. 347, 348

Se señala en el ordenamiento que la Secretaría contará con las siguientes Unidades Administrativas: Una Secretaría; Dos Subsecretarías; Una Oficialía Mayor; Un Cuerpo Consultivo Agrario; Catorce Direcciones Generales; Dos Unidades y Delegaciones en las Entidades Federativas". (7)

El 26 de agosto de 1985, se expide un nuevo reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial el día 27 del mismo mes y año, que abrogó al anterior. Por último el día 16 de abril de 1989 se expide un nuevo reglamento interior de esa Dependencia, publicado en el Diario Oficial el día 7 del mismo mes y año, dispone, en su artículo 2o. para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes Servidores Públicos: Secretario; Subsecretario de Asuntos Agrarios, Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, Oficialía Mayor; Cuerpo Consultivo Agrario; Direcciones Generales; Administración, Asuntos Jurídicos; Desarrollo Agrario; Organización Administrativa; Organización Agraria; Procedimientos Agrarios; Procuraduría Social Agraria, Programación y Evaluación, Promoción Agraria, Recursos Humanos; Registro Agrario Nacional, Tenencia de la Tierra; Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías; Unidad de Comunicación Social; Unidad de Documentación e Información Agraria; Órganos Desconcentrados y Delegaciones; Instituto de Capacitación Agraria, Delegaciones Agrarias". (8)

De todo lo anterior, se destaca que la organización actual de la Secretaría de la Reforma Agraria ya se había perfilado desde el año de 1980, en que ya se disponía una organización semejante a la de nuestros días; el reglamento interior de esta Dependencia, de los años de 1985 y 1989, no tuvieron mayor modificación en lo que respecta a su estructura en relación con el de 1980, pero lo interesante de

(7) Ruiz Massieu Mario "Tema de Derecho Agrario Mexicano", El nuevo reglamento y reestructuración, UNAM, 1981 pp. 101

(8) Diario Oficial de fecha 7 de Abril de 1989 pp. 26

todo ello, es que dentro del organigrama de la Secretaría, ya se hallaba una Dirección que tenía la función de asesorar a los campesinos y fungir como conciliador entre los ejidatarios, y que en el reglamento interior de 1989 y en los anteriores se le denominó Dirección General de Procuraduría Social Agraria; esta es la que aparece aún dentro del organigrama de la Secretaría y que, "Algunas de sus responsabilidades son las de emitir las normas, lineamientos y disposiciones para la operación de las Procuradurías Sociales Agrarias; asesorar a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales y comunales y a los campesinos en sus asuntos agrarios; intervenir como conciliador entre ejidatarios comuneros y pequeños propietarios en sus controversias agrarias; practicar las investigaciones y diligencias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios (Artículo 20 I, II, IV y VI RISRA)". (9) Circunstancias que no han cambiado, aún con las reformas que se han hecho en materia agraria en el año de 1992; año en que fue publicada y entro en vigor, la nueva Ley Agraria y confirmada la organización de un organismo que llevaría por nombre Procuraduría Agraria, que dentro de su órbita competencial absorbe totalmente todas las funciones que venían realizando y que le habían sido otorgadas a esa Dirección.

El atraso de adecuar el reglamento interior de SRA a la realidad de los hechos y congruente con los demás ordenamientos es evidente. El organigrama de la Secretaría hasta la fecha no ha sido modificado, pero de hecho, dicha Dirección ha dejado de operar, por que como se dijo la Procuraduría Agraria fue privilegiada de esas facultades y de otras que la propia Ley Agraria y el reglamento interior de ese organismo le señalan, y que en capítulos más adelante, se detallan. Por lo tanto, aún cuando no trabaje esa Dirección, es conveniente e indudable una revisión en los ordenamientos que estructuran a la Secretaría de la Reforma Agraria y que no quede volando una Dirección que ya no tiene cavida en la organización de esa Dependencia.

Por último, un sector político, en principios de 1995, se ha pronunciado por que sea proyectada una iniciativa de Ley para suprimir la Secretaría de la Reforma Agraria, a causa de la desafortunada crisis

(9) Medina Cervantes José Ramón " Derecho Agrario ", Ed. Textos Jurídicos Universitarios Ed. Haría, México 1987, pp. 482

por la que atraviesa nuestro país, por ello, creemos que debe revisarse escrupulosamente todos los ordenamientos que guardan íntima relación con la Secretaría y depurar su estructura cuando sea el caso que no sea suprimida la Dependencia, o en su defecto, tan solo mantener aquellas oficinas que resulten necesarias ya que con los Tribunales Agrarios, se hace un giro a la Administración de Justicia, de una instancia administrativa que impartía la Secretaría a una judicial que desde la creación de dichos tribunales existe la creciente posibilidad de solventar y dirimir el gran cúmulo de juicios atrasados; y tal y como se señala en la exposición de motivos de la Ley Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria o las oficinas que tendrían a su cargo las funciones que son encomendadas a aquella, tan sólo procurarían la impartición de justicia, allegándose de todos los elementos indispensables para la solución de los problemas agrarios y luego turnarlos a los Tribunales Agrarios para su debido enjuiciamiento. Con ello, se alcanzaría una reducción en el gasto público, harían la congruencia legislativa agraria con los hechos reales y se daría la certeza y la eficacia en la inmemorable justicia que los hombres del campo han demandado desde que fueron utilizados para conseguir la defensa y la instaureción de los derechos sociales que a la larga ya resultan insatisfactorios en su respeto y ejecución.

1.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

En la iniciativa de la Ley para reformar el artículo 27 constitucional enviada y leída en el pleno de la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991, en la parte que hizo referencia a la propuesta de la reforma, en su punto 3.2, inciso a), que trata de la cuestión de dar certidumbre jurídica en el campo, en sus dos últimos párrafos hace notar que "La Reforma Agraria Ingres a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitiva en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la Ley de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución." (10) .

(10) "EL artículo 27 constitucional en materia agraria ; La Ley Agraria", mod. 4-5 Selección de Textos, Procuraduría Agraria, México, 1992 pp. 52

Cabe señalar que la nota transcrita anteriormente, no hace alguna mención que proponga crear la Procuraduría Agraria, ni aún siquiera mencionarla, lo mismo sucede con el discurso pronunciado por el Presidente Salinas de Gortari, durante el acto con integrantes del sector agropecuario en los Pinos el día 14 de noviembre de 1991, titulado " **DIEZ PUNTOS PARA DAR LIBERTAD Y JUSTICIA AL CAMPO MEXICANO** ", que en el punto sexto del discurso en mención, cuyo encabezado era: La Reforma establece rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios, y en el primer párrafo de este punto, indica que " Muchos campesinos han pasado años solicitando que se resuelvan sus peticiones; miles de expedientes permanecen sin dictaminar y sin resolver. Por eso se propone la creación de tribunales agrarios, ahí habrá justicia pronta y expedita. Pero no se dejara solo al campesino frente a estos, precisamente una de las nuevas funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria será la de proporcionar justicia para los campesinos ante los tribunales. La Secretaría va a permanecer. Tiene todavía mucho trabajo por delante para dictaminar los expedientes que tumara a los tribunales con objeto de llevar a cabo la concertación y la conciliación en el campo, de promover la organización campesina y de abatir el rezago.

En los próximos 30 días la Secretaría de la Reforma Agraria precisará el programa de abatimiento del rezago, los tiempos y procedimientos para resolverlo, los acuerdos con organizaciones campesinas para atender sus problemas específicos y los recursos presupuestales que canalizará a este programa" (11) .

De lo anterior, se desprende nuevamente una ausencia de proposición alguna de crear el organismo descentralizado que ahora conocemos como Procuraduría Agraria. Pensamos, que el Ejecutivo Federal nunca tuvo en mente crear un organismo de esa naturaleza y magnitud, según se deduce de los dos textos transcritos anteriormente, ya que ambos sufren la ausencia de propuestas que conduzca a tal fin; sin embargo, con ellos se detecta fehacientemente la intención de crear los

(11) Op. cit. - El artículo 27 constitucional. . . pp. 40

tribunales agrarios, para que estos en función de jurisdicción autónoma diriman las controversias agrarias y con ello abatir el rezago agrario.

La justicia social agraria era la preocupación que se ve reflejada en ambos textos, pero esta se consagraba a los tribunales que bajo el criterio sostenido que la justicia agraria debería ser impartida en forma pronta y expedita, tan solo se previó en los apartados que se comentan, el planteamiento de crear los tribunales agrarios para dar celeridad a la solución de los problemas que ya de antaño atormentaban a los hombres del campo.

Fue precisamente en el debate y estudio que hiciera el Congreso de la Unión de la iniciativa enviada para su análisis, dictamen y aprobación donde surgiera la imperiosa necesidad de crear la Procuraduría Agraria como órgano Procurador de justicia. Esta idea, salida de la luz consciente del pensamiento del diputado Berrospe, del Partido del Frente Cardenista; seguida y apoyada por el Diputado Juan de Dios Castro, del Partido Acción Nacional, y corregida por el Diputado Efraín Zúñiga, del Partido Revolucionario Institucional, constituyó el proceso de creación de ese organismo, que encontró acogimiento legal en el artículo 27 constitucional fracción XIX, párrafo tercero, lo que condujera que desde su integración tuviera, el rango y fundamento constitucional y no se dejara reglamentación al amparo de las leyes secundarias.

El proceso evolutivo del debate para establecer el fundamento y creación de la Procuraduría Agraria, comenzó al momento en que tomo la palabra ante la tribuna de la Cámara de Diputados, en su turno, el Diputado José de Jesús Berrospe Díaz del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional el día 6 de diciembre de 1991, y que después de que a nombre de su partido expuso su beneplácito, por la iniciativa de la reforma al artículo 27 constitucional dijo: "Proponemos en el sexto párrafo de la fracción VII, criterios para normar la integración de los tribunales agrarios, así como la creación de la Procuraduría Federal Agraria.

A nuestro parecer, aquí se presentan, entre otras cuestiones, cambios substanciales en materia de impartición de justicia agraria; el traslado de atribuciones al poder judicial no es lo que nos preocupa, pero sí nos gustaría definir la naturaleza social del derecho agrario, esto tiene la mayor relevancia para definir las nuevas peculiaridades del derecho procesal agrario.

Las nuevas relaciones y modalidades que se desprenderán del artículo 27, significan riesgos indudables, nuevas formas y caminos legales, disfrute de nuevas oportunidades que la mayor parte de la gente del campo no conoce ni comprende.

No están en aptitudes de consultar ni de pagar servicios profesionales, para la defensa jurídica de sus derechos, mucho menos como contestatarios para exigir el cumplimiento de las múltiples obligaciones que se ha impuesto el propio Ejecutivo en favor de estos sujetos.

Es necesario un órgano descentralizado del Ejecutivo Federal, con rango constitucional, con facultades de convocatoria o excitativa de conciliación entre partes, de gestión, de defensoría y de procuración; será la mejor evidencia del sentido social que se imprime al nuevo orden en el campo y del reconocimiento a la trayectoria social de la Revolución Mexicana.

Las reformas derogan la categoría de suprema autoridad agraria del Presidente de la República; como jefe directo de la Procuraduría Federal Agraria, seguiría siendo el responsable del cumplimiento y del respeto a los derechos sociales agrarios". (12)

Propuesta, que previa consulta a la asamblea sí se admite o se desecha en votación económica fue desechada. Cuando le tocó el turno al Diputado Juan de Dios Castro, del Partido Acción Nacional,

(12) H. Cámara de Diputados, material de la Dirección General de Apoyo Parlamentario de documentación, año 1 No. 15, diciembre 6, 1991, pp. 1641.

hablar ante la tribuna de la Cámara de Diputados en relación al organismo que comentamos en este punto manifestó:

" Y además de la independencia ya tenemos toda una estructura en el Poder Judicial Federal y tenemos dos instancias, tenemos los juzgados de distrito y tenemos los tribunales unitarios de circuito, tribunales unitarios en materia de apelación y además, por supuesto, la doble función de los tribunales federales, para justicia ordinaria y en materia de amparo también y ya tenemos en el Poder Judicial Federal la especialización, tenemos tribunales perfectamente especializados en materia agraria, contamos con toda la infraestructura necesaria para que a la aprobación de las reformas, puedan perfectamente entrar en funcionamiento los tribunales federales.

Y además señores, me agrada la propuesta de un compañero del Frente Cardenista, la creación de la Procuraduría para la defensa de los campesinos, complementando el Poder Judicial con la Procuraduría y además si en la legislación secundaria se establece la suplencia en la deficiencia de la queja, como ya existe en materia de amparo y como ya existe en materia laboral, tendríamos además la inmediatez en la impartición de la justicia. ¿Cuándo va a llevar a cabo la aprobación de la Ley Orgánica, de estos tribunales autónomos que dice que la ley va a instruir?, ya el Poder Judicial ya lo tenemos". (13) Y proponer una adición a la última parte del último párrafo de la fracción VII "la Ley Orgánica del Poder Judicial quedará a las competencias respectivas". Propuesta que consultada a la asamblea, fue desechada.

Tocó el turno para dirigir sus propuestas a la Cámara de diputados, al Diputado Efraín Zúñiga Galeana, del Partido Revolucionario Institucional, exponiendo que:

"Hubiera sido lamentable que hubiera habido cerrazón en mi propio partido y se hubieran negado a corregir esta iniciativa. Que no le hubiéramos corregido ni una coma hubiera sido lamentable. Pero esta iniciativa, con el esfuerzo de todos ustedes ha quedado enriquecida.

(13) O.p. cit. H. Cámara ... pp. 1655

Me manifiesto en favor de la proposición del Partido del frente Cardenista que ha venido aquí también a aportar la idea de que se constituya un órgano para procurar la justicia a los campesinos.

Hemos ordenado el marco jurídico, pero en el futuro tenemos que luchar porque esta reforma constitucional sea vigente, que no sea letra muerta en la constitución y que en verdad transforme las realidades del campo de México.

Por eso, un grupo de diputados de la Confederación Nacional Campesina, del Partido Revolucionario Institucional, deja aquí una proposición, para que se adicione a esta iniciativa, no en esta fracción VII, sino que se traslade a la fracción XIX, donde se habla de la justicia agraria y se incorpore con una redacción que diga literalmente: La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria." (14) .

Consultada a la asamblea para que en votación económica, admita o deseche la propuesta, el Diputado Antonio González Fernández desde su curul, señaló que: en efecto, se propone que este párrafo pase a la fracción XIX, pero como párrafo tercero; tomando en cuenta esta aclaración, se vuelve a consultar a la asamblea, la que en votación, la propuesta fue aceptada. De esta manera la fracción XIX se integraría con tres párrafos, en que el último tendría el contenido del fundamento de la Procuraduría Agraria y de esta forma establecer su creación. Este fue un grato ejemplo, de como dentro de los debates en el estudio de las iniciativas de la Ley que llegan al poder legislativo, surge la noble inspiración de encauzar el pensamiento a fines que mantienen latente conseguir el principio de la defensa de los derechos de los campesinos. La Procuraduría Agraria deberá ser ejemplo clásico y místico de la procuración de justicia para aquellos que no tienen al alcance los recursos indispensables para solicitar los servicios profesionales de un abogado particular.

(14) O.P. cit. pp. 1668

Ahora con esta institución, los campesinos podrán ser asesorados y en su caso patrocinados para conseguir la defensa legal de sus derechos agrarios y no estar en el desamparo total y de esta manera equiparar las fuerzas de los contendientes en los pleitos agrarios, que por naturaleza y condición de éstos, no pudiera existir. A lo largo de este texto, hemos expuesto las razones para proponer la creación de la Procuraduría Agraria, pensemos que los actos y actividades que se desglosen en este órgano veyan siempre encaminados a sus principios originales y no se degeneren como ha sucedido con otras instituciones y mantenga su mística procuradora para que el que tiene menos y nunca al revés. Que los motivos que dieron existencia a la Procuraduría Agraria estén presentes en cada realización, en cada manifestación y en cada proyección de este organismo para beneficio y bienestar de lo hombres que han vivido por mucho tiempo en incertidumbre y hasta en el olvido de los bienhechores juristas. En lo que va de trabajo, así como los primeros vestigios de la Procuraduría ya han demostrado que siguen ciertos y latentes los postulados que le dieron inicio y constitución, por ello, debemos mantener una inquebrantable firmeza para obtener las metas fijadas que se definieron en la creación de este organismo, que persigue un interés social, el de los que demandan justicia y equidad en el quehacer agrario. Deseos fervientes y por demás honorables, son los que esbozamos para aquellos que tengan la dicha de ser escuchados y representados por la Procuraduría Agraria.

CAPITULO II

2. MARCO CONCEPTUAL

2.- I DEFINICIÓN DE PROCURADURÍA AGRARIA

Este capítulo tendrá la función de determinar la definición de los términos que ordinariamente son utilizados en el ámbito agrario y que guardan relación con el tema de este trabajo. En este punto expondremos la definición de Procuraduría Agraria, tratando de explicar, sus características y peculiaridades; por lo tanto, diremos que el fundamento legal de ese órgano, se encuentra en los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria y, 1º último párrafo y 2º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, preceptos que establecen que es lo que debe entenderse por ese organismo, así como sus funciones y características que le imprimen originalidad y su propia definición. En los dos primeros artículos que comentamos, preceptúan que " La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Artículo 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de esta Ley". (15)

En el contenido de estos artículos, así como los que se indican del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, atribuyen y establecen las características de este órganos y definen sin lugar a

(15) Instituto de Capacitación Agraria de la SRA, 'Ley Agraria 1992' pp. 165, 166.

dudas lo que debe entenderse por esa Institución. En el artículo 134 dice lo que es, su naturaleza y sus primeras peculiaridades, mientras que el artículo 135 detalla su función social y se encomienda protectora del grupo social agrario. Puntos que nos permiten deducir y comprender que: " La Procuraduría Agraria, es una Institución de servicio social. Es una Institución que representa los intereses de los campesinos. La Procuraduría Agraria, no tiene capacidad para decidir por el ejido, ni de obligar al ejido a tomar una decisión, porque no es una autoridad agraria. No es un sustituto de la Secretaría de la Reforma Agraria. Las decisiones que antes tomaba esa Dependencia, no las pueda tomar la Procuraduría Agraria, las deben tomar ahora los propios ejidos. Las funciones de la Procuraduría Agraria son de servicio social; atiende, asesora, defiende, protege los derechos de los campesinos, cuidando que la nueva legalidad se traduzca en beneficio para el ejido y la comunidad. Las actividades principales de la Procuraduría Agraria son: - informa y capacita a campesinos, ejidatarios, comuneros, sucesores, propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas o poseedores, sobre cuales son sus derechos y obligaciones establecidos en la nueva ley; asesora y orienta sobre la asignación, delimitación y destino de las tierras ejidales; asesora e informa sobre las nuevas formas de asociación señaladas en la nueva ley; La Procuraduría Agraria solo puede actuar a petición de los campesinos. En caso de conflictos relacionados con la Ley Agraria, la Procuraduría busca la conciliación de intereses, promoviendo que se resuelvan a través de las asambleas ejidales y evitando en lo posible, que tenga que recurrir a los tribunales agrarios en busca de solución. La Procuraduría, también puede buscar la solución de un conflicto a través del arbitraje, pero puede ser árbitro solamente por petición de las partes en conflicto". (16)

La Procuraduría, como ya se ha dicho, no es autoridad, sin embargo puede fungir como árbitro en un conflicto de intereses siempre y cuando así lo convengan las partes a través del compromiso arbitral en el que designen a la Procuraduría como árbitro; es un órgano de orientación, de asesoramiento y conciliador en los conflictos agrarios, de igual forma defiende y protege los derechos e intereses de los campesinos por lo que tiene una función de servicio social, no es ni será, representación de la

(16) "Procuraduría Agraria " P.A. Cuernavaca Morelos, 1993 pp 4, 5 y 6

Secretaría de la Reforma Agraria; en lo posible trata de que los problemas agrarios sean resueltos a través de la conciliación y arbitraje, evitando se acuda a los tribunales agrarios, lo que a consecuencia refleja un avance en rezago agrario. A partir de los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria vigente, en el que el primero en cita, nos proporciona y define la naturaleza de la Procuraduría y el segundo delinea sus funciones, podemos deducir que este órgano procurador, se trata de:

UN ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

TIENE PERSONALIDAD JURÍDICA:

CUENTA CON PATRIMONIO PROPIO;

CUENTA CON UN OBJETO:

CUENTA CON UNA FINALIDAD; Y

CON UN MARCO LEGISLATIVO.

Para la explicación de cada aspecto nos apoyamos en la obra del maestro Miguel Acosta Romero, titulada "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" en virtud de que su exposición al respecto, es tan espléndida y que de manera incalculable facilita nuestra exposición.

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, por que el mismo artículo 134 de la Ley Agraria lo señala otorgándole ese carácter. En lo referente la obra citada dice " La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1.- ACTIVIDADES QUE COMPETEN AL ESTADO.

2.- O QUE SON DE INTERÉS GENERAL EN UN MOMENTO DADO.

3.- A TRAVÉS DE ORGANISMOS CREADOS ESPECIALMENTE PARA ELLO, DOTADOS DE:

A) Personalidad Jurídica

- B) Patrimonio Propio
- C) Régimen Jurídico Propio...

Para luego, en el apartado donde especifica las características de los organismos descentralizados citar el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la forma siguiente: . . .

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, y la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales en sus artículos 2º, 14 y 15 que transcribi' (17)

El artículo que acabamos de transcribir, más lo que se menciona en el mismo texto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, nos delinea lo que debe entenderse por organismo descentralizado, no habiendo dudas en que las características fundamentales de estos organismos los contiene la Procuraduría Agraria. Esto lo corroboramos porque, fue precisamente en la Ley Agraria en que encontró su creación y posteriormente por medio de decretos establecer su constitución y funcionar a partir del día 30 de marzo de 1992, lo que la primera característica esta agotada, mientras que, de la siguiente también la prescribe el artículo 134 de la Ley Agraria que comentaremos más adelante. No hay duda de la naturaleza de este órgano procurador de justicia, ya que introdujo en el citado artículo su fundamento legal, definición y su misma naturaleza, como organismo que forma parte de la Administración Pública descentralizada.

"La personalidad jurídica propia, como ya se dijo, le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en derecho civil y mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

(17) Acosta Romero Miguel "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, México, 1991, p.p. 377, 378

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas la organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo por vía de autoridad y después de expedida su Ley Orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc." (18)

El citado artículo 134 de la Ley de la materia, le ha conferido al órgano en comento, personalidad jurídica y confirmada en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado el día 30 de marzo de 1992; en su artículo primero contiene dicha característica, por lo que, la misma legislación la norma, solo nos queda decir que, empezó a funcionar la Procuraduría Agraria después de que fue publicado el Reglamento Interior, esto es, tal y como se expone en el texto que se acaba de transcribir, que operó su creación en el momento mismo del acto de autoridad político-administrativo y le confiere, desde entonces, personalidad jurídica, pero es posteriormente a este acto, que reúne los elementos personales, patrimonio, etc. y no al revés, como sucede en la materia civil o mercantil.

"Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que, pueden existir bienes que son del dominio público, como los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de ley se consideran del dominio

(18) Op. cit. pp. 380

público (artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial del 3 de enero de 1982)...

... Forman también parte del patrimonio de estos organismos su conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho privado de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente". (19)

La Procuraduría cuenta con bienes derivados del dominio público y privado y de los que obtiene por su propia actividad, además de los subsidios administrativos que le fueran proporcionados para el cumplimiento de su objetivo; todos estos bienes forman el caudal patrimonial que hace posible su buen funcionamiento. El multicitado artículo 134 de la Ley Agraria, también prescribe que la Procuraduría tendrá patrimonio propio, por lo que no hace falta declarar que si se le otorga personalidad jurídica necesariamente contendrá patrimonio propio, el mismo artículo le confiere esa facultad. Nos resta señalar que en el capítulo XI del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado el día 30 de marzo de 1993 en el Diario Oficial establece que: "El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

- I.- LOS BIENES Y RECURSOS QUE DIRECTAMENTE LE ASIGNE EL GOBIERNO FEDERAL.**
- II.- LOS BIENES Y RECURSOS QUE LE APORTEN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES.**

(19) OP. cit. pp. 388, 389

III. LOS DEMÁS INGRESOS Y BIENES QUE ADQUIERA POR CUALQUIER OTRO TÍTULO LEGAL". (20).

" El objeto de los organismos descentralizados es muy variable y, en nuestro criterio esta supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:

- A) La realización de actividades que corresponde al Estado;
- B) La prestación de servicios públicos;
- C) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado.
- D) La prestación de Servicios administrativos ". (21)

Creemos que, la Procuraduría Agraria fue creada para realizar actividades que corresponden al Estado, bajo la prestación de servicios públicos y administrativos, pero no la administración de bienes a la que refiere el inciso C) del texto transcrito; consideramos que el objeto de la Procuraduría consiste en la realización de actividades de servicio social, constituyéndose en una institución que representa los intereses de los campesinos. Sus funciones son de servicio social traducidos en la atención, asesoría y protección de los derechos de los campesinos, cuidando que la nueva normatividad agraria produzca beneficios al ejido y a la población agrícola.

Las actividades que realiza van dirigidas al mejoramiento en la impartición de justicia y respeto de los derechos del grupo social campesino manteniendo la vigilancia de la debida observación de la Ley en el marco que le ha sido conferido.

" La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz", consideramos que, la finalidad de la Procuraduría es la procuración de la aplicación pronta y real de la justicia agraria.

(20) Diario Oficial- martes 30 de marzo de 1993, pp. 96
(21) OP. cit, Acosta Romero ... pp. 389

mediante la información, la asesoría y la representación de los sujetos de derecho y la debida observancia de la ley en las diferentes relaciones que se dan entre los sujetos del Derecho Agrario.

Su marco legislativo lo ubicamos en - el artículo 27 Constitucional fracción XIX párrafo tercero; en la Ley Agraria, artículo 134-135 y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria que organiza y da estructura y funcionamiento a este órgano descentralizado. Estos ordenamientos son los que conforman el marco que permite la operación de la Procuraduría Agraria.

2. 2. DEFINICIÓN DE ARBITRAJE

En un inicio, en los primeros años de aparición del hombre, los conflictos eran resueltos por la opinión de un tercero que de forma amigable trataba de averarlos. Su opinión no era impuesta en las partes, por lo contrario quedaba al arbitrio de ellas acatarla o no; esta forma de composición se le llamo amigable composición.

" Mas adelante en la evolución histórica de las formas de solución de la conflictiva social, en un momento dado, las partes en conflicto pactan por anticipado que se sujetaran a la opinión que dicho tercero emita y, aquí surge la primera figura heterocompositiva que no es otra cosa que el arbitraje. Por que cuando los contendientes acuden a ese tercero, ajeno al conflicto, entonces si surge ya bien delineado, una figura heterocompositiva de solución, que como ya hemos apuntado, es el arbitraje, o sea, la solución del litigio mediante un procedimiento seguido ante un juez no profesional ni estatal, sino ante un juez de carácter privado que es el árbitro.

Este árbitro estudiara el asunto y dará su opinión, dará la solución del conflicto, que recibe la denominación de laudo ". (22)

Históricamente al arbitraje se puede concebir como un momento de transición en la evolución del proceso jurisdiccional, esto es, primeramente, como ya se indico, fue la amigable composición lo que vino a dar pauta a la heterocomposición, para luego dar paso al procedimiento arbitral y finalmente caer en el proceso jurisdiccional dependiente e impuesto por el Estado. El arbitraje concibe a un juzgador privado escogido originalmente por las partes, mientras que en el proceso judicial el juzgador es de carácter público y sus resoluciones tiene esa calidad y categoría.

(22) Gómez Lara Cipriano "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", octava edición, Ed. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Haria 1990, pp.32

* Volviendo al tema del arbitraje, visto en su carácter de forma heterocompositiva de solución de los conflictos, podemos pensar en él como un antecedente del proceso jurisdiccional ; por que a través de él se obtiene la misma finalidad que se logra mediante el proceso jurisdiccional. En el arbitraje, las partes por un acuerdo de voluntad someten sus diferencias a la resolución de un juez eventual, privado y no profesional, al que llamamos árbitro.

Debe plantearse el problema relativo a si el arbitraje existe antes o independientemente del Estado, o si este por el contrario, le da la vida y lo reglamenta. Al margen de lo amplio o estrecho que haya sido el campo del arbitraje como antecedente histórico del proceso, lo cierto es que hoy en día no se le puede concebir sino únicamente reglamentario y tolerario por el Estado en aquellos campos de lo jurídico en que se le puede permitir. En algunos códigos de procedimientos, por ejemplo, en el de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, inclusive se encuentran reglas para la tramitación de tales juicios arbitrales.

Los juicios arbitrales pueden ser de estricto derecho o de equidad. Los primeros se llevan a cabo conforme a la ley, es decir, que el árbitro se sujeta a la misma; los juicios de equidad, por el contrario, dan lugar al libre arbitrio del juzgador, quien resuelve el caso concreto conforme a la justicia. En arbitraje de derecho, hay sostenimiento a las reglas impuestas por el régimen jurídico; en el de equidad no se da tal sujeción. Al igual que sucede con las figuras autocompositivas, tratándose del arbitraje, figura heterocompositiva, el estado limita sus posibilidades o determinado tipo de asuntos donde se ventile alguna cuestión de orden o de interés publico, no podrán someterse al conocimiento de jueces privados...

... Se ha discutido mucho acerca de si el arbitraje entraña o no ejercicio de jurisdicción. Hay numerosas opiniones en pro y contra de ello. Nosotros pensamos que parte de la función arbitral se asemeja a la jurisdicción, pero que esta es una función soberana estatal de por si indelegable. Existe una peculiaridad o característica de la jurisdicción que no encontramos en el arbitraje: el imperio, es

decir, esa parte de la función jurisdiccional que implica la potestad soberana del estado de imponer a los contendientes, si es necesario por la fuerza pública, el sentido y las consecuencias de la resolución dictada.

Hasta esos extremos no puede llegar ningún árbitro. De todo lo anterior resulta que el laudo, una vez pronunciado por el árbitro, debe ser homologado por un juez estatal y esta homologación es una especie de visto bueno o de calificación sancionadora que el Estado le otorga al laudo arbitral. Independientemente de lo anterior, toda ejecución del mandato contenido en un laudo, debe ser hecha por un juez estatal". (23)

De lo anterior, indiscutiblemente se desprende que el arbitraje es una forma heterocompositiva, que se puede comparar al procedimiento jurisdiccional porque persigue la misma finalidad que éste. Su reglamentación existe por circunstancias que el mismo estado establece, por su utilidad, rapidez, gratuidad y secreto es usado en lo comercial, en las relaciones laborales, en la materia civil, y en la materia internacional, en esta se encuentra la gran importancia de su existencia. Pero el arbitraje no podrá aplicarse a cuestiones de orden o interés público, tales como: alimentos, divorcio, asuntos del estado civil, etc. Al señalar que el arbitraje se puede comparar con el procedimiento jurisdiccional lo hacemos en base de que persigue la misma finalidad, pero es sin lugar a dudas, diferentes sus consecuencias, el primero emita un laudo sin ejecución, mientras en el segundo una sentencia que trae aparejada ejecución, esto es, impone a las partes en el juicio, sus resoluciones por la fuerza, que le otorga la imperatividad soberana del estado; en el arbitraje, es necesario su homologación para que tenga validez y se pueda atribuir la facultad de ejecutarse. Para quienes defienden la postura de que el arbitraje es un proceso meramente jurisdiccional, se basan en el hecho de que en las facetas del arbitraje se desarrollan todos los aspectos procesales que en el proceso jurisdiccional, pero lo cierto, es que al arbitraje le hace falta la facultad de imperio para hacer efectiva sus resoluciones.

(23) Op. cit. - Gómez Lara - pp. 34,35

De la misma manera se pronuncia Fernando Flores García, que también expone su definición de arbitraje y analiza todos los aspectos que se han comentado y expone que:

" Arbitraje .- I.- (del latín arbitraus, de arbitro: arbitraje). Es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dado por un tercero imparcial (carnellutti), un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes (en ausencia de su consentimiento el nombramiento será hecho por el juez público nacional), siguiendo un procedimiento que aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial Oficial, según las diversas variantes que se presentan.

II.- Aunque el arbitraje es una vía que desde muy antiguo se empleó para dirimir contiendas de repercusiones jurídicas (al grado de que es citado como el inmediato antecedente del proceso jurisdiccional, por ejemplo en el primer período de las acciones de la ley del procedimiento civil romano), en épocas recientes ha cobrado nuevos bríos y la frecuencia y, porque no decirlo, la preferencia con que se ve favorecida especialmente en el orden internacional y en privado, va en aumento, considerándose un instrumento práctico y útil que permite evitarse entrar en avalancha de negocios contenciosos que se ventilan en los tribunales y a la posibilidad de designación de un tercero imparcial, a la vez calificado (se alude a honoríficas razones) en su preparación jurídica, en sus condiciones subjetivas y porque no está involucrado ni presionado por el cúmulo judicial).

Empero, como es natural el moderno Estado de Derecho, celoso de sus atributos y finalidades, en campos como el penal y otros de carácter público y social como el derecho de recibir alimentos, el divorcio -salvo en sus aspectos pecuniarios - la nulidad de matrimonio; los referidos al estado civil de las personas - de nuevo con exclusión de los derechos patrimoniales de la filiación legal - no permite que la justicia sea administrada por las particulares.

Acerca de la naturaleza jurídica del arbitraje son ya famosas las dos principales corrientes doctrinales, que como corrientes impetuosas de caudaloso río, en ocasiones, arrastran a los legisladores a adoptar posturas en las reglamentaciones positivas.

En primer término, se estudia a los que explican que la solución arbitral deriva de un acuerdo de voluntades de las partes en pugna. Los contractualistas o privatistas cuentan en sus filas a famosos procesalistas como Chiovenda, Wach, Weil, Rosenberg y Mattiolo. Mientras que en el sector teórico contrapuesto, se ubican los pensamientos publicistas jurisdiccionalistas, que estiman al arbitraje como una función semejante aquí se puede confundir (no fundir) con la que el juez Oficial realiza en su juzgamiento compositivo; a la cabeza de ellos se menciona al ilustre Mortara y a la que se adhiere el ibero Alcalá Zamora y Castillo. No faltan, como asevera Ottolenghi, autores que sin llegar a la posición jurisdiccionalista, estiman que en el arbitraje ocurre el desarrollo de un proceso. Para tomar partido en la polémica sobre la esencia del arbitraje es indispensable determinar conceptos de estas figuras *.

(24)

En lo particular, lo transcrito es lo mismo que ya hablamos indicado; el arbitraje funge como un proceso paraprocesal, esto es, al lado del proceso, ya que no es en sí procedimiento judicial, pero sin embargo contiene todas las fases de este, o sea, se reciben pruebas y se oyen alegatos, si así lo convienen las partes, y se dicta la resolución correspondiente (laudo) por el árbitro, que por su naturaleza privada, tendrá que homologarse ante la autoridad competente, para que tenga fuerza pública. Sea un proceso de naturaleza privada-contractualista o publicista-jurisdiccionalista, lo cierto es que el arbitraje de la actualidad es de mucha utilidad y se comporta como la primera propuesta enunciada, esto es, por lo general tiene tintes contractuales aunque también los tenga publicistas, porque todo el procedimiento se fundamenta en la cláusula o compromiso arbitral, donde las partes

(24) Flores García Fernando, " Arbitraje ", " Diccionario Jurídico Mexicano " Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, UNAM Serie E varios Num. 36 México, 1991, pp. 198-199

establecen las condiciones del arbitraje. Si no hay consentimiento de ambos y no se comprometen a observar el compromiso no habrá, lógicamente, arbitraje. Este es el antecedente del proceso jurisdiccional, es el antecesor de los tribunales oficiales, pero aun cuando haya que decirse que históricamente ya pasó de moda y de utilidad, es de destacarse que en algunos ámbitos es aconsejable su aplicación por las múltiples ventajas que origina y conlleva a la resolución pacífica de los litigios más complejos, tal es el caso del arbitraje internacional, el comercial y laboral, que por su función son indispensables para lograr la composición de los conflictos de que conocen y son de su competencia. Por último queremos exponer otra definición de arbitraje como su significado etimológico:

* Definición - forma de solución pacífica de los conflictos internacionales, consistentes en someter a un órgano no judicial, elegido para el caso, por las partes o por terceros, la decisión de un dirimiendo entre Estados.

Juicio arbitral proceso que, por ministerio de la Ley o por convicción de las partes, no se dirige ante los órganos de la jurisdicción del estado, sino ante árbitros*.

* (Etimología - adaptación moderna siglo XVII) del francés arbitraje, procedente del verbo arbitraje que como el castellano arbitrar proviene del latín *arbitro-are* o *arbitror-ari*, denominativo de *arbitri- tri* arbitro.

Traducción -Francés- arbitraje; Italiano arbitraggio; Portugués, Arbitragem; Inglés, Arbitration; Alemán, Schiedspruch.

Arbitraje forzoso.-

1.- Definición.- Dícese del juicio arbitral impuesto por la ley para dirimir determinados conflictos, con procedencia de los órganos jurisdiccionales del Estado.

Ejemplo- La Ley o el contrato pueden hacer forzoso para las partes el compromiso de árbitros CPC
535....

... Arbitraje Voluntario.-

Definición.- Dicese de aquél que no siendo impuesto por la ley es adoptado por las partes para dirimir sus controversias, prescindiendo de la jurisdicción ordinaria.

Arbitraje Judicial.-

Definición.- Facultad circunstancialmente atribuida a los jueces para decidir sobre los hechos de la causa o apreciar las pruebas de los mismos, sin estar sujetos a previa determinación legal, con arreglo a su leal saber y entender.

Etimología.- Voz culta, tomada del latín arbitruza-ll " poder de decidir ", probablemente a través del francés arbitre, porque la palabra castellana procedente de arbitruza es albedrío.

Arbitro.-

Definición.- Persona designada, provisionalmente, por las partes para decidir en forma obligatoria, excluyente de la jurisdicción oficial, una controversia surgida entre ellas.

Etimología.- Voz culta, del francés arbitre, este del latín arbitrer -tri, que tenía dos acepciones igualmente antiguas y usuales : " testigo " juez elegido por las partes en litigio". (25)

(25) Couture, Eduardo J. "Vocabulario Jurídico", Ed. Delpalma, Buenos Aires, 1988, pp 359,105,106 y 107

En nuestro juicio, el arbitraje es dar potestad unánime a una o mas personas para que decidan las controversias y pretensiones, significa ante todo, un compromiso para no comparecer ante los jueces. Es la figura jurídica procesal mas depurada que logran los particulares. En lo fundamental, es el ánimo de resolver pacíficamente la disputa. Es la via convencional elegida por los litigantes como el medio pacífico y de buena fe, para dirimir sus conflictos. En esa voluntad común se apoya la fuerza obligatoria del laudo, ya que el deber de someterse a la decisión de un tercero se ha admitido de antemano. Es la convergencia de voluntades, la existencia de un acuerdo para someterse al parecer de un árbitro, lo que difiere y no tiene parangón en el juicio ordinario judicial, donde el juez está preconstituido y caracterizado por la función pública estatal. El presupuesto del arbitraje será siempre el compromiso, y en todas las actividades de las partes y los árbitros y aun de la autoridad judicial encontraran en él, su basamento y condicionante. El compromiso, presupuesto arbitral, se puede entender como un contrato bilateral, oneroso, conmutativo y formal. El arbitraje se inicia con el perfeccionamiento del compromiso, se desarrolla con el procedimiento y se cierra en el momento en que se decreta la ejecutoriedad del laudo. El procedimiento implica la intervención de tres sujetos, las dos partes contendientes y el árbitro, y encuentran su normatividad como reglamentación y su desenvolvimiento dinámico en el compromiso arbitral. Es el procedimiento mas ntilido para dirimir controversias de manera amigable y pacífica. Por ello, en la actualidad, es profundamente reconocida su utilidad por diversas instituciones y organismos que no tienen facultad jurisdiccional, sobre todo en el orden comercial e internacional donde radica su mayor campo de aplicabilidad.

Otra utilización, que se ha vuelto permanente, desde la promulgación de los derechos de los trabajadores en la Constitución Política de nuestro país, no es otro que el arbitraje laboral, que por su importancia y peculiaridad tratamos de ahondar en ello.

"Arbitraje Laboral.- El arbitraje laboral es la acción o el poder de arbitrar en los conflictos de trabajo. En su acepción mas general, puede definirse como la facultad del árbitro para juzgar, decidir o fallar el derecho en los conflictos de trabajo. Puede definirse también como el proceder del juzgador según su

arbitrio, de conformidad con su libre criterio, su leal saber y entender o con arreglo a la equidad en relación o con motivo de las controversias de trabajo, Merced a la peculiar evolución de nuestras instituciones procesales del trabajo, el concepto tradicional del arbitraje como potestad delegada de un tercero para decidir las controversias entre partes cuya resolución someten estos a su juicio de manera voluntaria, deviene en México en una figura equivalente a la jurisdicción en materia de trabajo.

II. Durante el periodo de 1917 a 1923 la SCJ sostuvo el criterio de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje eran organismos administrativos destinados a facilitar la amigable composición de los conflictos laborales, pues carecían de imperio para exigir el cumplimiento de sus laudos. Al no contar con autoridad para obligar a nadie a someter sus controversias a las fuerzas de sus resoluciones, se generalizó la tesis del arbitraje potestativo de las juntas. Posteriormente, con el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las controversias laborales, fundamentalmente las de la naturaleza sindical, la Corte defendió la tesis del arbitraje obligatorio, sustentando el principio de que las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje son imperativas y dotadas de fuerza pública, por lo que su arbitraje es forzoso, y radicalmente diverso del privado. El arbitraje laboral se concibe entonces como una institución oficial con dos finalidades esenciales: prevenir primero, los conflictos entre los factores de la producción; y segundo, ofrecer bases de arreglo a las partes para dirimir sus controversias de acuerdo a las mismas.

Sin embargo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son creadas por disposición de ley, razón por la que tienen el carácter de organismos arbitrales públicos; en consecuencia no se abandona a las partes de la organización de la instancia jurisdiccional, ni la disposición del objeto del proceso. Se confiere así a las Juntas el rango de autoridades con atribuciones públicas entre las cuales se incluye la facultad de hacer cumplir sus determinaciones. De esta suerte, aunque formalmente se trate de organismos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son materialmente tribunales de derecho.

Su naturaleza jurisdiccional se corrobora: Por la fuerza obligatoria de sus resoluciones (laudos) respaldadas por procedimiento de ejecución.

Por la estructura formal y material de dichos laudos que, en rigor, se corresponden, con las auténticas sentencias judiciales.

Porque al igual que las sentencias judiciales, los laudos son impugnables en amparo.

Las bases constitucionales de la jurisdicción del trabajo se encuentran comprendidas en las fracciones XX y XXI del apartado A del artículo 123. En la fracción XX se establece que las diferencias y los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a las decisiones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Según la fracción XXI si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedara obligado a indemnizar al objeto con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulta del conflicto.

Si la negativa fuera de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo". (26)

Este procedimiento, esta sin duda, matizado con ciertas características que lo vuelven obligatorio para las partes, sobre todo para el patrón. Es un arbitraje especial, donde el árbitro, en esta ocasión será la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, por conducto de los tres representantes -del capital, del trabajador y del gobierno- que conforman el cargo del juzgador. Aun cuando las juntas son autoridades administrativas, realmente realizan actos de plena jurisdicción, ya que emiten actos de autoridad que traen aparejada ejecución como son los laudos, que pueden impugnarse a través del juicio extraordinario de garantías.

(26) Op. cit. Diccionario Jurídico Mexicano . . . pp. 203 - 204

Previo agotamiento de la etapa conciliatoria, si esta no fructifica, se someten ineludiblemente las partes del arbitraje laboral, que por tratarse de la disputa, donde están en juego los intereses y derechos de los trabajadores, la ley otorga ese procedimiento especial para lograr rápidamente la justicia social y emitir el laudo correspondiente y de esta manera reflejar la firme convicción del respeto de los derechos sociales que tienen categoría constitucional. No se requiere del compromiso arbitral ante las juntas, ya que este arbitraje tiene sus propias reglas que fueron implantadas bajo la conciente lucha entre el capital y la clase trabajadora. La Ley Federal del Trabajo dispone los requisitos, formas y lineamientos para la aplicación de este procedimiento, bajo el principio de la defensa de la clase desprotegida que estatuyó para su beneficio el conjunto de normas que le imprimen entereza y seguridad en su ámbito jurídico.

Este arbitraje laboral, se le podrá calificar de arbitraje forzoso, aún cuando sea aplicado con reglas un tanto diferentes del arbitraje en general, pero haya su justificación en los hechos históricos de la lucha por la reivindicación de los derechos del trabajador frente al empresario. Resultado apremiante y victorioso de nuestros ancestrales caudillos, precursores de las buenas nuevas, la que ahora configuran al artículo 123 constitucional y obligan su imperativo orden de defensa de los ganadores de los principios sociales, que, en este orden de ideas, lo constituyen los trabajadores.

Lo cierto es que el arbitraje, es un procedimiento recomendable por su gran utilidad en los campos en lo que sea posible y evitar la contienda judicial que se ha vuelto engorrosa, tardada y costosa, y que afecta en la actualidad a los contendientes, máxime, si provienen de origen humilde y los obliga a desistirse y desanimarse para proseguir el juicio hasta su instancia final. Nuestra pretensión, es dar credibilidad al arbitraje como procedimiento destinado a resolver conflictos de una manera rápida, gratuita y expedita, mediante reglas que las mismas partes establecen en el compromiso arbitral. Condicionan los elementos y el ambiente difusor de este procedimiento como un medio eficaz y rápido para dirimir las contiendas agrarias bajo el amparo y la vigilancia de la Ley.

2.3. DEFINICIÓN DE ARBITRAJE AGRARIO

El arbitraje agrario comenzó su vida desde el momento en que tuvo lugar la creación de la Procuraduría Agraria. Antes nadie hubiera imaginado la aplicación de este procedimiento paraprocesal en los litigios agrarios, y los anales jurídicos, así lo demuestran, que no existía institución que cubriera esa facultad y función. Si acaso, la conciliación sirvió para dirimir los conflictos fuera de los procedimientos legales tradicionales y de esta manera emitir una rápida y eficaz solución. En caso de no convertirse en una anhelante realidad la conciliación, las partes tendrían que acudir ante las autoridades administrativas para que, bajo su criterio e instancia de éstas, recibieran la impartición de justicia que demandaban las partes interesadas, lógicamente esta pretensión significaba tiempo, dinero, atención y sobre todo burocratismo en el trámite de sus distintas etapas, lo que provoca en varias ocasiones el desaliento y desesperación de los que no contaban con recursos para afrontar un litigio de estas magnitudes y en consecuencia abandonaban su propósito, escribiéndose la historia a favor de los que si ostentaban en perjuicio de los que no tenían.

Hemos ya explicado, que fue de singular importancia la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, específicamente en lo que hace a la adición de un tercer párrafo a la fracción XIX del citado numeral; cuyo contenido expresa y prescribe la creación de un órgano procurador de justicia agraria, que tendría entre otras funciones, la facultad de proponer a las partes en litigio de que tenga conocimiento, el arbitraje como medio de solución de la litis planteada. Procedimiento que hará sensiblemente más rápida la obtención de una decisión definitiva en un asunto determinado. Como veremos más tarde, es precisamente en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, donde se dan las bases y las normas reglamentarias para el ejercicio de dicho procedimiento, en particular los artículos 4o. fracción IV; 6o. último párrafo; 11 fracción VIII, 22 fracción III, 30 fracción III; 41 fracción V, párrafo tercero; 42, 43, 44 y 45 del ordenamiento jurídico invocado, dan existencia y fundamento al

juicio arbitral agrario. Mismo que analizaremos en lo subsecuente, dando principio a su análisis aportando lo que debe entenderse por éste.

En lo esencial el arbitraje agrario no difiere del arbitraje en lo general, básicamente podemos considerar que es el mismo procedimiento, con las mismas características y particularidades, pero aplicado al mundo jurídico agrario. En el manual para el procedimiento arbitral de la Procuraduría Agraria, que enuncia las consideraciones generales sobre el arbitraje, se expone:

3.1 El arbitraje en general es una facultad conferida por las partes en conflicto a una persona o institución sin autoridad judicial, para conocer y resolver sus diferencias en un asunto determinado.

3.2 La facultad concedida por la ley a los particulares para someter sus diferencias o contiendas sobre negocios privados al arbitraje, se traduce en la conveniencia de evitar gastos excesivos a las partes y lograr la solución de sus conflictos y pretensiones, pueden decidir sus controversias con mayor agilidad que los órganos jurisdiccionales.

3.3 En cuanto al origen del arbitraje, históricamente es considerado como una de las primeras formas de dar solución a diferencias o conflictos surgido entre individuos de una colectividad, durante el desarrollo de la humanidad. Inicialmente se acudía al arbitraje voluntario o de amigables componedores, acatando únicamente la voluntad de las partes en conflicto; en la actualidad, el arbitraje se reviste de nuevas formalidades, e incluso, se fortalece al ser reconocido y reglamentado en las diversas leyes procesales. Lo anterior, garantiza el debido cumplimiento del laudo dictado por el tercero designado.

3.4 Como características sobresalientes del juicio arbitral, se mencionan las siguientes:

a) El procedimiento se rige por un compromiso arbitral, que es un contrato consensual, formal,

bilateral y a título oneroso o gratuito. En el caso de la Procuraduría Agraria, como todos los servicios que presta, es gratuito.

- b) **Se somete determinado conflicto al conocimiento y decisión de un árbitro.**
- c) **Se estipula la forma de tramitar dicho juicio arbitral.**
- d) **Se nombra árbitro y secretario arbitral, y**
- e) **Se fija el lugar y tiempo en que debe resolverse el litigio.**

3.5 El juicio arbitral debe observar y cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, fundamentalmente para garantizar el derecho de audiencia; por esta razón al árbitro debe escuchar a las partes con absoluta imparcialidad.

3.6 El árbitro tiene facultades para solicitar la información que requiera a fin de conocer los hechos controvertidos, así como para allegarse los medios de prueba permitidos por la Ley que sean necesarios, con el objeto de que, una vez valorados, este an posibilidad de dictar su laudo an estricto apego a derecho.

3.7 El compromiso arbitral puede celebrarse antes de que se inicie o concluya un juicio agrario; en el último caso las partes deberán efectuar el desistimiento correspondiente ante los Tribunales Agrarios.

También puede celebrarse durante el procedimiento conciliatorio o sin que las partes se sometan al mismo". (27)

Como se desprende de lo anotado anteriormente, una definición de arbitraje agrario no se puede precisar, porque todos sus aspectos distintivos que pudiera tener, se configuran con la definición

(27) Procuraduría Agraria, Manual para el Procedimiento Arbitral. Biblioteca de la Procuraduría Agraria, Junio 1993, pp. 6-7

general que hemos ya explicado. Lo que la vuelve distinta, es que el arbitraje se ejercita en el ámbito agrario, compuesto por todos los sectores, instituciones, sujetos, organismos y figuras jurídicas, que son reglamentadas por la normatividad agraria mexicana.

Las consideraciones, apuntamientos y todos los aspectos que contienen las explicaciones en el subtema que antecede, procede aplicarlos en esta ocasión, ya que como veremos en líneas y temas mas adelante, así lo regula el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; es el único, como Ley Reglamentaria, que establece todos los pasos y facetas por las que atraviesa este procedimiento que haya su funcionalidad bajo el auspicio de una Institución Administrativa encargada de lograr el propósito justiciero que conduzca a la culminación de su primera causa, que no es otra que la procuración de justicia, por la vía rápida y gratuita, como lo dispone el tercer párrafo, fracción XIX, del artículo 27 constitucional. Esta constituye la principal característica diferencial del resto de los juicios arbitrales- Internacionales, Mercantiles, Laborales., etc. - esto es, la Procuraduría Agraria se instituye, por voluntad de las partes contendientes, en el árbitro para dirimir la controversia planteada; a través del compromiso arbitral que celebran ante dicha institución, expresan su consentimiento y voluntad para sujetarse al procedimiento paraprocesal bajo la supervisión, juicio y arbitrio de aquél organismo. Cabe notar, desde ahora, que formalmente se constituye a la institución, pero realmente el funcionario que conoce directamente del arbitraje, vendría a hacer el tercero que conduce, guía y resuelve la litis, respetando con ello, la pulcritud de la naturaleza de multicitado procedimiento, esto es, el carácter privado y consensual descansa estrictamente en lo que dispongan las partes en el compromiso arbitral, fuera de ello, nada puede realizarse. El tercero que funge como árbitro, es una persona externa y ajena a la contienda, pero sin duda, se debe entender que no tiene investidura judicial y que, por ende, no tiene imperio el laudo que emite, por ello nunca deberá considerársele como autoridad, si no como una persona privada, que adolece de funciones públicas. La Procuraduría Agraria a través del funcionario que ésta designe, resuelve los pleitos arbitrales, pero sin tener fuerza pública para ejecutar los laudos que dicta en su última instancia procesal.

2.4 JUSTICIA AGRARIA

A considerar la importancia que implica el hablar del tema que nos ocupa, creemos oportuno iniciar este estudio con el primer planteamiento obligado : ¿ Qué es la Justicia ? -vocablo inicial del título al que se suscribe nuestra exposición. Ideal, concepto, expresión o valor que ha tenido incansables definiciones, según el ángulo de estudio, enfoque y contexto histórico del pensador que la emite. Sin desmerecer ninguna de ellas, cada una a tenido su propio mérito, ampliando el panorama conceptual a través de la historia de la humanidad. Sin embargo, no habido otro ideal por el cual el hombre no haya realizado tanto esfuerzo y sacrificio que el de la justicia. Valor o principio que el Estado moderno a considerado como un fin universal, inmediato y esencial a todo ente humano individual y colectivamente hablando. Los exponentes han sido del más alto nivel de pensamiento y de las más profundas y variadas reflexiones, que han volcado a tantas discusiones sobre el tema, sin que hasta el momento haya sido posible establecer una noción válida universalmente de su significado.

Así tenemos que la idea de justicia puede tener diversas acepciones, a saber: de igualdad, de armonía, de lo apegado a la ley, lo bueno, lo correcto, la santidad, la razón, la verdad o el conjunto de virtudes que forman la esencia del ser humano y en su interacción con los demás. Abordaremos el estudio, seleccionando algunas concepciones e ideas de lo que llamamos justicia, que nos brindaron los más iluminados hombres del pensamiento filosófico, desde la antigüedad hasta nuestros días.

* Los pitagóricos concibieron la idea de justicia, como una medida de igualdad; expresándola en forma matemática de proporcionalidad: "La justicia es un número cuadrado, la cual está formada de dos factores iguales: "<< lo igual es igual multiplicado por lo igual el número cuadrado>> ". Juzgaron al cuadrado geométrico a imagen y semejanza de la justicia, porque esta figura contiene cuatro lados iguales; el símbolo de armonía estaba representado por el número cuatro porque era el único numeroque se formaba con los mismos factores: tanto al multiplicarlos como al sumarlos. . .

... Para Platón, la justicia es la virtud fundamental de la cual se derivan todas las virtudes; constituye el principio armónico ordenador de estas, el principio que determina el campo de acción de cada una de las demás virtudes, de la fortaleza o valor para la voluntad, y de la templanza para los apetitos y tendencias, y la define como armonía. Asimismo, desarrolla la teoría de la justicia aplicando el mismo principio de armonía al Estado y al Derecho dentro del campo jurídico-político. La justicia como relación armoniosa en la que los elementos que integran el Estado (gobernantes, militares y artesanos), deben cumplir con aquellas funciones que les son propias, sin interferir, con los otros y de acuerdo con la virtud especial que les corresponde." (28)

Por otra parte Aristóteles "Consideraba por injustas al agresor de la ley, el codicioso, el inicuo y desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto, lo ilegal y lo desigual. Afirmaba: "es claro que todas las cosas legales son de algún modo justas. Los actos definidos por la legislación son legales y de cada uno de ellos decimos que es justo."

Ahora bien, las leyes se promulgan en todas las materias, mirando el interés de todos en común. Así pues, en un sentido llamamos justo a lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política. ...

... La concepción de la justicia, desde el ámbito jurídico-político, los distingue de diversas maneras: analiza las diferencias entre justicia universal y justicia particular; y examina la relación entre las ideas de igualdad y de justicia, distinguiendo la justicia distributiva y la justicia rectificadora; habla de lo justo en relación de intercambio, o sea lo que llama distributiva. La justicia distributiva que se aplica al reparto de los honores y de los bienes públicos, señalando que quien reciba estos beneficios, será en

(28) Álvarez del Castillo L, Enrique; Antonio Riva Palacio López, et al, "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano", Primera Edición, Ed. Manuel Porrúa, México, 1979, Tomo V, pp. 329-330

proporción adecuada a sus méritos, con lo cual se afirma el principio de igualdad, pues tal principio será violado si se diera el mismo trato a méritos desiguales. La justicia rectificadora, emparejadora, correlativa o sinalgmática, reguladora de las relaciones entre términos intercambiables y consistentes en un principio de igualdad, el cual se subdivide en dos especies:

Justicia conmutativa, aplicable a las relaciones voluntarias de cambio; por ejemplo, los conatos, la cual requiere que haya igualdad entre lo que se da y lo que se recibe, entre la prestación y la contraprestación; y la justicia judicial, aplicable a las violaciones, la cual exige que haya una paridad entre el daño y la reparación, entre el delito y la pena.

En el diálogo platónico La República o de lo Justo, Sócrates combate la idea de justicia, que no es la expresión del más fuerte. Para Sócrates, es que cada uno "haga lo suyo". Sócrates critica la expresión de Simónides, quien señalaba: "Lo propio de la justicia es dar a cada cual aquello que se le debe". Llama Simónides justicia, "hacer bien a los amigos y mal a los enemigos". Niega Sócrates aquella virtud que pueda hacer bien a los amigos y, en cambio, el mal a los enemigos, pues tienden siempre a hacer el bien. Sócrates afirma que la justicia es virtud, amor, sabiduría y fortaleza, y que en ella estriba la base de la paz interior y la felicidad.

Ulpiano definió a la justicia, en el Corpus Iuris Civilis, como sigue:

Justicia "est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi"

("La constante, perpetua voluntad de atribuir a cada uno su derecho").

El principio de atribución a cada uno del ius suum, presupone una igualdad en el tratamiento, exige un tratamiento proporcionalmente igual, más esta igualdad no significa necesariamente que la diosa ciega (refiriéndose a Dike, hija de Temis y de Zeus, representando Dike el decreto divino, y en el mundo

humano la sentencia judicial, dentro de la mitología griega), deba dar igual tratamiento a lo que en realidad es desigual, sino que permite y exige un tratamiento proporcionalmente igual". (29)

"San Agustín analiza la justicia como una virtud general que abarca todas las demás virtudes y, asimismo, desarrolla la justicia como ideal para el Derecho, comparándolo con la equidad. Dice que la justicia es la equidad y la equidad implica cierta igualdad (pues *aequitas* deriva de *aequalitas*), y consiste en atribuir a cada uno lo suyo. Añadiendo: "puesto que las cosas no son iguales, la justicia, no pudiendo igualarlos, tiene que tratarlas como cosas disímiles". Pudiera interpretarse que la justicia o equidad habrán de operar con medida de equivalencias que pueda haber entre cosas desiguales".

(30)

Tomás de Aquino, en su tratado de la justicia, al estudiar si el derecho es el objeto de la justicia analiza el pensamiento de su época y cita a varios autores "concluyendo luego que el Derecho es objeto de la justicia. La justicia tiene como característica, entre otras virtudes, el ordenar al hombre en todo aquello que se refiere a los demás, lo cual supone una cierta igualdad.

Sigue manifestando: "Llamemos justo aquello que muestra la rectitud de la justicia, y así lo cual tiende la acción justa; por ello, el objeto de justicia queda determinado por lo que en sí es justo, por el derecho". Por tanto, es claro que el derecho es el objeto de la justicia, pues como dice Isidoro, la ley no es otra cosa que "una constitución escrita". Partiendo de la concepción clásica romana que definía a la justicia como voluntad constante y perpetua de respetar el derecho de cada uno, hace un análisis de esta y de *Ética Nicomáquea*, la cual consideraba a la justicia como el hábito por el cual obran los justos y realizan y quieren las obras justas; por lo que concluye luego que no es correcto reducir la justicia a la voluntad. Sólo la voluntad de Dios es perpetua. Pues si la justicia consistiese en una voluntad perpetua, solo se daría en Dios. . .

(29) Op. cit, Alvarez. . . p.p. 331-332

(30) Op. cit, p.p. 333

... Brunet to Latini manifiesta que la justicia es una virtud enteramente racional encaminada a establecer un orden civil de equilibrio e igualdad y señala que "así la justicia es cosa igual, así la injusticia es cosa desigual". . .

... Graccio define la justicia como equivalencia o proporcionalidad en los cambios y en la distribución." (31)

"Hobbes sostuvo que "la justicia consiste simplemente en el mantenimiento de los pactos y, que por lo tanto, donde no hay un Estado o sea un poder coercitivo que asegure la observancia de pactos válidos no hay justicia ni injusticia". (32)

"Juan Jacobo Rousseau afirmaba que: "toda justicia viene de Dios, y que hay una justicia universal emanada de la sola razón y a pesar de reconocer que la justicia debe ser reconocida y reducida a términos sociales y civiles por el hombre, no le asigna función aminernte. La misión defensiva y protectora de la sociedad creada por el pacto social, se agota con las leyes y su ejecución; lo que no deja de extrañar, en quien afirma que el tránsito del estado de naturaleza al estado civil, se resuelve para el hombre en la sustitución del instinto por la justicia."

Emanuel Kant señalaba: " Si la justicia llegare a desaparecer, no tendría más valor la vida del hombre sobre la Tierra". Y expresaba que en la justicia se conjuga la idea de igualdad y esta se proyecta sobre la libertad como igualdad en la libertad: libertad e independencia del arbitrio ajeno; se puede coexistir con la libertad individual según una ley general. En este sentido, la igualdad consiste en que nadie puede ser atado, sino en aquello en lo que se puede ligar recíprocamente. . .

(31) Op. cit. p.p. 333-334

(32) Rojas Amaed, Victor Manuel, "Filosofía del Derecho", los fines del Derecho, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed, Harla, 1991, pp 280

... Stanmier dice que el concepto de justicia hay que determinarlo formalmente. La justicia o rectitud, necesariamente debe pertenecer al derecho positivo. Considera a la justicia como la rectitud de un determinado querer social, según la idea de una comunidad pura donde sus miembros se respeten mutuamente. " la idea de justicia es una idea de absoluta armonía según lo cual debe ser ordenada toda materia jurídica, es decir, todos los fines humanos". (33)

"También para Kelsen, la justicia implica una conducta conforme a la norma, considera que la proposición que enuncia que el comportamiento del individuo es justo o injusto en el sentido de ser jurídico o antijurídico , significa que su comportamiento corresponde a la norma jurídica que el sujeto juzgador presupone válida porque tal norma pertenece a un orden jurídico positivo." (34)

Por último, citamos los comentarios de los pensadores que enfocaban su vista sobre la historia de una manera dialéctica material.

"Para los materialistas, el análisis de la lucha de clases como origen de toda desigualdad, los lleva a concebir la idea de justicia como un fin de igualdad económica, y sintetizan en el principio de que a cada quien, según su capacidad, y cada quien, según su necesidad. Así el desarrollo de la idea de justicia, se interpreta en un sentido social, como una aspiración a garantizar la igualdad económica de la sociedad y el de satisfacer sus necesidades materiales." (35)

Ahora que ya tenemos nociones de lo que es la justicia, nos damos cuenta que es una idea un tanto subjetiva; para cada pensador, el término justicia es concebida de forma distinta, según su perspectiva y enfoque analítico. Sin embargo, entre todas las definiciones aportadas, hay aspectos comunes, tales como: lo armónico, el respeto a la ley, lo bueno, lo digno, la virtud absoluta, lo divino, la razón, etc. Empero, en la generalidad de ellas se encuentra comprendido un ideal no menos importante; ya que el

(33) Op. cit, Alvarez del Castillo . . . pp. 335.

(34) Op. cit, Rojas Amaed Víctor Manuel . . . pp. 280

(35) Op. cit, Alvarez del Castillo . . . pp. 337-338.

término justicia necesariamente y en todo caso implicará la idea de igualdad como un presupuesto anterior que debe encontrar su actuación en las diversas relaciones sociales que cada individuo constituye. Igualdad que debe tener su medida en la misma igualdad cuando esta sea real y proporcional, cuando sea aparente, siguiendo el postulado y la regla del filósofo estagirita, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales en la proporción que les corresponda. Es el principio a priori de la justicia.

No obstante, esta no acaba ahí, en dar tratamiento a los individuos según sus méritos y sacrificios, sino que el devenir histórico se ha empeñado en conformar otra concepción mas amplia que abarca no tan solo al individuo como ente solitario, sino ahora como un elemento participante de un todo social; y como miembro de ese ser, viene a constituir una totalidad diferente de él, que es amparada y favorecida de las aspiraciones tutelares de la justicia. En ese sentido se han pronunciado los filósofos economistas que se inclinan por la doctrina del materialismo histórico, quienes fueron unos de los pioneros de esta vertiente.

*Puede afirmarse que anteriormente la justicia y el derecho giraban en torno a la concepción privatista, independiente de la vida social, sin ninguna comprensión de ella. Al surgir o ampliarse la justicia en un aspecto social, se integro como fundamento del derecho para proteger a los grupos socialmente considerados, interpretándose como una concepción solidaria, integral, de la vida de los hombres, basada en un principio de justicia social, inspirado en el bien común y como medios tutelares de los grupos sociales desposeídos económicamente.

La justicia alcanza plena madurez cuando el Constituyente de 1917 le da el rango de garantía constitucional. La justicia se incorpora dentro del Estado y el Derecho como garantía social plasmada en la Constitución Política que salvaguarda el Estado. Derecho a la justicia emanado de la aspiración del pueblo de México y auténtico logro de la Revolución Mexicana.

El fin teológico y axiológico del Estado y del Derecho, es el logro de la justicia para el pueblo: salvaguardando las garantías individuales y sociales plasmadas en la Constitución; garantías que se traducen en asegurar al pueblo el derecho a la libertad, a la seguridad, a la igualdad y a la propiedad. Y garantizar el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a poseer la tierra, el derecho al bienestar, a la salud y a la asistencia". (36)

Definitivamente la justicia es el fin indudable que persigue el Estado y el derecho que promete el concierto de un sistema jurídico armónico, estable, consistente y duradero, que le da justificación y salvaguarda al orden de cosas implantadas por la norma constitucional que le da razón de existencia. Orden sustentadas en el respeto a los derechos subjetivos del individuo que garantiza el acatamiento ferviente de las disposiciones generales que emanan de la ley superior. El derecho, ciertamente, funge como el instrumento para la administración de justicia, la cual el Estado imparte mediante el establecimiento de tribunales competentes, justicia que hace extensivo su abrigo, no tan sólo al hombre considerado individualmente, sino también a los grupos sociales desposeídos que hayan su amparo y protección en las garantías sociales que les otorga la dogmática de nuestra ley suprema. En la salvaguarda de esas garantías se concibe a la justicia social que orienta a mantener inviolables esos derechos que fueron ganados al son de la violencia, del sacrificio y la dignidad. Justicia que fundamenta al derecho, le da razón y origen, se convierte en su máxima y principio. Al observar y respetar las garantías individuales y sociales, la justicia alcanza su mayor grado de expresión en el escenario político, social y económico. Es una justicia integral basada en la constante terna de realizar el bien común dentro del consorcio social.

En este orden de ideas, la clase social campesina conquistó sus derechos implantando en la ley superior las garantías sociales que le permitan obtener la justicia que ejecute plenamente el respeto a las máximas que en aquellas se consigna, sin recelo y con honestidad, en la forma integral y que les provoque un bienestar económico, digno y perdurable.

(36) Op. cit, Alvarez . . . pp. 338

El ejercicio y administración de la justicia dentro de nuestra nación también sucumbió en su aplicación a los diversos instrumentos políticos de cada tiempo, a las ideas, a las inclinaciones sociales y políticas y a los propios intereses de clase. Al respecto, el Doctor. Sergio García Ramírez, en el artículo periodístico titulado "LA TIERRA, TEMA DE MÉXICO", publicado el día tres de febrero de 1993 en el periódico Excélsior nos ilustra que:

"En cada etapa, la justicia o el aparato que así se denomina, con razón o sin ella ha jugado el papel que le corresponde. Es el agente institucional, digámoslo así, que acude a garantizar el éxito de ciertas ideas, recibidas en las normas. . . o fuera de ellas. Ejerce una misión política. No puede evitarla, pero debe ennoblecerla ajustando su conducta a la estipulación de las leyes.

Eso hizo, tuerta o derecha, la justicia colonial. Numerosa y completa se distribuyó en incontenibles tribunales, fueros y salvedades. Las excepciones, frecuentes y a veces "piadosas" acabaron por ser las reglas. La justicia, ésta, de arriesgado equilibrio entre hombres de diversos tiempos y culturas enfrentadas, distintas castas, lenguas, ambiciones, procedencias, profesiones. Justicia, en fin, que no pretendían unir, uniformar, sino mantener vivas y activas las diferencias.

Hizo también su papel la justicia decimonónica, aplicando leyes sucesivas y contrapuestas, oriundas de la discordia civil en que viajó la República. Y desafiando caprichos el juicio de amparo es, genéticamente, un gallardo rechazo del capricho o cediendo a consignas y, al final decayendo en la generalizada corrupción porfiriana. Se explica, por ello, la desconfianza de los revolucionarios en los tribunales, que habían claudicado. Se entiende, no menos, la enfática declaración del Constituyente: desaparece la Secretaría de Justicia. Y se comprende el laborioso trabajo por construir nuevos elementos jurisdiccionales, sobre el desprestigio y la ruina de los anteriores. Este afán fue de la mano con la renovación de la esperanza. En él tuvieron su origen, particularmente, la justicia laboral y la justicia agraria.

Hasta la Revolución, aquellas habían recaído y caído, estrepitosamente en los tribunales comunes. La justicia civil regía, sin especialización alguna, en los asuntos de campesinos y obreros. Ejercía el oficio que Anatole France reconoció, con sarcasmo, en los tribunales de *ancien régime*: dar a cada quien lo suyo; a los ricos su riqueza y a los pobres su pobreza. He visto jueces honrados, decía en seguida: pero sólo en las pinturas.

La Revolución quiso otra cosa. Esa "otra cosa" figuraba entre sus pretensiones angulares. Por eso recogió algunos planteamientos preconstitucionales y determinó, en la Carta de 1917, el establecimiento de una justicia "clasista" para administrar una ley procesal tutelar de los trabajadores: las juntas de conciliación y arbitraje. Como espejo de la realidad, las juntas se integraban con representantes del trabajo y el capital, más un representante del Estado, que desempatará a los otros y fuese, con equidad, el fiel de la balanza.

También la justicia agraria buscó nuevos caminos. Serían consecuentes con la animación original de la Revolución, el carácter de sus reclamaciones agrarias y las peculiaridades del sistema mexicano. A la medida de ciertas necesidades y de cierto tiempo: la circunstancia.

Por ello esa justicia ha sido, en esencia, un instrumento de la rotunda exigencia que armó los ejércitos del campo: reparto de la tierra. Y también por ello su organización y sus procedimientos quedaron fuera de las leyes comunes y de los tribunales ordinarios. No habían servido. Estaban, entonces, descartados. Sería una justicia especializada con ordenamientos específicos. La última palabra se diría por la más elevada instancia de la Revolución constituida en gobierno: el Presidente de la República, heredero natural de los líderes agrarios, la tradición reivindicadora, los planes y programas, el alma de Zapata.

Caudillo agrario *ex officio*, el Presidente sería "la suprema autoridad agraria". En el Ejecutivo se reunirían, por voluntad de una historia imperiosa los poderes que regularmente se hallan separados.

Ahí coincidirían la administración y la jurisdicción agrarias, y aun ciertas manifestaciones legislativas. Las sentencias serían "resoluciones presidenciales". Dar o negar la tierra quedaría en manos del Presidente. Esta ha sido una expresión singular de las pretensiones revolucionarias y del presidencialismo.

Así se desarrolló -con importantes modalidades, cambios, rectificaciones sobre la marcha- el trecho de historia política, social, económica, agraria, que va del 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992.

En ese gran espacio - que varias generaciones ocuparon- cambió el mundo, cambió México. Antiguas soluciones llegaron a su término. Se iniciaron - y se apresuran- los relevos. Hay mucha distancia entre las respuestas válidas de ayer a las preguntas de ayer mismo, y las interrogantes graves y sus indispensables respuestas de ahora. Ochenta y cinco millones de mexicanos, la población en la coyuntura revolucionaria. Ha variado la tecnología y los procesos de producción se han modificado radicalmente. Los campesinos languidecen, subocupados o desocupados. Prolifera el minifundismo, antieconómico, estéril. La mayoría de los poseedores del campo apenas cuentan con unas pocas hectáreas, y a menudo con unos cuantos surcos.

¿Qué hacer? No hay alternativa: ir adelante; idear nuevos medios, caminos, soluciones. es en este punto y con este propósito que aparecen las reformas del también nuevo 6 de enero. enlazan con la transformación particular del campo y con la transformación general de México. Cada una influye en la otra, poderosamente.

Ya se vislumbraba el cambio cuando el Presidente López Portillo promovió la Ley de fomento Agropecuario. El autor de la iniciativa refiere sus vicisitudes en una obra valiosa: *Mis tiempos*. Otro paso ocurrió en el período del Presidente De la Madrid, que llevó a la constitución la garantía de justicia agraria y promovió novedades procesales significativas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En la reforma de 1991-1992, propuesta por el Presidente Salinas de Gortari, se localiza la frontera entre dos etapas de la cuestión agraria.

Hoy es preciso, por el bien de México, cifrar el mayor esfuerzo en el éxito de la nueva etapa. El éxito depende de la buena solución en dos extremos, que mutuamente se reclaman: producción, por una parte; justicia, por la otra. No basta con una.

El actual sistema del agro ha generado sus propias instituciones, que llegarán a ser características de esta hora. Descuelan las de justicia, que atienden a necesidades imperiosas: dar seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, y proteger a los hombres del campo. Protección, ésta, que ya no tiene la intensidad que tuvo bajo las leyes suprimidas. No se trata de hacer del campesino un incapaz permanente, sujeto a custodia perpetua. Se quiere ampararlo sin cautivarlo. No será fácil empresa. A ella se dirigen la Procuraduría Agraria, la figura que mas hereda del sistema tutelar, social, en el campo mexicano; y los tribunales Agrarios, que por primera vez existen.

Los tribunales, que pueden tener el mas ancho horizonte - si se llegan a juzgar sobre todas las controversias del campo- sustituyen a los numerosos órganos político-administrativo del sistema previo: Comisiones Agrarias Mixtas, gobernadores de los Estados, delegados agrarios, Cuerpo Consultivo Agrario, secretario de la Reforma Agraria, Presidente de la República. El cambio ha sido pues, completo y profundo.

Hoy esos tribunales han recibido el "rezago", para decir la última palabra, con arreglo a las leyes anteriores, en los millares de asuntos que restan a propósito de dotación y ampliación de tierras y aguas. Abatido el rezago habrá desaparecido - si la historia, nerviosa, no dispone otra cosa- el reparto de la tierra. También han recibido el encargo de afrontar los nuevos litigios agrarios. Estos comienzan a afluir por decenas, centenares, a los tribunales que en unos cuantos meses se han

establecido en treinta y cuatro poblaciones de la República. he aquí una de las mayores innovaciones de la etapa que ahora vivimos.

Estamos ante otra versión de la justicia agraria. Se han recibido con esperanza, pero también - en muchos casos- con recelo. Existen la duda, la pregunta, la expectativa: *¿qué justicia será ésta justicia?* Hay malas memorias, antiguas o recientes frustraciones, algún desconcierto. Ya recordé que los tribunales, antes de la Revolución, dejaron una experiencia amarga.

Por principio de cuentas, el sistema agrario -millones de propietarios, ejidatarios, comuneros, trabajadores, que lo forman - habrá de acostumbrarse a una institución diferente, desconocida en las décadas recientes: *los tribunales*. Órganos de la legalidad estricta; con sentido justiciero, sin duda, pero vinculados a la ley rigurosamente. Ajenos, pues, a los matices, las composiciones, los entendimientos típicos de otros métodos para la solución de litigios agrarios.

Los tribunales tienen trabajos urgentes, indispensables: no solo ser y actuar, que es obvio, sino además y sobre todo *prestigiarse*. Del prestigio que consiguen -conquisten, con trabajo recio y perseverante - dependerá, en buena medida, el prestigio mismo del régimen agrario completo. Los tribunales juzgaran, y por ellos se juzgará -en alguna proporción, muy apreciable- a la reforma del 6 de enero de 1992. Están, de esta suerte, en un punto relevante de la frontera entre dos tiempos del agrarismo". (37)

Lo que acabamos de leer nos pone de manifiesto una síntesis del camino en la que transitó la justicia en el agro-mexicano; pequeña o grande, la misionera de perfilar concretamente los ideales de cada pensamiento político de cada época; instrumento garantizador del éxito de cierta ideología. Primero en el tiempo de la colonia, en que abundó en fueros y otros mecanismos constituidos para abordar el

(37) García Ramírez Sergio, " LA TIERRA, TEMA DE MÉXICO ", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1993 pp. 7-10

tema de la justicia; pasó por el prestigiado ideal de la consigna tradicional destinataria de que " A CADA QUIEN LO SUYO ", máxima erigida por el concepto civil burgués, en el que a todos se trataba por igual, sin que hubiera alguna especialización en la materia. Como ya se apuntó en el vaivén político de la República naciente (1828) predominó la justicia civil, y dolorosa para las clases desprotegidas, hasta que, como resultado de la explosión conciente de los hombres que sostienen el pilar económico, se desplegó en la Revolución Mexicana, que significó una esperanza renovadora que habría de dar el nacimiento a la justicia social.

Los hombres que sustentaban todo el peso del sistema social, económico y político, comprendieron que era necesario la instalación de una justicia especializada, clasista, con ordenamientos específicos que satisficiera las demandas emergentes de sus condiciones de vida y su conciencia social, buscando la obtención de mejoras en sus ámbitos en los que vivían. El presidente, heredero de la inspiración y prototipo del caudillo revolucionario, a partir de la implantación de los derechos sociales, daría la última palabra en cuestiones agrarias y como autoridad suprema, en el convergía los tres poderes, circunstancias en la que se emprendió el ambicioso anhelo campesino en el que principiara el reparto agrario hasta que se dá término, del año 1915 al año de 1992; el objeto principal del ejercito zapatista se ve extinguido, sea porque era fundamental, sea porque el ejecutivo no tuvo la capacidad para hacer crecer al campo mexicano. Las ventajas que ofrece las nuevas y evolucionadas formas de vida, la tecnología, el desfallecimiento de la economía rural, proliferación del minifundismo provocado en este transcurso, la falta de tierra para repartir, hacia posible demandar cambios, que como todo ente social requiere, según las condiciones en que se manifieste su conglomerado. La justicia política-administrativa no satisfizo los reclamos de quienes arduamente día con día ponen su esperanza en la tierra que sus antepasados conquistaron para el goce y privilegio de los hombres que dan vida al campo.

La razón asentada que maniobró las reformas de 6 de enero de 1992, fue que se diera justicia al campesino, quitarle la tutela que el estado ejercía sobre éste, mayor libertad de acción y la

inexistencia de tierra a repartir, da por terminado ese noble afán zapatista, disponiéndose la creación de tribunales agrarios que tendrán autonomía jurisdiccional en su fallo que con gran responsabilidad deberá hacer respetar la ley agraria que sustituye a la anterior ley.

De tal suerte, estamos ante una nueva forma de justicia, renovada y acorde con la contextura real de jurisdicción. Los tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, órganos que tendrán que obrar con recelo, negligencia, responsabilidad y esfuerzo para adquirir el prestigio que la justicia nunca antes de la Revolución Mexicana y después de ésta, ha estado rezagado.

La justicia, hay que decirlo, no tan solo implica emitir un fallo en una controversia, sino es un concepto, como ya lo hemos visto, mucho mas amplio, va procurando siempre satisfacer las demandas y reclamos, convocar y conquistar mejores condiciones de vida de los campesinos, poniendo a salvaguarda sus derechos en principio y animando todo el esfuerzo en provocar bienestar y crecimiento a la población rural.

Ante tal virtud, quienes ostentan cargos públicos tendientes a la impartición de justicia deberán mantener una conducta inalterable de rectitud, intachable, de probidad, Imparcialidad y honorabilidad y la compulsión de ser aristos en la administración de la justicia agraria.

Por último, cabe hacer mención que dentro de esta justicia renovadora se abre un nuevo mecanismo de hacer justicia:

"Uno de los datos característicos mas interesantes y benéficos de la nueva administración de justicia agraria en México, es la llamada "Justicia Itinerante", que recoge la ley y se inspira en antiguas y útiles instituciones de procuración y administración de justicia. Esta practica, que se ha afianzado, atiende a la necesidad de favorecer el acceso de los particulares al servicio público de justicia. Implica al traslado de los magistrados a diversos lugares - pequeñas ciudades, ejidos, comunidades -, para la

realización de diligencias - entre las que nunca figura la emisión de sentencia - en forma previamente programada, autorizada y publicada". (38)

De este modo, se trata de allegar y disponer justicia en el lugar más recóndito del país, tratando de consolidar su principal propósito justiciero. Justicia ambulante que con algunas salvedades se presenta como una vía interesante y beneficiosa para concretizar los fines jurisdiccionales de la nueva justicia agraria.

En la forma en que se exprese la justicia agraria deberá contener los principios del proceso social agrario que dan composición, orden y certeza a todo proceso, para garantizar la seguridad jurídica del cumplimiento cabal de las leyes agrarias, sin menos cabo de los derechos y prerrogativas del pueblo campesino mexicano que es el beneficiario directo por herencia y legado de los que dispusieron su vida en favor de la causa revolucionaria.

(38) García Ramírez Sergio, "Justicia Agraria", informe 1993-1994, tribunales agrarios 1994, pp 16

CAPITULO III

3.0 MARCO JURÍDICO

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 27 constitucional es la expresión jurídica de la estructura que rigió e instaló la Reforma Agraria. Configura las normas esenciales que regulan las relaciones que se dan en el entorno agrario. Hace un epitome del contenido revolucionario y va dirigido a todas las figuras jurídicas, sujetos e instituciones que aparecen y son reguladas por dicho artículo superior. Establece los principios sociales y económicos que deben prevalecer como reglas supremas y como deberes del más alto nivel para las autoridades y para todos los particulares, y como garantías para quienes se salvaguarda sus derechos sociales. Lo mismo que expresa la propiedad originaria de la nación. Es el inicio del derecho social agrario. Los constituyentes de 1917 quisieron establecer sus dogmas y proclamos en el campo constitucional para que cohabitara la normatividad agraria desde el más alto peldaño jurídico. A lo largo de su vigencia este artículo ha sufrido una serie de reformas, en las que incluye la del 6 de enero de 1992 y que a la postre suman ya 16.

Durante su origen el constituyente de 1917 quiso establecer todas las medidas, garantías, derechos y mecanismos jurídicos, para no dejar a la saga, decisiones políticas de fundamental importancia para la reforma en el campo y que ineludiblemente debía contener. A parte de las ya enunciadas podemos enumerar las siguientes: la de imponer a la propiedad modalidades que dicte el interés público, la de establecer la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización, se decretó los límites de los latifundios, crea la propiedad privada y su extensión, crea las acciones de restitución, dotación y ampliación de nuevos ejidos, establece los procedimientos fundamentales agrarios, establece los diferentes tipos de tenencia de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorga el juicio de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas, organiza el sistema ejidal, se declaran

revisables y nulos todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores y restringe a los extranjeros adquirir propiedades.

El artículo 27 forma parte de las garantías sociales plasmadas en la constitución que emergieron de la lucha revolucionaria que emprendió la clase campesina para conquistar la anhelada meta superior que significó la Reforma Agraria. Como ha quedado asentado, este artículo ha sufrido reformas en su estructura y contenido. De tal suerte, que la última, ha tenido una importancia trascendental porque modifica el rumbo de la Reforma Agraria. Esta vez, lo que se pretende es incorporar al campo mexicano a la movilización y crecimiento global, mediante la toma de nuevas decisiones que apuntan y dan basamento a estas innovadoras perspectivas. Fue en el debate legislativo donde se consolidó estas contundentes reformas, mismas que tomaron forma de ley, una vez aprobado por el Congreso de la Unión:

"En el nuevo artículo 27 constitucional se introducen siete grandes modificaciones:

- I. Se declara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario;
- II. Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales;
- III. Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural;
- IV. Se establece la autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades;
- V. Se reconoce a los sujetos del derecho agrario;
- VI. Se permite la formación de sociedades civiles o mercantiles en agro; y
- VII. Se crean medios para la procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita".⁽³⁹⁾

⁽³⁹⁾ Procuraduría Agraria. "Nueva legislación Agraria". México, 1993, P.A., pp 10-11.

De estos puntos, el que nos interesa es precisamente el último, según nuestro tema que desarrollamos. La procuración e impartición de la justicia agraria será encomendada a un órgano descentralizado y tribunales especiales para su mejor ejecución y desempeño.

Otro de los objetivos de las reformas hechas al artículo 27 constitucional es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campo. Por tal motivo, con la reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria nacen nuevas instituciones.

Estas son:

TRIBUNALES AGRARIOS
PROCURADURÍA AGRARIA
REGISTRO AGRARIO NACIONAL ...

... Este título señala también que la Procuraduría Agraria deberá auxiliar al campesino que en un juicio agrario que no tenga abogado, y coadyuvar con los Tribunales Agrarios en la elaboración de una demanda o contestación.

Con el nuevo procedimiento del juicio agrario, éste se vuelve ágil y expedito, lográndose así el objetivo de hacer la justicia agraria una realidad que merecen tener los campesinos mexicanos.

La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría y se establece en la misma fracción XIX del artículo 27 constitucional.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros, posesionarios y

campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando así se lo soliciten o de oficio.

Resulta fundamental reconocer que el trabajo de la Procuraduría se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos. Debe señalarse que la Procuraduría no es una autoridad agraria. Su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, la asesoría y la representación de los objetos de derecho".¹⁴⁰¹

Como ya hemos explicado en otro capítulo en el análisis de la Iniciativa de reforma del multicitado artículo constitucional que hiciera el Congreso de la Unión, fue donde se inspiró la creación de la Procuraduría Agraria, por lo que nos remitimos a aquél, sea para encontrar su fundamento de creación, sea para apoyar su fundamento constitucional.

Las reformas, como ha quedado indicado viene a dar fin al reparto agrario, se permite la formación de sociedades civiles y mercantiles, se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal y se crean mecanismos para la procuración de justicia. Es de entenderse que la antigua Reforma Agraria, la que urgía de reparto de tierras, de optimizar y promover el crecimiento rural mediante apoyo económicos, ha quedado atrás, ahora los ejidos y comunidades rurales que están ya constituidos serán objeto y propósito de regulación. Se dice que no hay tierra a repartir y la que está repartida, es la que debe ser objeto de valorización, dándole los medios para que se encuentre inmersa en la economía nacional y de tal forma, dar bienestar al campesino y quitándole obstáculos y mediar el aceleramiento para resolver el rezago agrario.

Gracias a la visión legislativa que tuvieron algunos diputados inspiró la necesidad de poner en el texto constitucional como párrafo tercero de la cita legal invocada arriba, que " La Ley establecerá un

¹⁴⁰¹ Op. Cit. 18-20

órgano para la procuración de justicia agraria ", y que de esta manera se colmara una de las necesidades más apremiantes que tuvieran los campesinos, y lo mejor, que se encuentre dentro de las normas supremas su fundamento legal, para que no haya duda de su existencia y funcionamiento para que se ensancharan las posibilidades de justicia pronta y expedita y su procuración mediante el asesoramiento, representación legal y defensa de los derechos agrarios de los campesinos, que ahora más que nunca tendrán que estar más alertas para que los nuevos mecanismos simulados no se aprovechen de su ignorancia y buena fe.

3.2. LEY AGRARIA

Ante la reforma del artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de ley al Congreso de la Unión el día 7 de Febrero del mismo año, para que aprobara la nueva Ley Agraria que regiera y reglamentara las disposiciones constitucionales para mantener la congruencia legislativa. El 26 del mismo mes y año fue publicado dicho ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación. Es la nueva Ley que perfila una normatividad diferente, acorde con la realidad en el campo. Otorga a los núcleos de población ejidal y comunal autonomía y libertad para decidir sobre el destino de sus tierras, protege a las tierras ejidales, ofrece seguridad plena a las tres formas de propiedad rural, preceptúa que las tierras que se destinen al asentamiento humano y las de uso común son inalienables, inembargables e imprescriptibles, restringe el plazo de contratación del uso o usufructo de tierras ejidales, se da un trato especial a las tierras y comunidades indígenas, se preserva los límites a la pequeña propiedad, se permite la asociación y participación de sociedades civiles y mercantiles, reconoce a los sujetos del derecho agrario y dispone las reglas necesarias para la impartición de la justicia agraria. Esto es lo que nos interesa y ocupa. Esencialmente la procuración de aquella que es encomendada a la Procuraduría Agraria. Es precisamente este noble fin que permite a esta Institución su existencia y buen acogimiento por todos los sectores sociales. Fueron tema central de la iniciativa para la promulgación de la nueva Ley, que regiría los destinos y relaciones de los sujetos agrarios, y que por supuesto quedó plasmado en el articulado de dicha Ley, concediendo todo el título séptimo del capítulo V de la citada reglamentación.

El fundamento jurídico de la Procuraduría Agraria, se ubica en los artículos 144 a 147 de la Ley Agraria, además de otros artículos en la que esta le atribuye intervención como coadyuvante, conciliador, como promotor a nombre de campesinos, como defensor, como asesor, como vigilante, como convocante, etc.. Como hemos expuesto en otro capítulo, el artículo 134 define lo que es la

Procuraduría Agraria, el artículo 135 establece su función social, mientras que el artículo 136 expresa y prescribe sus atribuciones, que consideramos importante y que por ello nos permitimos transcribir :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. Las demás que esta Ley, su reglamentos y otras leyes le señalen * (41)

En los artículos posteriores establecen que el domicilio de la Procuraduría será en la Ciudad de México (artículo 137), y establece Delegaciones en todas las Entidades Federativas; establece que será de competencia federal las controversias en las que la Procuraduría Agraria sea directamente parte lo mismo que las autoridades federales, estatales y locales serán sus coadyuvantes en su ejercicio. estará integrada por un Procurador, Subprocuradores, Substitutos del Procurador, Un Secretario General y Un Cuerpo de Servicios Periciales, y demás Unidades Técnicas Administrativas y Dependencias conducentes, según se disponga en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Establece los requisitos para ser procurador en los siguientes términos:

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

(41) Procuraduría Agraria. " Legislación Agraria ", Ley Agraria, México, 1995, pp. 78-79.

I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal".⁽⁴²⁾

Los requisitos para ser Subprocurador son los mismos, excepto en lo que hace a la experiencia, para este caso solo se exige dos años, y para el Secretario General no se exige experiencia, pero sí los otros dos. El Presidente de la República nombrará y removerá al Procurador Agrario a los Subprocuradores y al Secretario General, éstos dos últimos a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria. Al Procurador le atribuye actuar como tal, dirigir, coordinar funciones nombrar y remover al personal, crea las unidades técnicas, expedir los manuales de organización, dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, hacer la propuesta de su presupuesto y delegar funciones al subalternos de la Procuraduría Agraria. Establece un Cuerpo de Servicios Periciales para la realización de estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos (artículo 144 L.A.).

Con lo antes anotado, se desprende que se fundamenta y dispone una serie de atribuciones a la Procuraduría, pero no expresa lo concerniente a la facultad de fungir como árbitro. Sólo menciona la de ser conciliador en las controversias agrarias según lo establece el artículo 136 fracción III de la Ley Agraria, sin embargo en la fracción XI del mismo precepto en cita establece que también son atribuciones de la Procuraduría las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen. Aunque a simple vista pudiera deducirse que deja vago la facultada de proceder y desarrollar el procedimiento del arbitraje por parte de la Procuraduría, dejando al Reglamento Interior de esta Dependencia su reglamentación, no deja de ser legal la procedencia del arbitraje en las controversias

⁽⁴²⁾ O.P. Cit. Pp. 80.

agrarias que ejecute la Procuraduría. Porque le corresponde al mismo Reglamento Interior especificar su organización, función y atribuciones. Además que la cita legal invocada permite y deja establecido que también serán atribuciones de la Procuraduría, las que se establezcan en sus reglamentos, que es caso que nos ocupa, es el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria donde se regula el procedimiento arbitral, tal y como veremos en el tema siguiente. Este panorama jurídico es lo que constituye el marco normativo de la Procuraduría Agraria y del arbitraje en la Ley Agraria.

Aún cuando resulte irrelevante, cabe destacar que la Ley Agraria sigue hablando de Subprocuradores que antes de la reforma hecha al Reglamento Interior, era enteramente congruente con los tres Subprocuradores que disponía el artículo VI de este último ordenamiento, la verdad es que, ya no se puede hablar de Subprocuradores, sino de uno solo, de un Subprocurador General que el artículo reformado en cita establece.

3.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

El Reglamento Interior de la Procuraduría fue publicado en el Diario Oficial el día 30 de marzo de 1992, reformado al año siguiente, para organizar y dar funcionalidad al organismo procurador de justicia. En sus artículos iniciales establece:

* Artículo 1. El presente reglamento tiene por objeto definir la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de la misma, para el debido desempeño de sus atribuciones conforme a lo previsto en la Ley Agraria. . .

. . . Artículo 3. La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

Dicho organismo, fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la Ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestión administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requiera.

Artículo 4. Para el logro de los objetivos la Procuraduría ejercerá, además de las establecidas en el artículo 136 de la Ley, las siguientes atribuciones:

I. Asesorar a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

II. Orientar a los ejidos, comunidades, campesinos y pequeños propietarios en forma individual o colectiva y en su caso gestionar en su nombre ante las Dependencias de la Administración Pública Federal, para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones que se requieran para la explotación y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan.

III. Vigilar que se respete el fondo legal del ejido.

IV. Actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter.

V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes las quejas y denuncias interpuestas relativas a:

A) Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con predios, que contravenga las leyes agrarias;

B) Falta y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios ; y

C) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

VI. Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones.

VII. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del Superior Jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás

servidores públicos de la Administración de Justicia Agraria, para que intervengan en los términos de la ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente.

VIII. Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o de aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

IX. Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley.

X. Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas.

XI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisarios a que se refiere la fracción V del citado artículo 75.

XII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

XIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran".⁽⁴³⁾

El artículo 6 enumera a los servidores públicos y unidades administrativas y técnicas con las que cuenta, en este orden: Un Procurador Agrario, Un Subprocurador General; Visitadores Especiales;

⁽⁴³⁾ Diario Oficial, de fecha martes 30 de marzo de 1993, pp. 84.

Una Coordinación General de Programas Prioritarios; Un Secretario General; Tres Unidades : De Comunicación Social. De Contraloría Interna y Coordinadora de Delegaciones; Nueve Direcciones Generales : De Asuntos Jurídicos, de Quejas y Verificación, De Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales. De Organización y Apoyo Social Agrario, Del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, de Programas Especiales, De Estudios Agrarios, De Programación y Organización, y de Administración ; Delegaciones; Un Consejo Consultivo; Directores de Área. Subdirectores: Jefes de Departamento; Jefes de Oficina; Abogados Agrarios; Visitadores; Asesores: Conciliadores: Secretarios Arbitrales; Dictaminadores, Inspectores, Verificadores, Peritos y Demás Personal Técnico y Administrativo que determine el Procurador. Este viene a ser el Organigrama actual de la Procuraduría, en virtud de que en la Reforma hecha a su Reglamento Interior el día 30 de marzo de 1993, se suprimieron las tres Subprocuradurías que existían, quedando tan sólo un Subprocurador General, como ha quedado anotado; de las cinco unidades existentes, solo permanecen tres; y de las once direcciones con las que contaba al principio, solo conserva nueve. Estos ajustes fueron básicamente el fondo de las modificaciones hechas al citado Reglamento,

Asimismo, este ordenamiento señala a cada cargo sus atribuciones, lo mismo que establece que los servicios que la Institución presta son gratuitos (artículo 33 del RIPA). No requiere forma para ser solicitud ante esta Institución, sea verbal o escrita, sea por comparecencia de los interesados, sus familias o representantes ante cualquier oficina de la Procuraduría. De la solicitud se levantará un acta o escrito y se turnará al visitador o asesor, quien después de estudiar el asunto determinará si es procedente o no, en caso de ser negativo se emitirá un dictamen correspondiente (artículos 34 y 35 del RIPA). La Procuraduría podrá proveerse de las pruebas que le permitan tener un juicio previo del asunto (queja o denuncia); podrá solicitar informes y formular recomendaciones a la autoridad responsable; podrá ejercitar la acción procedente , sin previo dictamen en los asuntos de término (artículo 37) . Establece las bases a seguir en los procedimientos en los que intervenga la Institución (artículo 41) . Señala las fases a seguirse en el procedimiento de conciliación. Al no conseguirse ésta, la Procuraduría se propondrá como árbitro en vía arbitral, si así lo convienen las partes (artículo

41 y 42) En el arbitraje, la Procuraduría resolverá en conciencia y buena fe guardada , atendiendo desde su inicio al principio de igualdad entre las partes. Por último, establece el orden de las suplencias y del patrimonio de la Procuraduría (artículos 46 y 47 del RIPA).

Al respecto tenemos que hacer una apreciación notable, consistente en que en este Reglamento,, donde se encuentra instituido el procedimiento arbitral, se permite y atribuye a la Procuraduría Agraria erigirse como árbitro y resolver en conciencia y buena fe guardada el asunto planteado, cuando así lo convengan las partes mediante el compromiso arbitral que hagan ante la Institución. Configura hasta este momento su reglamentación y le proporciona a dicho procedimiento la oportunidad de levantarse como una alternativa que, bajo el control de este órgano descentralizado, pueda desplegar sus ventajas y beneficios y ampliar el margen para la obtención de un justo fallo en los distintos conflictos agrarios, ya no en virtud de un proceso judicial, sino de otro diverso , de uno paraprocesal, donde las partes expresan su voluntad de sometimiento al árbitro que decidirá sobre la cuestión de fondo de la litis propuesta, siguiendo las mismas reglas procesales que las partes acordaron, sujetándose lo conducente a los principios de derecho para salvaguardar las garantías de los sujetos que intervengan.

4. EL ARBITRAJE COMO MEDIO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA PROCURADURÍA AGRARIA

4.1 FUNDAMENTO LEGAL

El contenido de la exposición que se desglosa en el capítulo anterior, nos permite acometer ahora sobre el fundamento legal del arbitraje. Procedimiento que sus vastas ventajas han y seguirán brindando una alternativa viable para la conquista de una justicia asequible, rápida, completa y gratuita. El fundamento legal corre desde el escalafón más alto a la Ley reglamentaria especial. Desde el apuntalamiento básico al que organiza y sistematiza el edificio legal del arbitraje.

Desde su marco normativo, tema principal del capítulo precedente, hemos estudiado como se encuentra establecido y preceptuado el juicio arbitral, desde la norma suprema nacional al Reglamento que organiza y da funcionamiento a la Procuraduría Agraria. Hemos dicho también, que a medida que la Ley disminuye de jerarquía, va precisando facultades y proponiendo bases claras para la aplicación de procedimientos que pueden ventiliarse en la Procuraduría, que vigila y procura la justicia en la materia agraria. De tal suerte, que podemos afirmar que el fundamento jurídico del arbitraje se ubica desde el pelcaño superior al inferior con sus distintas características.

Así tenemos que, el artículo 27 constitucional en su fracción XIX, párrafo tercero, dispone que " La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria ", entre tanto, la Ley nueva, en sus artículos 134 y 135 define y ordena su sentido y función de la Procuraduría y le atribuye una serie de facultades en el artículo 136, lo mismo que a sus integrantes en los once artículos subsiguientes. En el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria hayamos el fundamento legal del arbitraje en los artículos 1, 2, 4, fracción III, 41, fracción V, párrafo tercero; 42; 43; 44 y 45. Es de resaltarse que existe una mayor precisión de atribuciones en el ordenamiento reglamentario. En el precepto supremo

solo se menciona al órgano procurador; la Ley Agraria define y establece su función social y enuncia sus primeras atribuciones y servidores públicos con los cuales contará la Procuraduría. Sin embargo, en esta normatividad no se haya regulado el procedimiento arbitral como atribución de este organismo, entre tanto que en el Reglamento Interior lo estructura y organiza, dicta los preceptos que encomiendan a esta Institución el conocimiento, promoción y seguimiento de dicho juicio paraprocesal.

No obstante lo anterior, no hay vestigio de contraposición legal, sino al contrario, existe una congruencia legislativa en virtud que se va conformando mas especial y precisa a medida que se sumerge en la Ley exclusiva para el órgano procurador de justicia; por lo que nos pone en una postura afirmativa consistente en la ratificación de que los artículos de las legislaciones invocadas anteriormente, constituyen el fundamento legal del arbitraje, para su estricta aplicación y observancia, como alternativa de allegarse el fin primordial del derecho, la justicia.

4.2. AUTORIDADES ARBITRALES CON LAS QUE CUENTA LA

PROCURADURÍA AGRARIA

El encabezado nos invita a entrar a una aclaración que viene a ser obligatoria para no desviar el pilar mismo de este trabajo, ya que si así fuera, estaríamos ineludiblemente a la deriva, con posturas encontradas que pondrían en entredicho nuestra tesis. Por lo que es necesario clarificar nuestro cauce, rectificar términos que pudieran confundir. En este sentido, cabe profundizar sobre este punto y luego proseguir el tema que nos ocupa.

Se ha dicho que el arbitraje es una facultad conferida por las partes en conflicto a una persona o institución sin autoridad judicial, para conocer y resolver sus diferencias en un asunto determinado; también hemos dicho que es un procedimiento paraprocesal, o sea, al lado del proceso; que es un procedimiento privado; que se instituye a una persona particular como árbitro para que resuelva sobre una litis determinada. Ante tal virtud, es menester recordar que el arbitraje y la resolución que se dicte, no trae aparejada ejecución, ya que el árbitro no cuenta con autoridad pública que le permita hacer ejecutable, por la fuerza, su dictamen, esto es, no tiene atribuciones de Imperio, ni de coactividad que es característica de las autoridades judiciales. Solamente por la misma convicción de las partes al comprometerse y sujetarse al arbitraje se podrá cumplir voluntariamente el laudo.

Por otro lado, también hemos dicho que la Procuraduría Agraria no es una autoridad que pueda imponer a los sujetos agrarios sus determinaciones, sino que viene a jugar un papel evidentemente ajeno a lo que se conoce como jurisdiccional. Por lo que es posible llegar a la conclusión que dentro de la Procuraduría Agraria no existen autoridades arbitrales, sino, en todo caso, serán servidores públicos que tienen el encargo de proveer los elementos indispensables para proporcionar a las partes en conflicto un ambiente propicio para desarrollar favorablemente el juicio arbitral.

En este orden de ideas, consideramos oportuno hacer alusión al arbitraje institucional, que surge como respuesta a nuestras conjeturas. Y por consiguiente veremos que " El arbitraje Institucional se caracteriza, entonces, por la presencia de un organismo que tiene por objeto servir de manera profesional aunque sin ánimo de lucro, a los contratantes, ofreciéndoles no sólo una nómina de árbitros o técnicos, sino también de reglas cada vez más adecuadas al tipo de negocios involucrados en cualquier litigio.

Con la aparición del arbitraje institucional, se tiene la seguridad de una entidad privada que orienta, divulga, explica y practica el procedimiento arbitral; se tiene también la certeza del árbitro imparcial con la experiencia suficiente según el caso; a todo lo cual se agregan un conjunto de reglas breves y claramente redactadas siguiendo las directrices aconsejadas, no sólo por la experiencia local, sino la internacional la utilización de un idioma elegido por las partes y de un lugar también seleccionado por ellas " ⁴⁴.

En este sentido, es conveniente resaltar que el arbitraje que se ventila en la Procuraduría Agraria es de tipo institucional, ya que no se trata de una persona quien ejerce el cargo de árbitro, sino es una institución, que por conducto del servidor público nombrado para tal efecto procede a dirimir la controversia de las partes que se han sujetado al arbitraje de la Procuraduría.

Huelga reconocer y determinar que en la Procuraduría no hay autoridades arbitrales, sino servidores públicos que tienen íntima relación con la materia, y que ponen a disposición de las partes en conflicto todos los elementos de que se sirve este órgano para proveer un buen procedimiento arbitral, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento y dictaminando conforme a conciencia y buena fe guardada.

⁴⁴ Briseño Sierra, Humberto. "El Arbitraje Comercial", Doctrina y Legislación, De. Limusa, México, 1988, pp. 15.

Por la conclusión que se ha alcanzado, ahora estamos en aptitud de mencionar cuales son los servidores públicos y unidades administrativas con las que cuenta la Procuraduría Agraria para desarrollar un eficaz procedimiento arbitral. Así, contará con un Subprocurador General, que entre otras atribuciones tendrá la de intervenir y resolver por la vía conciliatoria y arbitral si así lo acuerdan y solicitan las partes. las controversias sobre derechos agrarios que se susciten entre campesinos, núcleos de población, pequeños propietarios y sociedades a que se refiere la Ley, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento (artículo 11 fracción VIII del RIPA); contará con una Dirección General de Conciliación y Arbitraje y Servicios Periciales que podrá intervenir como árbitro, a petición de las partes y ventilar el procedimiento respectivo en los términos del mismo Reglamento, hasta la pronunciación del laudo o compromiso arbitral (artículo 22 fracción III del RIPA); lo mismo que contará con Secretarios Arbitrales, Notificadores, Peritos, Visitadores, Dictaminadores y demás personal técnico que apoye y auxilie al árbitro en la consecución de una buena valorización de la problemática planteada y emita objetivamente un justo fallo (artículo 6 último párrafo del RIPA).

De esta forma, queremos hacer hincapié en que la Procuraduría Agraria, como en otros órganos, cuenta con personal capacitado que atiende y conoce del arbitraje, lo mismo que utensilios suficientes para dirigir y tramitar este procedimiento arbitral de una forma profesional y experimentada, por lo que sirva este presente como un medio difusor para que el arbitraje sea reconocido y practicado como un camino viable para alcanzar la defensa y permanencia de nuestros derechos agrarios.

4.3. PROCEDIMIENTO ARBITRAL

Ahora veremos cuales son los pasos por los que atraviesa el procedimiento arbitral. En este sentido, el presupuesto anterior al arbitraje es el hecho que los contendientes o uno de ellos acuda a la Procuraduría Agraria para solicitar su intervención para resolver el problema que les aqueja. Previa realización de los trámites que exige la Ley, la Institución se abocará a establecer y dar seguimiento al procedimiento de conciliación, disponiéndose todas las condiciones favorables para su logro, según lo dispuesto por el artículo 41 de su Reglamento Interior ; esto constituye la primera instancia de la cual hecha mano para lograr la conclusión de la litis que le ha sido planteada.

Una vez que ha sido agotada la vía conciliatoria para resolver un conflicto sobre derechos agrarios y las partes no llegaren a un acuerdo, la Procuraduría las exhortará para que de común acuerdo la designen como árbitro del asunto.

Ante ellas, el conciliador deberá actuar de la siguiente manera :

A) Cuando las partes acepten el arbitraje deben hacerlo constar por escrito.

Una vez hecho lo anterior, se celebrará el compromiso arbitral .

B) Si las partes no aceptan el arbitraje se levantará acta de la audiencia de conciliación correspondiente y se les tendrá por inconformes, dejando sus derechos a salvo para hacerlos valer en la vía y forma que sea procedente, manifestándoles que en el supuesto de que acudan ante el Tribunal Agrario, la Procuraduría se constituirá como coadyuvante y no asesorará a ninguna de ellas.

C) Cuando las partes comparezcan ante la Procuraduría para someter su conflicto al -

procedimiento arbitral, sin recurrir a la conciliación, la misma respetará su voluntad y se abocará de inmediato y en forma directa al arbitraje.

4.2. COMPROMISO ARBITRAL Y DESIGNACIÓN DEL SERVIDOR PUBLICO QUE SE CONSTITUYA EN ARBITRO.

El procedimiento arbitral se inicia a partir de que las partes designan a la Procuraduría Agraria como árbitro y someten su conflicto a su conocimiento y decisión mediante el compromiso arbitral y culminara al dictarse el laudo correspondiente.

4.3 DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO.

Recibido el compromiso arbitral, la Procuraduría, con fundamento en los artículos 11, fracción VIII, 30 fracción III y 44 de su Reglamento Interior y por conducto de la Subprocuraduría o de la Delegación que corresponda, procederá a nombrar al Servidor Público que deba conocer del trámite procesal del asunto conforme a las normas del juicio agrario, hasta dictar el laudo respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en la parte final del último de los mencionados artículos.

El acuerdo a través del cual se haga el anterior nombramiento, deberá hacerse del conocimiento de las partes mediante notificación personal.

4.4. DESIGNACIÓN DEL SECRETARIO ARBITRAL

En virtud de ser necesaria su participación en el juicio arbitral para dar fe de la legalidad de los actos y actuaciones practicadas durante el procedimiento debe designarse Secretarios Arbitrales.

Los delegados, con apoyo en los artículos 30 fracción III y 44 del Reglamento interior

de la Procuraduría, deberán hacer la designación de los servidores públicos que fungirán como secretarios arbitrales en cada uno de los asuntos, la que debe recaer en los visitadores y abogados agrarios adscritos a las delegaciones y residencias de la Procuraduría Agraria. Con este nombramiento será satisfecho íntegramente uno de los requisitos de forma para dar legalidad al procedimiento arbitral.

- 4.5. El servidor público designado como árbitro por la Procuraduría, señalará día y hora para la celebración de la audiencia arbitral, dentro de los veinte días naturales siguientes, acuerdo que será notificado personalmente a las partes.

Iniciada la audiencia el día y hora previamente señalados, las partes expondrán en forma oral los hechos en que fundan sus pretensiones y la parte contraria dará su respuesta.

En el mismo acto de la audiencia, las partes ofrecerán las pruebas que a su derecho convenga, siempre que no estén prohibidas por la Ley, ni sean contrarias a la moral o a las buenas costumbres. En seguida, una vez concluido el ofrecimiento de pruebas, el árbitro determinará lo relativo a su admisión y desahogo. Contra el acuerdo o determinación que deseche alguna prueba no se admitirá ningún recurso, si así es pactado por las partes en su compromiso arbitral.

Acto seguido se procederá al desahogo de las pruebas admitidas y que por su naturaleza puedan desahogarse o estén preparadas para tal efecto, pudiendo señalarse nuevo día y hora para desahogar las que hayan quedado pendientes. No habiendo prueba pendiente se pasará al período de alegatos en el que el árbitro oír los que sean expresados por las partes, o parte asistente a la audiencia: concluido dicho período se dictará el laudo que en derecho proceda".⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁵⁾ Procuraduría Agraria. "Manual para el Procedimiento Arbitral", P.A., 1993, pp. 8-10.

De esta suerte, se concibe al procedimiento arbitral como la segunda vía que otorga la Procuraduría Agraria a los litigantes para encontrar la solución a sus controversias. El inicio es exactamente cuando las partes designan a la Procuraduría como árbitro y se somete a su conocimiento y decisión mediante el compromiso arbitral. Este se concibe como un presupuesto ineludible para que opere el arbitraje. La Procuraduría fija el objeto materia de la discusión en este lapso, y posteriormente, designará al servidor público que tendrá la calidad de árbitro, a quien corresponde seguir el trámite del procedimiento hasta resolverlo en conciencia y buena fe guardada, observando las formalidades esenciales del procedimiento, es decir se respeta el derecho de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución. El laudo significa el final del arbitraje. Este mismo procedimiento, dice el artículo 43 última parte del RIPA, que se sujetará en lo conducente al procedimiento del juicio agrario, esto es, lo que hace a la celebración de la audiencia, de las pruebas y su desahogo y los alegatos.

El arbitraje que administra la Procuraduría se califica de estricto derecho en contraposición del de equidad; éste otorga la facultad al árbitro para fallar sin sujeción alguna o formas legales y según su leal saber y entender, en conciencia y buena fe; aquél impone al árbitro se ajuste y falle con arreglo a las leyes. El arbitraje de la Procuraduría se sujeta en lo conducente a las normas del juicio agrario, según lo dispone el artículo 41 último párrafo y 43 última parte de su Reglamento Interior; respetando el principio de igualdad entre las partes, observando las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que el árbitro deberá resolver conforme a derecho y en absoluta imparcialidad sin violar al principio de legalidad y la garantía de audiencia consagrados en el artículo 14 Constitucional; juzgando en conciencia y buena fe guardada, según lo establece el artículo 42 del Reglamento citado. Por otro lado, no debe deducirse que exista un procedimiento convencional y otro de equidad, por que no puede confundirse el procedimiento y el laudo cuando las partes pueden dispensar a los árbitros de seguir las reglas legales de manera más o menos absoluta, autorizándolo a decidir en equidad, sin formalidad a condición de respetar el orden público. No puede concebirse tal confusión, ya que el procedimiento será siempre una normatividad preestablecida, sea por las partes, por los árbitros o supletoriamente por la Ley. En el caso de una decisión en equidad consiste en la simultánea creación

de la norma y resolución. El seguir un procedimiento en equidad será un absurdo, porque implicaría la instancia de una secuencia cuyo eslabonamiento es desconocido por los interesados y establecido a postiori por el árbitro, o sea, un promover sin la posible previsión de su eficacia y certeza.

Por otro lado, creemos oportuno hacer un apuntamiento, que si lo dejáramos pasar podríamos cometer un error. Esta aclaración consiste en lo que dispone la primera parte del texto del artículo 42 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, donde dice " En amigable composición, se fijara las cuestiones que deben ser objeto del arbitraje "; como se advierte, se hace mención de la figura de la amigable composición que es totalmente diferente al arbitraje. Son dos cuestiones que distan de ser iguales y por lo mismo son independientes. " No debe confundirse las dos Instituciones mencionadas. Si bien en su origen histórico la amigable composición puede haber sido el antecedente del arbitraje, esta figura de la amigable composición, señalada también por Carnelutti como equivalente jurisdiccional no tiene vida ni entidad propia, como lo ha señalado con todo acierto Alcalá Zamora, porque si la amigable composición triunfa, lo que se logra es avenir a las partes, o sea, consigue que lleguen a adoptar alguna solución autocompositiva; y si la amigable composición fracasa, entonces no se soluciona ningún tipo de conflicto. En otras palabras, la amigable composición constituye únicamente una actividad conciliatoria de un tercero ajeno, el cual es aceptado por las partes en conflicto como mediador para que procure conciliar los intereses en desacuerdo ". (46) Por lo que interpretamos que, el legislador consideró que en ese momento, de fijar la cuestión objeto del arbitraje, debiera aplicarse la institución de la amigable composición, sea porque aún no ha sido designado el árbitro por la Procuraduría Agraria, o por que quiso poner otro medio de avenimiento entre las partes; fuera de estos casos, consideramos que se estará ante una indudable confusión de las figuras.

Vertidas las anotaciones que anteceden, es de manifestarse que la Procuraduría consiente de lo novedoso que puede resultar sus actividades a los sujetos agrarios, lo mismo que el arbitraje resulta

(46) Gómez Lara, Cipriano " Derecho Procesal Civil ", Ed. Trillas, México, 1990, pp. 182 y 183.

un procedimiento nuevo que empieza a manejar esta institución, a procurado facilitar sus procedimientos con la implementación de diversos materiales que difunden y dan a conocer los diferentes trámites que se realizan ante dicho órgano descentralizado, con la finalidad de que los campesinos, lo mismo que los servidores públicos que atienden estas cuestiones, echen mano de los formatos que permiten entender y hacer más fácil la operación de cada paso y agiliza las fases administrativas y procesales, y así, llegar a la consecución de una eficiente procuración de justicia.

El procedimiento arbitral tiene un plazo de 60 días naturales y excepcionalmente puede prorrogarse, sea cuando así lo amerite el asunto en cuestión, para allegarse de otros elementos que permitan al árbitro estar en aptitud de valorar en estricto rigor imparcial el conflicto conociendo la verdad histórica del mismo y dictar el laudo correspondiente, o por acuerdo de las partes. Para que sea más entendible como se desenvuelve este procedimiento y se conozca verazmente el seguimiento y la secuencia procedimental, nos damos a la tarea de presentar al lector de este modesto trabajo, un organigrama que representa el esquema cronológico de las fases por las que se sucede el juicio arbitral; deja entrever cuales son las acciones que realizan y el término para que se efectúe cada una, desde la designación del árbitro hasta la notificación del laudo emitido.

4.4. CARACTERÍSTICAS DEL ARBITRAJE

Desde su nacimiento, el arbitraje ha cambiado según la época según en la injerencia del conglomerado humano, no obstante, ha conservado su base procedimental de buena fe que le da dirección y originalidad. Están consagradas breves fórmulas de mecánica procesal como la inmediatez, la oralidad en la secuencia sucinta de las actuaciones. En este procedimiento, donde se proyecta, se formula una genuina audiencia en la que prevalece la exposición verbal y libre, sin los formalismos anacrónicos de los juzgados, estriba una lianeza con la que las partes pueden actuar, lo que se traduce en un privilegio del arbitraje, sin la engorrosa burocracia oficial que reclama documentación y acreditamiento de cada etapa judicial.

En este orden, el arbitraje ha constituido sus propias características, mismas que ha conservado a través del tiempo, las cualidades que distinguen al arbitraje respecto del resto de procedimientos especiales, ordinarios, judiciales o extrajudiciales, son muy evidentes que se pueden traducir, algunas de ellas como elementos indispensables, que si no estuvieran presentes no operaría el arbitraje; de esta forma tenemos que

" Como características sobresalientes del juicio del juicio arbitral, se mencionan las siguientes :

A) El procedimiento se rige por un compromiso arbitral que es un contrato consensual, formal, bilateral y a título oneroso o gratuito. En el caso de la Procuraduría Agraria, como todos los servicios que presta, es gratuito.

B) Se somete determinado conflicto al conocimiento y decisión del árbitro.

C) Se estipula la forma de tramitar dicho juicio arbitral.

D) Se nombra árbitro y secretario arbitral, y

E) Se fija lugar y tiempo en que debe resolverse el litigio". (47)

Pero a nuestro juicio, consideramos, además de los anteriores, las siguientes :

- El procedimiento que se ventila en la P.A. es de estricto derecho en contraposición del arbitraje en equidad y sigue las formalidades esenciales del procedimiento.
- Este procedimiento se apoya en lo conducente a las normas del juicio agrario.
- El compromiso implica para su perfeccionamiento la concurrencia de tres sujetos.
- El arbitraje procede sólo sobre asuntos privados agrarios que no sean de interés público.
- El arbitraje es institucional.
- El árbitro falla conforme a derecho observando las formalidades esenciales del procedimiento, en conciencia y buena fe guardada.
- Para su real ejecución se tendrá que homologar el fallo arbitral ante el Tribunal Unitario Agrario, según lo dispuesto por el artículo 18 fracción XIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Estas características dan la pauta del arbitraje agrario, pero al respecto tenemos que formular ciertas meditaciones sobre el particular. Así tenemos que, como presupuesto de toda litis, es una

⁴⁷⁾ O.P. Cit. Procuraduría Agraria . .pp. 6.7.

controversia que no es irrevocable; el árbitro carece de potestad para compeler a terceros y testigos y para ejecutar los laudos por sí mismos, sino que requiere de la homologación para que el Tribunal Agrario disponga su ejecución, sin embargo, el laudo que dicta el árbitro entraña un título de ejecución. El compromiso implica la concurrencia de tres sujetos por lo que resulta un contrato consensual y plurilateral, ya que significa una serie de obligaciones para las partes y para el árbitro.

En este marco, huelga mencionar que el arbitraje concibe un río de ventajas, que si se aplicara, mermaría considerablemente el trabajo de los Tribunales Agrarios, para el logro de la rápida, expedita e inmediata impartición de justicia. Entre otras ventajas, se consideran: La inmediatez, la oralidad, la secuencia lógica de las actuaciones, una comunicación personal y directa de las pretensiones de las partes, suprime la engorrosa tramitación judicial, los elevados costos que implica acudir a los tribunales, se suprime el protocolo formulario de éstos, el arbitraje se desenvuelve como lo desean los interesados, el árbitro no tiene la obligación de denunciar irregularidades fiscales, la discreción en cuanto a la materia de la contienda y la economía procesal que representa una rapidez en la obtención de la resolución.

Por estas ventajas que ofrece el arbitraje, nos permitimos hacer ciertas alusiones prácticas al respecto. Hasta el momento es casi nula su instauración, no se exhorta para la aplicación de esta vía; se desconoce la figura, sea por los campesinos y un tanto también, por los servidores públicos. En este sentido deberá plantearse una capacitación más exhaustiva a los servidores que conocen del arbitraje y promover una mayor difusión entre los sujetos agrarios, que se traduciría en una mayor concurrencia y utilización en el terreno arbitral.

4.5 COMPROMISO ARBITRAL

En este apartado entraremos al estudio del elemento indispensable para perfeccionar el nacimiento de la voluntad procesal que es la convergencia y manifiesta voluntad de las partes en conflicto y del árbitro nombrado consideración que no haya parangón en los juicios ordinarios donde el juez está preconstituido y investido de función pública estatal. Es el elemento que funge como la pieza fundamental que obliga a las partes, como figura jurídica que contiene las condiciones en las que se ha de desarrollar el arbitraje, es por lo mismo, el punto angular que resalta una importancia sumamente significativa para la eficacia y validez de dicho procedimiento. El compromiso arbitral es la sustancia que le imprime vida y basamento a este juicio.

* Como ha quedado señalado, el arbitraje, a diferencia del proceso jurisdiccional tiene como fundamento de obligatoriedad el acuerdo celebrado entre las partes para someter un determinado litigio a la decisión del o de los árbitros. Este acuerdo de voluntades puede asumir la forma de un compromiso arbitral o la de una cláusula compromisoria. La distinción entre ambas clases de acuerdos atiende tanto al tiempo de su celebración como a su forma. Cuando ya ha surgido el conflicto entre las partes, el acuerdo que celebran para someter dicho conflicto al conocimiento y resolución de un árbitro, recibe el nombre de compromiso arbitral o compromiso en árbitros. En cambio cuando al celebrar algún contrato principal (compraventa, permuta, etc.) las partes manifiestan su voluntad de que, en caso de llegar a presentarse algún conflicto sobre la interpretación o aplicación de dicho contrato, tal conflicto -todavía no presente- sea conocido y resuelto por un árbitro, entonces este acuerdo accesorio al contrato principal recibe el nombre de cláusula compromisoria. De esta manera, por regla, el compromiso arbitral suele celebrarse después de que ha surgido el conflicto, la cláusula compromisoria, en cambio, suele estipularse antes de que aquél se manifieste. En cuanto a la forma, el compromiso arbitral es un verdadero contrato, el paso que la

cláusula compromisoria es sólo una parte, precisamente una cláusula, dentro de otro contrato principal" ⁽⁴⁸⁾

Es clara la diferencia entre una y otra, saltan a la vista, sea por la forma, sea por el tiempo; y aún cuando algunos tratadistas sostienen que la cláusula compromisoria es un contrato con objeto propio, diverso del contrato principal, conserva diferencias muy marcadas. En el arbitraje agrario es nula la utilización de la cláusula compromisoria, casi por las misma razón por la que no es aplicado el arbitraje para dirimir controversias agrarias. Básicamente en el compromiso arbitral se ubica el momento de inicio del arbitraje agrario, sin que hasta la fecha se haya dado el caso de que proceda este procedimiento por causa de una cláusula compromisoria, pero no se descarta esta posibilidad, dado el estímulo que se ha provocado por desarrollar relaciones económicas y comerciales agrícolas que se pueden suscitar en el campo. Aunado a que en la normatividad agraria no la prevé ni la sanciona, pero tampoco la prohíbe. La cláusula compromisoria en otros terrenos jurídicos, ha sido declarada por la jurisprudencia que corresponde al árbitro resolver sobre la validez de la cláusula independientemente de los vicios que pudiera tener el contrato principal. Tanto la cláusula compromisoria como el compromiso arbitral traen como consecuencia que los juzgados se inhiban para conocer del asunto, ante el caso contrario se pueden oponer las excepciones la incompetencia o litispendencia.

Debemos hacer hincapié en algunas consideraciones que nos ayudarán a comprender mejor lo que es el compromiso arbitral. Con este propósito se debe señalar que se trata de un acuerdo de voluntades donde las partes se comprometen atenerse al parecer de un árbitro. Donde se fijan las reglas que dirigen el desarrollo del juicio arbitral. El procedimiento está en el compromiso como reglamento y el compromiso trasciende al procedimiento con el desenvolvimiento de su programa dinámico. Es precisamente en esa voluntad común, donde se apoya la fuerza obligatoria del laudo,

⁽⁴⁸⁾ Ovalle Favela, José "Derecho Procesal Civil", Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, 4ª Edición, México, 1991, pp. 352.

porque el deber de someterse a la decisión se ha admitido de antemano. Es el punto de partida del arbitraje y como acuerdo de voluntades se traduce en un contrato que va dirigido a la definición de una controversia jurídica. Este compromiso arbitral agrario se clasifica como un contrato bilateral (o plurilateral) . formal, gratuito, conmutativo y consensual. Es bilateral, en contraposición de unilateral, porque genera obligaciones para ambas partes, aunque podemos añadir que es plurilateral porque tiende a regular la actividad de tres sujetos y eventualmente a provocar la intervención del poder público en la ejecución, esto es, también comprende al árbitro cumplir con ciertas obligaciones específicas que se contienen y expresan en el compromiso arbitral. Es formal, en contraste de consensual, porque para su existencia jurídica es necesario que la manifestación de voluntad deba recaer en un escrito debidamente firmado por las partes intervinientes y por dos testigos, además que en dicho instrumento se acuerdan y se asientan las reglas que se han de seguir. Es gratuito, porque todos los servicios que presta la Procuraduría Agraria son en ese carácter. Es conmutativo, contrapuesto a aleatorio, porque se conocen desde un inicio los provechos y gravámenes que puedan generarse; y es consensual, en contraposición de real, porque para su perfeccionamiento no requiere de la entrega de alguna cosa, sino es una obligación que nace del mismo contrato y se perfecciona simplemente por el acuerdo de voluntades. Por otro lado, nunca debe confundirse el compromiso arbitral con el contrato de transacción, ya que el primero no agota la litis, simplemente proporciona un medio idóneo para resolverlo, mientras que el segundo si logra resolver la contienda. Es por lo mismo, un contrato que celebran las partes para obligarse a no acudir a la jurisdicción ordinaria para la decisión del conflicto, sino someterlo al conocimiento de jueces árbitros.

En el compromiso arbitral concurren elementos que constituyen y le dan eficacia y validez, que de su ausencia provocaría su nulidad. Entre los que podemos citar como reales son : La existencia de una controversia en la que no se haya dictado sentencia irrevocable, que sea sobre derechos agrarios y no sobre derechos de interés público, además de que se trate de controversia concreta y determinada y se precise el negocio o negocios controvertidos en el mismo compromiso arbitral ; sin la reunión de estos tres requisitos será nulo de pleno derecho, sin previa declaración judicial. Dicho compromiso

puede celebrarse antes de que se inicie o concluya el juicio agrario, en este caso las partes deberán hacer el desistimiento correspondiente (artículo 45 del RIPA). Deberá existir un plazo para que concluya, con el laudo, el procedimiento arbitral, con posible suspensión o prórroga excepcionalmente. Ante esta consideración debemos apuntar que el arbitraje agrario se sujeta a un plazo de 60 días naturales. Y por último, las partes acuerdan y fijan un procedimiento estimando el fondo y la forma, siguiendo las bases del juicio agrario, es decir, se sujetan al arbitraje de la Procuraduría Agraria y a la sazón de las normas procesales ordinarias y sustantivas del derecho agrario.

Como elemento formal se considera la necesidad ya apuntada, consistente en hacer constar por escrito dicho acuerdo, donde se precise las cuestiones litigiosas objeto del arbitraje; sin embargo no invalida el compromiso arbitral sino se designa el nombre del árbitro, si no se estipula el plazo, ni el procedimiento a seguir, ni las normas sustantivas aplicables, pues estos aspectos la Ley suple éstas con disposiciones legales: al respecto el artículo 43 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establece que arbitraje se sujetará, en lo conducente, al procedimiento del juicio agrario. No obstante, es aconsejable para la sanidad del juicio arbitral que el acuerdo contenga todas las bases para tener bien definida la obligatoriedad de la decisión del árbitro y no caer en errores procesales ni substanciales.

Configura los elementos personales las mismas partes comprometidas que intervienen y el árbitro; de tal suerte que son tres los que aparecen ineludiblemente en este juicio. En este orden, las partes deben tener la capacidad general jurídica de goce y ejercicio, para contratar y obligarse. La obligaciones de los comprometidos que nacen de la celebración del compromiso son :

1.- Someter la controversia jurídica que existe entre ellos a la competencia del arbitraje de la Procuraduría Agraria, por lo que deberán abstenerse de acudir a otra jurisdicción mientras subsista el compromiso arbitral, de lo contrario, la parte cumplida y perjudicada podrá optar en acudir también a

los Tribunales y rescindir el compromiso, o en su caso oponer las excepciones de incompetencia y litispendencia y proseguir con el arbitraje .

2.- Pasar por la decisión que el árbitro haya emitido, cumpliendo cabalmente el fallo.

Por su parte, el árbitro tendrá tan sólo la obligación, una vez aceptado el cargo, de llevar el juicio arbitral hasta sus últimas consecuencias con sujeción al procedimiento pactado por los mismos compromitentes y permitido por la Ley. La capacidad de los compromitentes es la general, la que se requiere en el derecho común, entre tanto la calidad del árbitro es más compleja. * Ni los códigos civiles, ni procesales, ni las leyes orgánicas se refieren a las calidades de los árbitros.

Hay desde luego, la disposición general del artículo 647 del Código Civil, en el sentido de que el mayor de edad dispone libremente de su persona y sus bienes, lo cual debe ser complementado con las prescripciones que se refieren a inhabilidades, impedimentos e incompatibilidades.

En cuanto a la inhabilidad, el artículo 635 de la misma Ley establece que los inhábiles requieren autorización del tutor a fin de contratar ; y por lo que respecta a los impedimentos, el artículo 623 del Código Procesal Civil Distrital indica que los árbitros sólo son recusables por las mismas causas que lo fueron los demás jueces cuya lista de obstáculos legales se enumeran en el artículo 170 en sus quince fracciones . . .

. . . En relación a las incompatibilidades debe indicarse que por los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica ningún funcionario de la Administración de Justicia podrá desempeñar otro puesto, y entre los cargos que se enumera en su segundo párrafo, que abarca no solamente dichos funcionarios sino también a los empleados se señalan textualmente a los árbitros y a los arbitradores . . .

... En resumen, la situación en México del árbitro es de tal manera favorable para su actuación, que no hay prohibición ni restricciones fuera de los impedimentos ya mencionados que señala el artículo 170.

Obviamente, la garantía de independencia e imparcialidad de los árbitros constituye la base misma en que se sustenta la confianza de las partes para recurrir al procedimiento arbitral; de ahí que estas cualidades se exijan implícitamente al enumerarse los impedimentos la Ley Procesal.⁽⁴⁸⁾

En la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria no se establece ningún algún precepto que determine cuales son los impedimentos y excusas que debe atender el árbitro cuando se le envíe un asunto para que lo conozca y resuelva, sin embargo, los comentarios anotados sirven como parámetros para alcanzar una real y absoluta imparcialidad e igualdad entre las partes; aunque también, hay que decirlo, sólo el árbitro nombrado por el juez ordinario puede ser recusable, mientras que lógicamente el nombrado por las partes, no lo es; por lo que estando conforme a lo dispuesto por el artículo 44 del Reglamento Interior, la misma Procuraduría Agraria puede substituir al servidor público que funge como árbitro cuando por las circunstancias del caso considere conveniente; por lo que es de estimarse que las mismas partes deben hacer manifiesta su inconformidad y objetar el nombramiento del servidor público designado, expresando sus motivos tan luego que sean notificados de dicha designación, tomando en consideración los parámetros enunciados.

Estas limitaciones deben seguirse observando cabalmente para asegurar una constante imparcialidad en la actividad que realiza el árbitro y produzca una decisión justa y equánime en las controversias que le sean remitidas, aunado a que la labor que realiza este árbitro es finalmente la de establecer y determinar el derecho a quien le corresponde, o sea, produce una resolución sobre el fondo del pleito, toda vez que la decisión que emite no es una mera propuesta de arreglo, como ocurre con la sugerencia de un mediador o de un conciliador, sino que tiene el carácter de una decisión obligatoria,

⁽⁴⁸⁾ Briseño Sierra, Humberto "El Arbitraje Comercial", Doctrina y Legislación, Ed. Limusa, México, 1989, pp.35, 37.

realmente juzga y valora todos los elementos que le son presentados, realizando actividades que corresponden a función jurisdiccional. Por lo que, como juzgador debe atender y observar los impedimentos que le imposibiliten entrar al conocimiento y estudio de la litis que le haya sido planteada. De tal forma, que los impedimentos que se enumeran en el artículo 170 del Código Procesal Civil Distrital, y que son nuevamente enumerados en el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles (que para efectos del juicio agrario es de aplicación supletoria) y que se impone a los jueces ordinarios, teniendo en cuenta lo ordenado en el artículo 623 del primer ordenamiento invocado, en el sentido de que los árbitros sólo pueden ser recusables por las mismas causas que lo fueran los demás jueces y considerando que en este caso no cabe la recusación sin un medio de objeción, es indispensable, para obtener la eficacia del arbitraje que ofrece la Procuraduría Agraria, que los árbitros que nombre esta Institución no estén impedidos para conocer de los asuntos que le son remitidos y radicados bajo su responsabilidad, y se obtenga de esta manera la anhelada imparcialidad procesal que caracteriza a todo proceso jurisdiccional.

Por la relevancia que reporta para el arbitraje el compromiso arbitral, la Procuraduría Agraria ha diseñado un modelo de este acuerdo, que permite tener una idea mucho más clara de lo que es este instrumento y que por supuesto, contiene los siguientes puntos :

1. Los nombres de los otorgantes;
2. Su capacidad para obligarse;
3. El carácter con el que contraten;
4. Su domicilio;
5. Su determinación de someterse al arbitraje de la Procuraduría Agraria;
6. La Fijación del negocio o negocios que serán objeto del arbitraje;
7. De la designación del árbitro y secretario arbitral;
8. De la substanciación que deba observarse;
9. Los medios de prueba admitidos;

10. Los recursos legales que renuncien o se admitan y concedan las Leyes.

Estos son los aspectos relevantes que podemos señalar para que el compromiso arbitral obtenga una validez irrefutable. Si se cumplen éstos, siguiendo lo conducente a las reglas que dicta el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, no podrá tacharse de inválido este acuerdo en el que convergen las voluntades de los otorgantes para originar y dar inicio al procedimiento arbitral agrario, que por su propio deseo, generan para lograr el finiquito de su contienda.

4.6. AUDIENCIA Y RESOLUCIONES QUE SE EMITEN

Una vez revisado lo concerniente a la cuestión contractual, procedemos a analizar lo relativo a la parte procesal propiamente dicha. Ya nos hemos abocado a lo sustancial, a lo referente con la expresión de voluntad plasmada en el acto contractual denominado compromiso arbitral, ahora nos referiremos a lo objetivo. Esto viene a ser lo relacionado con la audiencia que celebra el árbitro y en la cual se observa las normas fijadas para tal efecto, siguiendo en lo conducente lo establecido para el juicio agrario. Es en esta audiencia donde se reúnen todas las actividades procesales, que asemejan al arbitraje con la función jurisdiccional, en virtud de que atiende a la capacidad de los litigantes, sus datos generales, a la facultad que tiene para acreditar su dicho mediante las pruebas relativas al caso. En este sentido, esta fase reviste una gran importancia procesal, porque es en esta faceta donde el árbitro puede introducirse al fondo del pleito y examinar las pruebas, testigos y peritos, lo mismo que acordar la práctica de cualquier diligencia que le permita obtener la verdad real e histórica de los hechos.

De tal suerte que, " Durante la audiencia el árbitro observará las siguientes reglas :

A) En principio se asentará en el acta el lugar y fecha, el objeto de la audiencia, nombre y domicilio de las partes y de quienes comparezcan a la misma, el medio por el que se acredite su identidad y demás generales.

B) Durante el acto de la celebración de la audiencia las partes podrán hacerse mutuamente las preguntas que deseen y que se relacionen con los hechos, así como interrogar testigos y peritos y en general, aportar todas las pruebas que sean necesarias y que estén relacionadas con los hechos controvertidos.

C) Para el caso de que alguna de las partes se haga representar por un mandatario, éste deberá acreditar su personalidad.

D) Las defensas y excepciones que tuvieren, se harán valer en el acto mismo de la audiencia.

E) El árbitro podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas tomen parte en la audiencia, esto es, a las partes, a los testigos y peritos; también tendrá facultad para examinar documentos, objetos o lugares y hacerlo reconocer por peritos, y asentará en el acta las preguntas, respuestas, resultados y todos aquellos datos que sean necesarios para el conocimiento de los hechos.

F) Para examinar testigos se podrán presentar interrogatorios escritos o hacer las preguntas en forma verbal, directamente por las partes o por el árbitro, siempre relacionadas con los hechos controvertidos. Las preguntas no serán contrarias a la moral o al derecho; deberán ser formuladas en términos claros y precisos, procurando que no tengan implícita la respuesta del testigo, ni sean sugestivas o insidiosas. El árbitro cuidará que se cumplan con estos requisitos y desechará toda pregunta que no reúna con esas condiciones.

G) Si fuera necesario, la Procuraduría se auxiliará de traductores y dictámenes de peritos en las materias que se requiera.

H) La Procuraduría podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea el estado o naturaleza del asunto, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de los hechos cuestionados.

En la práctica de estas diligencias, la Procuraduría actuará como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas".⁽⁵⁰⁾

Como es notable, lo transcrito es semejante a lo que establecen los artículos 185 y 186 de la Ley Agraria; esto sirven de fundamento y fuente para implementar las reglas que se observan durante el acto de la audiencia; se confirma nuevamente lo que dispone el artículo 43 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en el sentido de que se aplicarán, en lo conducente, las normas del juicio agrario al arbitraje en cuestión. Por otro lado, es oportuno añadir que después de haber desahogado todas las pruebas ofrecidas y no haya alguna pendiente, las partes alegarán lo que a su derecho convenga, oyéndolas el árbitro, quien después de haber desahogado este período, procederá a dictar el laudo correspondiente.

De esta suerte se aprecia, que este procedimiento arbitral suprime toda la complejidad del juicio ordinario y se vuelve claro y sencillo, sin los anacrónicos trámites que exigen los tribunales, además que para el campesino es de gran ayuda que todos los servicios que presta la Procuraduría sean gratuitos, en la inteligencia de que varias diligencias, que pudieran implicar gastos para las partes, correrán a cargo de la Institución.

En el entendido de que por resolución se debe entender que es toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio; podemos señalar que en el arbitraje agrario entre otras resoluciones que se emiten, cobran importancia el auto de radicación del arbitraje, el auto de admisión de pruebas y el laudo. En este orden, el primero, el árbitro tan sólo hace sabedores a las partes que ha sido nombrado para conocer del juicio y que ha señalado fecha para la celebración de la audiencia arbitral; el segundo, es propiamente un acto procesal que aunque haya la posibilidad de estipularse en el compromiso arbitral que podrá ser apelable este auto, la verdad es que no existe la

⁽⁵⁰⁾ Procuraduría Agraria. "Manual para el Procedimiento Arbitral", P.A. México, 1993, pp. 11-12.

instancia que atiende y sustancie dicha apelación, ya que ni el Tribunal Unitario Agrario ni el Tribunal Superior Agrario tienen facultades para tales efectos; el tercero es de singular importancia por dos razones. a saber porque pone fin al arbitraje y resuelve el fondo de la cuestión controvertida. De esta suerte, se presentan tres tipos de resoluciones: Los de mero trámite, el que resuelve una cuestión dentro del proceso y otro que resuelve el fondo del conflicto.

Atento a lo anterior, el laudo entraña una gran importancia, por lo cual debe destacarse que " En cuanto a la naturaleza jurídica del laudo, se advierte que la discusión no solamente se advierte en la doctrina sino también en la jurisprudencia; los dos pareceres contrapuestos podrían sintetizarse así : Por un lado se afirma que el laudo no es una sentencia, pero por otro se pretende equiparar a aquella por constituir un acto que se impone a los contendientes como modo de solución imparcial que se obtiene mediante el proceso.

Al analizar la semejanza entre la sentencia y el laudo Irribarra lista las siguientes:

1. Ambos resuelven un conflicto jurídico entre las partes.
2. Son emitidos por un tercero imparcial: árbitro y juez.
3. Culminan el procedimiento encaminado a la solución del conflicto.
4. Suponiendo que la decisión haya quedado firme, las partes se ven obligadas a cumplirla.
5. Las partes pueden interponer apelación y alegar vicios de fondo y procedimiento.
6. La ejecución se realiza por orden de un juez . . .

... Refiriéndose por otra parte, nuestro autor en consulta, a las principales diferencias, las lista de la siguiente manera :

LAUDO	SENTENCIA
A) Lo emite un particular.	A) La emite un juez.
B) Aunque es obligatorio para las partes, carece de ejecutabilidad e imperio.	B) Tiene el imperio de la potestad pública.

C) Necesita de la homologación para ser ejecutado.

C) No necesita de la homologación para ser Ejecutado".⁽⁵¹⁾

En lo anotado, aclaramos que en el arbitraje agrario no procede la apelación, por las consideraciones aseveradas anteriormente. Por otro lado, vemos que el laudo es similar y al mismo tiempo diferente de la sentencia, en algunos aspectos lo es, en otros no. Lo cierto es que " Como se ha mencionado, el árbitro dictará su laudo en el acto que concluya la audiencia respectiva. En caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido, el árbitro citará a las partes para oír el laudo en un término que estime conveniente, sin que el mismo exceda, en ningún caso, de veinte días naturales contados a partir de la fecha de la última audiencia.

El laudo se dictará a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de las pruebas, sino de acuerdo con los hechos y documentos que según el árbitro estimare debido a conciencia, fundando y motivando su resolución.

6.1. CONTENIDO DEL LAUDO

- I. LUGAR Y FECHA
- II. ARBITRO QUE LO PRONUNCIE
- III. DESCRIPCIÓN DE LA LITIS
- IV. UN EXTRACTO DEL PROCEDIMIENTO
- V. DESCRIPCIÓN DE LAS PRUEBAS Y VALORIZACIÓN QUE DE ELLAS HACE EL ARBITRO.
- VI. LOS RAZONAMIENTOS LEGALES O DE EQUIDAD; LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA QUE SIRVE DE FUNDAMENTO.
- VII. LAS PRACTICAS Y COSTUMBRES DE LOS GRUPOS.
- VIII. LOS PUNTOS RESOLUTIVOS.

⁽⁵¹⁾ Gómez Lara, Cipriano. "Derecho Procesal Civil", Ed.Trillas, México, 1990, pp.186.

6.2. NOTIFICACIÓN DEL LAUDO.

Una vez emitido el laudo correspondiente, se notificará a las partes si se encuentran presentes, en caso contrario, se ordenará notificarlas personalmente ".⁽⁵²⁾

Como se desprende de lo anotado, el laudo tiene que ser por escrito, firmado por el árbitro y fundado y motivado bajo criterios legales o de equidad, esto es, se combina la apreciación del árbitro en conciencia y en razonamientos jurídicos, apegándose a lo que disponen los artículos 188 y 189 de la Ley Agraria, que entre otras cosas establecen la manera de estimación de las pruebas, lo mismo que la emisión del fallo final. En tal virtud, se deduce que el laudo arbitral debe reunir los mismos requisitos que una sentencia judicial agraria. Por otro lado, el laudo agrario, no condena a costas procesales, atento a que en el Reglamento Interior de la Procuraduría no la sanciona, y el servicio que presta esta Institución es gratuito. Una vez firmado el laudo por el árbitro no puede ser modificado, pero sí aclarado, lo que implica corrección de error, específicamente el numérico, la adición de los puntos faltantes y la regulación de la forma, inclusive.

Como lo es en el proceso judicial, una vez dictada sentencia por el juez, pueden ocurrir dos situaciones, que declarada ejecutoriada dicha sentencia, la parte vencida cumpla voluntariamente el fallo emitido, lo que vendría a extinguir totalmente toda la relación procesal; o que el vencido en juicio se oponga y se niegue a cumplir la sentencia, lo que conduce que la parte vencedora promueva el incidente de ejecución o la vía de apremio según corresponda. Lo mismo sucede en el juicio arbitral, que tiene que atenerse a que el laudo sea homologado o que el tribunal otorgue el exequatur para que ordene su ejecución.

De tal suerte, que lo que dispone el artículo 42 del RIPA, relativo a la parte en que se establece que las partes podrán pactar que el laudo traerá aparejada ejecución, resalta y pone en evidencia un grave error y una incongruencia, porque para que tenga ejecución el laudo será necesario el otorgamiento

⁽⁵²⁾ Procuraduría Agraria, "Manual para el Procedimiento Arbitral", P.A. México, 1993, pp. 13.

del exequatur o reconocimiento de dicho laudo por el Tribunal Unitario Agrario, toda vez, como ha quedado indicado, el árbitro carece de imperio y potestad pública para hacer ejecutable su decisión, de otra forma, esto implicaría que al árbitro se le atribuyera autoridad judicial, mismo que por su naturaleza no tiene. Ante tal situación, debería modificarse dicho artículo y establecer en su texto que se turnara el laudo al Tribunal Unitario Agrario para que éste ordene su ejecución previa la homologación conducente.

Una vez hecha la aclaración precedente, es menester destacar que " En la resolución judicial que ordene la ejecución del laudo, el juzgador otorga un exequatur, un reconocimiento a la decisión del árbitro. Aquí cabe preguntar, si, para otorgar ese conocimiento, el juez puede revisar el laudo y, en su caso, conceder o negar la ejecución o si bien el juez no puede realizar ninguna revisión y, una vez presentado el laudo, debe ordenar invariablemente su ejecución. A este respecto, La Suprema Corte de Justicia se ha expresado : Los jueces, al presentárseles un laudo arbitral para su ejecución , tienen la obligación ineludible de aceptar el elemento lógico que, con autorización de la Ley Procesal, les proporciona el árbitro constituido por la voluntad de las partes, pudiendo rechazar ese elemento lógico sólo cuando haya en juego, y resulten violados, preceptos que irrefragablemente (sic) deben observarse.

De acuerdo con este criterio judicial, la regla es que los laudos pronunciados por los árbitros no requieren ser revisados y aprobados previamente por los jueces ordinarios, para que éstos ordenen su ejecución. Sin embargo, los jueces ordinarios sí pueden negarse a ejecutar un laudo cuando, a su juicio, éste viole " Preceptos que irrefragablemente deben observarse ". En el mismo precedente se expresa que " La revisión que del laudo hagan los tribunales, debe tener por objeto exclusivo, determinar si pugna con algún precepto cuya observancia esté por encima de la voluntad de los compromitentes ".⁽⁵³⁾

⁽⁵³⁾ Ovalle Favela, José, " Derecho Procesal Civil ", Col. Textos Jurídicos Universitarios, Cuarta Edición, Ed. Harla, México, 1991, pp.355.

En este sentido, también se pronuncia el Maestro Cipriano Gómez Lara, que dice que " Se señala que ese reconocimiento del juez respecto de la legalidad del laudo podría implicar el análisis de violaciones alegadas, que pueden dividirse en violaciones de fondo y en violaciones de procedimiento. A través de la mera homologación se sostiene que el juez ordinario se encontraría imposibilitado para revisar las violaciones de fondo cometidas en el laudo arbitral, sin embargo, esa homologación sí podrá tomar en consideración las diversas circunstancias que pudieran implicar que el conflicto jurídico resuelto no hubiera sido el designado en el compromiso en árbitros o en la cláusula compromisoria y, cuando el asunto no fuere susceptible de solución mediante el arbitraje.

También se señalan otros extremos, como el relativo a quien hubiere celebrado el acuerdo de arbitraje o hubiera nombrado los árbitros fuese incapaz, o no tuviere facultades para ello, en tales extremos el laudo sería ineficaz y no podría ejecutarse. Por otro lado, las violaciones procesales deben hacerse valer a través de los recursos y medios de defensa que concedan las leyes que rijan al procedimiento arbitral".⁽⁵⁴⁾

De esta forma, queda plenamente establecido que para que el laudo sea ejecutable, deberá pasar necesariamente por la revisión, en el caso de la materia agraria que nos ocupa, del Tribunal Unitario Agrario, según lo dispuesto por el artículo 18 fracción XIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, mismo precepto que dispone que previa determinación de que el laudo se encuentra apegado a las disposiciones legales aplicables conocerá de su ejecución.

Creemos oportuno, señalar que las sentencias, en este caso laudos arbitrales, pueden ser generalmente de tres tipos: declarativas, constitutivas y de condena. Para el caso de que el laudo arbitral condene a la parte vencida a realizar determinada prestación en favor del vencedor y, que aquél no dé cabal cumplimiento a lo que fue condenado, necesariamente el contrario, tendrá que incoar el procedimiento de homologación para que se ordene la ejecución del laudo. Sin embargo,

⁽⁵⁴⁾ Gómez Lara, Cipriano. " Derecho Procesal Civil ", Cuarta Edición, Ed. Trillas, México, 1990, pp. 187.

cuando se trata de un fallo arbitral en el que tan sólo se declaren derechos en favor de una de las partes, no requerirá de ejecución, por lo que estamos ante la presencia de un laudo declarativo; ante tal situación, si dicho fallo no es apegado a las Leyes aplicables al caso, consideramos que procede iniciar un juicio ordinario, reclamando la nulidad del mismo laudo por los vicios que éste contenga, sean de fondo o procesales. Este viene a ser el marco normativo que regula la homologación de los laudos arbitrales por el Tribunal Unitario Agrario.

Es menester recordar que, las partes pueden convenir en el compromiso arbitral, cuales son las resoluciones que pueden ser apelables, como es el caso del auto que admite o desecha las pruebas, sin embargo, debe quedar claro que en la Legislación Agraria no prescribe ni regula recurso alguno que pueda modificar su resolución que los contendientes convinieron que puede ser susceptible de ser apelable. Atento a que el arbitraje que se verifica en la Procuraduría Agraria es de tipo institucional, aquél se rige por las reglas que la misma Institución establece para dicho juicio. En este sentido, el Reglamento Interior de la Procuraduría no hace ninguna mención sobre el particular, sólo dispone que se sujetará, en lo conducente, al juicio agrario. Tomando en cuenta esto, nos remitimos a la Ley Agraria, la cual, en su artículo 198 tan sólo establece el recurso de revisión, mismo que, después de un estudio hecho a este precepto se concluye que no favorece su aplicación en lo que hace al procedimiento arbitral, dado que es improcedente para modificar, revocar o confirmar algunas de las resoluciones que se dictan en el curso del arbitraje. Por lo que resulta incongruente y fuera de la realidad, que se convenga establecer en el compromiso arbitral que determinados autos sean apelables, siendo que el laudo es la única resolución que puede ser impugnada, no por medio de un recurso ordinario, sino mediante el juicio de amparo.

En este mismo criterio se pronuncia el Tribunal Superior Agrario, al manifestar en la Circular No. 002/93, denominada: "Recurso de Revisión en Materia Agraria, Procedencia y trámite", que "Por lo que respecta a recursos de revisión que se han comenzado a plantear ante el Tribunal Superior Agrario, este órgano considera pertinente formular las siguientes precisiones:

1. En los términos del artículo 198 de la Ley Agraria el recurso de revisión procede contra la sentencia de los tribunales que resuelvan en primera instancia sobre:

I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleo de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles ;

II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales ; o

III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

De lo anterior, debe colegirse que la procedencia del recurso es limitativa, por disposición de la Ley, respecto de aquellas sentencias pronunciadas sobre la materia expresamente considerada y no de otras, que escapan, por mandato legal, a la impugnación ordinaria y que son susceptibles de reclamarse, de ser el caso, en amparo.

2. En los términos del artículo 199 del propio ordenamiento legal, la presentación del recurso -para lo cual bastará la exhibición de los agravios por escrito- debe hacerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia. Reunidos estos requisitos de fondo y de forma, el Tribunal Unitario debe admitir el recurso en un plazo de 3 días, en cuyo caso dará vista a las partes interesadas para que expresen lo que a su derecho convenga. En el acuerdo por el cual se admite el recurso conviene señalar que concluido el plazo para la respuesta de las partes interesadas, con o sin ella, el expediente será enviado al Tribunal Superior para resolución en un plazo de 10 días, a fin de que la llegada de los autos al Tribunal de alzada sea notificada por rotulón solamente.

Como se advierte la Ley faculta al Tribunal Unitario para admitir el recurso sólo si "... se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo ...", de esta forma, una sana lógica de interpretación jurídica a contrario sensu, lleva a considerar que cuando no se satisface alguno o ambos de estos extremos marcados por la norma como requisitos de procedibilidad del medio de impugnación, el propio Tribunal Unitario tiene facultades para desechar el recurso de

revisión, sin más trámite que notificar al recurrente; esto es, sin necesidad de vista a las partes interesadas y, menos aún, de remitir los autos al Tribunal Superior, sin perjuicio de que el interesado pueda hacer valer sus derechos en el juicio de amparo.

- Por otro lado, al no haber recurso ordinario de impugnación en la Ley contra sentencias de materia distinta a las mencionadas en el artículo 198 antes citado e inclusive contra las resoluciones procesales, resulta obvio que estas puedan ser reclamadas en la vía de amparo, conforme a las normas vigentes sin posibilidad alguna de aceptar otro recurso ordinario, dado que el Código Federal de Procedimientos Civiles es inaplicable, porque deja de ser supletorio para las materias expresamente reguladas en la Ley Agraria, como es el caso de los recursos, cuya presentación, trámite y resolución reglamenta el capítulo VI de dicho ordenamiento legal".⁽⁵⁵⁾

De lo anterior, se concluye que, las resoluciones emitidas a propósito del juicio arbitral, no podrán ser materia de apelación o recusables mediante el recurso de revisión ya que ese presupuesto no lo prevé el artículo 198 de la Ley Agraria. Por lo tanto, las violaciones de fondo y de procedimiento deberán ser impugnadas al momento en que se impugne el laudo, mediante la interposición del juicio de garantías.

Ahora vale la pena determinar que tipo de amparo procede en contra de la ejecución del laudo; es decir, después que éste ha sido homologado, la parte vencida podrá impugnarlo y hacer valer ante el Tribunal Federal los agravios y violaciones que le puede ocasionar si se llegara a ejecutar el laudo. De tal suerte, y atentos a lo que hemos venido repitiendo, respecto de la naturaleza del laudo, relacionado a que éste no es una sentencia judicial, y que el árbitro carece de potestad pública y que por consiguiente no es un acto de autoridad hasta en tanto no sea homologado, el amparo no procederá contra el laudo en sí, sino contra su ejecución; además que la homologación no significa que el

⁽⁵⁵⁾ Martínez Lavín, José Etal. "Legislación Agraria Actualizada", Tribunales Agrarios, México, 1994. Pp. 363-365.

Tribunal Unilario Agrario entre completamente al análisis de las violaciones de fondo cometidas en el laudo arbitral, por lo que no puede modificarlo si no tan sólo reconocerá que se haya apegado a las normas legales agrarias y, por lo tanto, es de concluirse que procede el amparo indirecto según lo dispuesto por el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo. Esto es, que como procedimiento paraprocesal y en vista de que el laudo no será una sentencia y considerando que el tribunal tan sólo emite un acto de autoridad consistente en la orden de ejecución, el fundamento de procedencia del amparo indirecto es el correcto para combatir dicho acto judicial. Es pues, este el único medio de impugnación con que se cuenta para atacar el fallo del árbitro, cuando se considere que han sido violados los principios de procedibilidad o no se encuentre apegado a las disposiciones legales.

CONCLUSIONES

- _1_ Históricamente el arbitraje es una vía heterocompositiva y se concibe como un momento de transición en la evolución del proceso jurisdiccional.
- _2_ El arbitraje es el antecedente inmediato de la función pública y soberana del Estado en la impartición de justicia.
- _3_ El arbitraje se concibe como un procedimiento paraprocesal, al lado del proceso, es decir, el árbitro carece de imperio y potestad soberana para imponer su fallo a los contendientes.
- _4_ El arbitraje es una forma de solución pacífica de los conflictos consistente en someter a un órgano no judicial, elegido para el caso, por las partes o por los terceros, la decisión de un difiriendo concebido entre los litigantes intervinientes.
- _5_ El arbitraje tiene como fundamento de obligatoriedad el acuerdo celebrado entre las partes para someter un determinado litigio a la decisión de los árbitros.
- _6_ El compromiso arbitral es un contrato consensual, formal, bilateral (o plurilateral), conmutativo y a título oneroso o gratuito, en el caso de la Procuraduría es gratuito.
- _7_ El arbitraje que practica la Procuraduría Agraria es institucional y no existen autoridades arbitrales sino tan sólo servidores públicos y unidades administrativas en dicho órgano.
- _8_ El arbitraje que se ventila en la Procuraduría Agraria es de estricto derecho y sigue las formalidades esenciales del procedimiento.
- _9_ El arbitraje agrario se apoya en lo conducente a las normas del juicio agrario.
- _10_ En el arbitraje agrario concurren necesariamente tres elementos personales: las dos partes contendientes y el árbitro.
- _11_ Para la ejecución del laudo, éste se tendrá que homologar ante el Tribunal Unitario Agrario según lo dispuesto por el artículo 18 fracción XIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- 12_ Contra el laudo agrario no procede ningún medio de impugnación ordinario, ni aún el recur-

so de revisión establecido en el artículo 198 de la Ley Agraria.

- _13_ El juicio de amparo procede en contra de la ejecución del laudo pero no de éste en sí.
- _14_ El amparo indirecto es el medio de impugnación idóneo para atacar el acto de autoridad que ordena la ejecución del laudo.
- _15_ El arbitraje agrario ofrece una nueva forma de hacer justicia en el campo mexicano.
- _16_ El arbitraje agrario se concibe como un procedimiento menos riguroso y más asequible a los sujetos agrarios que se encuentran marginados económicamente.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel " **Teoría General del Derecho Administrativo** " Ed.Porrúa, México, 1991.
- Alvarez del Castillo, L. Enrique, Antonio Riva Palacio López et. Al, " **Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano** ", Primera Edición, Tomo V, Ed.Manuel Porrúa S.A., México, 1979.
- Briseño Sierra, Humberto " **El Arbitraje Comercial** ", Doctrina y Legislación, Ed.Limusa, México, 1989.
- Chávez Padrón, " **El Derecho Agrario Mexicano** ", Ed.Porrúa, México, 1982.
- Couture, Eduardo J. " **Vocabulario Jurídico** ", Ed.Delpalma, Buenos Aires, 1988.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de abril de 1989.
- Diario Oficial de la Federación del martes 30 de marzo de 1993.
- Flores García, Fernando " **Arbitraje** ", " **Diccionario Jurídico Mexicano** ", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed.Porrúa, UNAM, serie E, varios num. 36, México, 1991.
- García Ramírez, Sergio " **Justicia Agraria** ", Informe 1993-1994, Tribunales Agrarios, 1994.
- García Ramírez, Sergio " **La Tierra, Tema de México** ", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1993.
- Gómez Lara, Cipriano " **Teoría General del Proceso** ", Octava Edición, Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed.Harla, 1990.
- Gómez Lara, Cipriano, " **Derecho Procesal Civil** ", Ed.Trillas, México, 1990.
- H. Cámara de Diputados, Material de la Dirección General de Apoyo Parlamentario de Documentación, año 1, No. 15, diciembre 6 de 1991.
- Ibarra Mendivil, Luis " **Propiedad Agraria y Sistema Político en México** ", Ed.Miguel Angel Porrúa, México, 1a. Edición, 1989.
- Instituto de Capacitación Agraria de la S.R.A. " **Ley Agraria 1992** ", S.R.A 1992.
- Menzanilla Schaffer, Victor " **Reforma Agraria Mexicana** ", Ed.Porrúa, Segunda Edición,

- México, 1977.
- Martínez Lavín, José et al. " **Legislación Agraria Actualizada** ", Tribunales Agrarios, México, 1994.
 - Medina Cervantes, José Ramón " **Derecho Agrario** ", Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1987.
 - Oficialía Mayor, " **Manual de Organización** ", Secretaría de la Reforma Agraria, Mayo, 1982.
 - Ovalle Favela, José " **Derecho Procesal Civil** ", Col. Textos Jurídicos Universitarios, 4a. Edición, Ed. Harla, México, 1991.
 - Procuraduría Agraria, " **El Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria** ", La Ley Agraria, Modo. 4-5, selección de textos. P.A., México, 1992.
 - Procuraduría Agraria, " **Legislación Agraria** ", Ley Agraria, México, 1995.
 - Procuraduría Agraria, " **Manual para el Procedimiento Arbitral** ", P.A., México, junio 1993.
 - Procuraduría Agraria, " **Nueva Legislación Agraria** ", P.A., México, 1993.
 - Procuraduría Agraria, P.A. Cuernavaca, Morelos, 1993.
 - Rojas Amaed, Victor Manuel " **Filosofía del Derecho** ", Los Fines del Derecho, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1991.
 - Ruiz Massieu, Mario " **Tema de Derecho Agrario Mexicano** ", El Nuevo Reglamento y Reestructuración, UNAM, 1981.