

470
2ei



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA PROCURACION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS AGRARIOS DEL SECTOR CAMPESINO, EN CONTRASTE CON OTROS ORGANISMOS TUTELADORES.

INSTITUTO DE DERECHO
BIBLIOTECA AUXILIAR DE
ESTUDIOS AGRARIOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
JULIO ALONSO LOYA LARA

México, D. F.

Marzo de 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

LA PROCURACION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS AGRARIOS
DEL SECTOR CAMPESINO, EN CONTRASTE CON CEROS ORGA
NISMOS TUTELADORES.

I N T R O D U C C I O N .

I.--LOS FUNDAMENTOS DE LA JUSTICIA AGRARIA Y SU
PROCURACION.

- a) El orden constitucional.
- b) Concepto de la justicia agraria.
- c) Concepto de procuración en esta materia.
- d) El Reglamento Interior de la Secretaría
de la Reforma Agraria.

II.--ANTECEDENTES DE LA PROCURACION EN MATERIA AGRA
RIA.

- a) La Procuraduría de Pueblos.
- b) La Procuraduría de Asuntos Indígenas.
- c) La Procuraduría de Asuntos Indígenas.
- d) La Dirección de Procuración, Quejas e Inves
tigación Agrarios.
- e) La Dirección General de Procuración Social
y Agraria.

III.-LA PROCURACION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE OTROS SECTORES DESPROTEGIDOS.

- a) La Procuraduría Federal de la Defensa del Tra
bajo.
- b) La Procuraduría Federal del Consumidor.
- c) Otros organismos de procuración y defensa.
- d) Exposición de motivos y objetivos de dichas
normas tuteladoras.

IV.-La actual Dirección General de Procuración Social y Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- a) Normas que la rigen.
- b) Estructura orgánica.
- c) Facultades.
- d) Objetivos.

V.-Establecimiento de una Procuraduría de la Defen
sa de Derechos Agrarios con carácter autónomo.

- a) Motivos para su creación.
- b) Efectos que se obtendrían,
- c) Características que debe reunir la Procuradu
ría de la Defensa de los Derechos Agrarios.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

La procuración de justicia agraria tiene antecedentes remotos en la etapa colonial. Don Winstano Luis Orozco cita en su Jurisprudencia y Legislación de Terrenos Baldíos disposiciones contenidas en la Recopilación de Indias que hacen referencia a la intervención de los procuradores en los repartos de tierras; sin embargo el propósito de este trabajo no es sumergirse en una búsqueda de los antecedentes históricos sino de acercarnos a una institución que tiene existencia en la administración actual y que ha sido objeto de múltiples disposiciones reglamentarias que aun no le han dado forma, ni le han precisado los objetivos.

En el orden constitucional se ha dispuesto el fundamento para la impartición de la justicia agraria en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que pretende garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en sus diversas modalidades y dispone que el Estado apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Esta base constitucional no ha sido desarrollada

da adecuadamente con instrumentos jurídicos y administrativos que la hagan posible y corre el riesgo de quedar en el catálogo de las buenas intenciones del constituyente permanente.

La adición al artículo 27 constitucional trajo como respuesta el cambio de nombre a una oficina burocrática. La Dirección de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias pasó a denominarse Dirección General de Procuración Social y Agraria al emitirse el nuevo reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Nos negamos a aceptar que un precepto constitucional pueda cumplirse con un cambio superficial en la estructura administrativa, y menos asimilamos que se haga funcionar un procedimiento jurídico tan complejo como lo amerita cualquier modificación a la Carta Magna para que la consecuencia se traduzca en una disposición reglamentaria de carácter secundario que se limita a denominar novedosamente, pero sin trascendencia de fondo, a una dependencia burocrática ineficiente y carente de objetivos claros.

Al desarrollar los antecedentes de la procuración agraria observamos como constante la necesidad de un -

órgano que procure por los intereses de uno de los sectores que mas requiere de apoyo y asesoría del Estado y se observa, también, que mientras el origen del órgano de procuración sea un reglamento secundario el órgano mismo estará sujeto a la naturaleza mutable del reglamento mismo.

Hemos comparado el origen, los objetivos y la función que tienen otros órganos de procuración creados para apoyar a otros sectores de población que ameritan asesoría y tutela y encontramos diferencias importantes. Por principio, el origen de órganos como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo o la Procuraduría Federal del Consumidor es un acto legislativo y no una disposición administrativa; en aquellas se encuentran características que les dan autonomía para realizar la función en tanto que en materia agraria los procuradores son dependientes del mismo encargado de substanciar los expedientes agrarios, circunstancia que les limita e impide realizar la función.

De esas observaciones se origina nuestro tema de tesis que propone la creación de una Procuraduría de la Defensa de Derechos Agrarios, con carácter autónomo

respecto de la Secretaría de la Reforma Agraria y que aglutine los muchos recursos que actualmente están dispersos, - como dispersos están los objetivos de la procuración agraria.

La procuración agraria en el orden jurídico vigente nació con la revolución. La revolución misma fue la primera instancia de una procuración agraria que se transformó en normas. Normas que aún no están acabadas, como no está acabada la justicia agraria.

I.-LOS FUNDAMENTOS DE LA JUSTICIA AGRARIA Y SU PROCURACION.

A) EL ORDEN CONSTITUCIONAL.- El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido adicionado con las fracciones XIX y XX, mediante el Decreto del día 2 de febrero de 1983, publicado el día siguiente, en el Diario Oficial de la Federación.

La adición de la fracción XIX, vendrá a transformar, creemos que de manera radical, el concepto y los órganos que, en el ámbito agrario, han estado desarrollando la función de procuración, promoción, investigación y asesoría agrarias. Fundamos nuestra apreciación en el hecho de que tales funciones nunca habían sido materia de una disposición legislativa. Hoy, los conceptos de justicia agraria y asesoría a los campesinos - han sido incorporados por el constituyente permanente al texto fundamental.

Dice el precepto contenido en la fracción XIX: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica

en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los --campesinos".

Como se puede observar, la disposición contiene dos supuestos. El primero, relativo a la impartición de la justicia agraria. El otro, se relaciona con el acceso del campesino a esa justicia mediante el apoyo a la asesoría legal gratuita..

El tema de este trabajo asimila la reciente incorporación al texto constitucional de la función de asesoría al campesino que se viene practicando en el régimen jurídico vigente desde el año de 1921, cuando se creó la institución de Procuradores de Pueblos.

De esta forma, al constituirse la asesoría legal en un derecho público objetivo que protege a los sujetos que están regulados en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la adición que mencionamos habrá de traducirse en normas que desenvuelvan reglamentariamente el concepto de asesoría agraria y los conceptos de procuración, representación, de investigación y de prevención; asimismo, habrán de

caracterizar al órgano encargado de realizar tales funciones.

Para una noción de lo que significa la creación de normas constitucionales, hemos recurrido a la ya clásica Teoría del Estado, de Hermann Heller, quien dice: La creación de normas por el Estado, como ya observó Büllow (Gesetz und Richteramt, 1885, pp.3. s.) no crea, desde luego, un derecho válido, sino sólo el plan de un derecho que se desea para el futuro. Esta "oferta" que el legislador hace a los destinatarios de las normas - solo produce derecho vigente en la medida en que las normas SALLEN DE SU EXISTENCIA EN EL PAPEL PARA CONFIRMARSE EN LA VIDA HUMANA COMO PODER. (Hold V. Ferneck, R e c h t S w i d r i g k e i t, I, 1913, p.11; Jahrreis, pp. 19. s.). Puede faltar esta confirmación por muy diversos motivos, ya porque la vida no precise de tales normas, ya porque las rechace y en tales casos la normatividad pierde su fuerza normalizadora".

Mas adelante, continúa Heller su exposición con estas palabras: "Toda creación de normas es, por esto y ante todo, un intento de producir, mediante una normatividad creada conscientemente, una normalidad de la -

(1) Heller, Hermann.-Teoría del Estado.- Trad.de Luis Tobo.-Octava reimpresión.-Fondo de Cultura Económica.-México, 1977.-pp.277.

conducta concorde con ella. Que el experimento de creación de normas tenga éxito en el Estado moderno, en la mayoría de los casos, a causa de su rigurosa organización burocrática, no autoriza a olvidar el hecho de que ese mismo Estado no es capaz, de manera alguna de procurar vigencia a todas sus normas y, en consecuencia, la vigencia que se logra, puede presentarse en grados diferentes. Pues la creación de las normas puede dar lugar a una normalidad correspondiente a ellas en la mayoría de los destinatarios de las normas, en muchos o en pocos, o solo en los tribunales y demás autoridades o, finalmente, ni éstos siquiera. Con bastante frecuencia, el uso social, la realidad no normada o normada extrajudicialmente, se revela mas fuerte que la norma estatal."(2)

Aunque es extensa la cita, cada palabra resulta imprescindible tratándose de tan insigne teórico. Las adiciones constitucionales al artículo 27 no son extrañas al enfoque de Heller. La mención de que el Estado "apoyará (así, en futuro) la asesoría legal a los campesinos no significa que automáticamente estará garantizada y será efectiva la disposición. Resulta "el plan de un derecho que se desea para el futuro", como afirma el tratadista; un deseo de impulsar lo que en la práctica se de

(2) Idem.- pp., 277 y 278.

línea con imprecisión la asesoría jurídica a los campesinos. La efectividad de las adiciones a la norma fundamental, en nuestro concepto, estará condicionada a la confirmación de la voluntad del Constituyente permanente (3) por los destinatarios de la norma, por lo que primeramente se hará necesaria una actividad legislativa que reglamente la disposición constitucional, actividad que será posible, como es costumbre, una vez que el Ejecutivo Federal presente la iniciativa correspondiente; también se requerirá que los órganos encargados de la asesoría obtengan los medios necesarios para hacerla efectiva, lo anterior, solo para referirnos a 'grosso modo' a la normalidad en las autoridades. Por otra parte, para que la adición constitucional llegue a tener eficacia requerirá de los campesinos, quienes deberán recibir un servicio legal de calidad para que demanden asesoría jurídica y protección de justicia. Sin los campesinos, como clientela administrativa del servicio que ofrece el Estado, no puede concebirse la eficiencia de las normas.

Por el momento, podemos afirmar que han transcurrido casi cuatro años y aun no se legisla para reglamentar la fracción XIX en lo relativo a la asesoría al cam

(3) Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa, S.A., 14a. Edición.-México, 1976. pp.

pesino, pues el Ejecutivo solo ha expedido el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en el que se modifica el nombre de la dependencia encargada de la procuración agraria para denominarse Dirección General de Procuración Social y Agraria; pero como se observará posteriormente en el capítulo relativo a los antecedentes del órgano, el reglamento interior de la Secretaría se transforma tan rápido, como frecuentes son los cambios de funcionarios, por lo que la norma constitucional requiere de una instrumentación legislativa que le dé permanencia y contenido a sus preceptos y los revista de la fuerza de la representación popular para que la Institución proporcione la asesoría agraria que mejore cualitativamente en beneficio de los campesinos.

Otra cuestión que debemos plantear, es la vinculación que existe entre el problema de prestar asesoría a los campesinos y la dificultad al acceso real del campesino a la impartición de justicia.

El Doctor Héctor Fix-Zamudio, reconocido maestro e investigador jurídico, trata este tema (4) del que de

(4) Fix-Zamudio, Héctor.-La Administración de Justicia.-Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, Selección de José Ovalle Favela.-UNAM.-México 1982.-pp.129 y sigts.

rivamos esta exposición, aclarando que el acceso a la justicia no es fácil para un gobernado que carece de recursos económicos, como en el caso del campesino, principalmente si éste es indígena sin elementos culturales; independientemente de que el acceso formal, mediante el ejercicio del derecho de acción, esté garantizado por ordenamientos jurídicos de toda índole y - para que pueda ser eficaz el acceso de los gobernados a los tribunales se requiere superar la desigualdad social existente con mecanismos que permitan a los sectores de la población mas débiles actuar con asesoramiento técnico jurídico.

El principio procesal de igualdad de las partes, se enfrentó desde sus orígenes con la desigualdad económica y social de los sujetos, lo que dió lugar a que desde el siglo XIX, se designara un abogado defensor y se eximiera de los gastos judiciales a aquellas personas que acreditaran su situación de pobreza.

Esta situación de pobreza es fácil acreditarla si se trata de los campesinos mexicanos, ya que la pobreza es un fenómeno consustancial con aquellos individuos o

grupos que demandan tierra; así, el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala como requisito de capacidad individual para obtener unidad de dotación, entre otros, la exigencia de trabajar personalmente la tierra, carecer de tierras o tenerlas en proporción inferior al mínimo legal que deberá tener un campesino; no poseer capital individual en la industria, el comercio, o la agricultura mayor a cinco veces el salario mínimo correspondiente al ramo de que se trate, en otras palabras, la ley denota como titular de las acciones agrarias para obtener tierras a un sujeto en condiciones económicas precarias.

Siendo estas las características de los sujetos que constitucionalmente son definidas por el artículo 27 como los beneficiarios de la reforma agraria, estamos en presencia de individuos con serias dificultades para acudir al órgano encargado de substanciar y resolver sus demandas agrarias. De allí se deriva la necesidad de las procuradurías agrarias como mecanismo de asesoría, representación y tutela al campesino.

En México existen en la actualidad, en algunos casos con amplio historial, instituciones cuyo objetivo

es permitir el acceso a los tribunales a todos los gobernados, donde en principio las costas judiciales por disposición constitucional están prohibidas y por otra parte, además de las defensorías de oficio, las "procuradurías" que se encargan de asesorar gratuitamente en materia laboral, agraria, de menores, de los consumidores, etc., trabajan con el propósito de remover los obstáculos que impiden el acceso a la jurisdicción a los gobernados de sectores desprotegidos.

Esos esfuerzos han sido "débiles y desarticulados para solucionar los grandes problemas del acceso a la justicia, que continúa como una simple posibilidad formal para lograr la prestación jurisdiccional en los términos del artículo 17 constitucional, si se toma en cuenta que, con excepción de la reciente Procuraduría de la Defensa del Consumidor, no se han superado los instrumentos clásicos de la gratuidad de la justicia y de los defensores de oficio o procuradores del trabajo, agrarios y de menores, los que son insuficientes para prestar una asesoría adecuada en el campo del proceso, pero menos aun en el ámbito de la prevención jurídica."(5)

Con esto no hacemos sino dar un panorama de las di

(5) Fix-Zamudio, Héctor.- Op. cit. pag. 149.

facultades que esperan a los destinatarios de la norma constitucional contenida en la fracción XIX del artículo 27, para darle eficacia en un momento en que las dificultades económicas nacionales hacen más difícil la procuración de justicia.

B) CONCEPTO DE LA JUSTICIA AGRARIA.-Si pretendemos desarrollar el tema de la procuración agraria, es conveniente abordar el concepto de justicia que se menciona en el artículo 27 constitucional en su fracción XIX.

"El Estado, nos dice el precepto aludido, dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.."

De la primera lectura nos percatamos que el precepto justicia agraria está utilizado con un propósito definido de orientar la actividad del Estado para facilitar la aplicación de las leyes agrarias de una manera pronta y oportuna, con un objetivo expreso de garantizar la seguridad jurídica a los titulares de cualquiera de las formas de tenencia de la tierra que admite nuestro sistema jurídico. El concepto justicia agraria, consideramos, aun cuando no es ajeno a un posible contenido axiológico, en este caso se circunscribe a un problema de

aplicación de las normas agrarias vigentes como una forma de concebir la justicia agraria, es decir que la justicia puede entenderse como un objetivo de la legalidad.

Al plasmarse la frase "impartición de justicia - agraria" se está llevando al lector del texto constitucional a identificar el concepto con aquel otro que se denomina administración de justicia.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela nos dice sobre el particular: "Administración de Justicia.- Se suele entender por esta locución la acción de los tribunales para dirimir diversas clases de controversias o conflictos jurídicos que ante ellos se plantean. Esta equivalencia no es ortodoxa, pues dichos órganos estatales no dan justicia, es decir, no la ministran, sino que aplican la ley en cada caso concreto. Es el orden jurídico el que puede proveer o no a la justicia como valor humano. Si la ley es injusta los fallos de los tribunales que en ellos se fundan también son injustos por derivación, ya que los jueces no pueden juzgar "de legibus" es decir de las leyes, sino "secundum leges" esto es conforme a ellas. Tampoco el control de las leyes secundarias implica administrar justicia, sino hacer prevalecer la Constitución sobre ellas". (6)

Esta exposición aun cuando se refiere a la materia

(6) Burgoa O., Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.-Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. pp.25.

de garantías y amparo nos permite establecer un puente con la expresión justicia agraria. El papel de quienes resuelven los casos concretos controvertidos consiste en aplicar las normas sin que el juzgador entre en consideraciones axiológicas respecto a las normas que aplica.

Al aplicarse las normas agrarias toda consideración debe hacerse en función de la correcta aplicación de las leyes y no respecto de la justicia o injusticia que pueda derivarse al hacerse concreta la hipótesis de la ley aplicada.

Lo que desea el legislador, al introducir el término impartición de justicia agraria, es constreñir a las autoridades encargadas de hacer efectivas las disposiciones legales al respecto de los derechos que tengan cada uno de los gobernados que se encuentren en el ámbito personal de validez de las normas que regulan la tenencia de la tierra. Es claro que el precepto constitucional pretende garantizar específicamente la seguridad jurídica a los justiciables que estén en un régimen de tenencia de la tierra, sea ejidal, comunal o de la pequeña propiedad.

En ese orden de ideas, la impartición de la justi
cia agraria corresponde a los encargados de aplicar las
leyes agrarias, atribución que corresponde a las autori
dades que menciona el artículo 2o. de la Ley Federal de
la Reforma Agraria.

"La aplicación de esta ley está encomendada :

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del
Departamento del Distrito Federal;

III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráu
licos;

V.- El Cuerpo Consultivo Agrario; y

VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas."

No pretendemos cuestionar el carácter con el que -
las autoridades mencionadas dictan las soluciones o las
medidas para resolver las cuestiones de tenencia de la
tierra; ni pretendemos investigar si hay instrumentos
en las normas que permitan las defensas adecuadas a los
sujetos que reciben agravios de las autoridades que -
aplican las normas.

Consideramos que las medidas que toman las autoridades agrarias, en última instancia, son recurribles en vía de amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal. Allí si están dados los supuestos para que se realice la justicia administrativa, es decir, la posibilidad del gobernado de someter a examen de constitucionalidad los actos de las autoridades agrarias.

También, en ese nivel, hay consideraciones especiales para el sujeto agrario, individual o colectivo, que esté sometido a los regímenes ejidal o comunal; baste citar la suplencia de la queja.

Hemos tocado estos tópicos, porque consideramos que la procuración de los asuntos agrarios está en función de la aplicación estricta de las normas agrarias.

Una Procuraduría Agraria deberá tener interés primordial en que se cumpla la seguridad jurídica en la materia agraria. Si promueve la afectación de bienes agrarios debe hacerlo porque existan las causas que dan lugar a la afectación, es decir, proponer o solicitar afectación de tierras porque se excedan los límites de la pequeña propiedad o porque no se explotan los bienes,

por ejemplo y en este sentido, la procuración agraria debe estar en función de la justicia agraria, no en abgtracto, sino en promover la aplicación estricta de las leyes agrarias a los casos concretos, de esa forma la procuración servirá para que las resoluciones tengan firmeza, la cual se logra solo cuando se han cumplido las formalidades mas elementales de los procedimientos.

G) EL CONCEPTO DE PROCURACION EN ESTA MATERIA.-

Nos referimos, inicialmente, a la procuración en términos generales, para intentar después, un concepto específico de la procuración agraria.

Cabanellas nos ilustra con varios términos afines al tema:

"PROCURA; Procuración, poder o representación // Procuraduría o funciones de Procurador // Cuidado.

PROCURACION: Diligencia y cuidado en el trato de asuntos o negocios, especialmente ajenos // Representación, poder, mandato o comisión // Cargo o función del Procurador // En lo canónico, contribución que los pre

lados pueden exigir de las iglesias visitadas, para que costeen el hospedaje y mantenimiento de ellos y de los familiares que les acompañan.

PROCURADOR.-Genéricamente gestor o gerente de un asunto o negocio // Apoderado, representante // Mandatario // Quien con facultad recibida de otro actúa en su nombre // El que, habilitado legalmente, se presenta en juicio en nombre y representación de una de las partes..." (7)

La Enciclopedia Jurídica Omeba nos dice que el procurador "...es el que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa....El que estaba obligado a seguir ciertas causas, especialmente las - criminales en Aragón, donde nunca se procedía de oficio en ellas. El procurador de Cortes o Cortes del Reino, era cada uno de los individuos que elegidos por las - provincias, formaban bajo el régimen del Estatuto Real, el estamento a que daban nombre. El procurador síndico general, era el sujeto que en los ayuntamientos o concejos TENIA EL CARGO DE PROMOVER INTERESES DE LOS PUEBLOS, DEFENDIA SUS DERECHOS Y SE QUEJABA DE LOS AGRAVIOS QUE SE LE HACIAN. El Procurador Síndico Personero,

(7) Cabanellas, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual Tomo III.- Ediciones Arayú.- Librería Editorial de Palma, S.A., Buenos Aires, 1954. pp 251 y sig.

era el que se nombraba por elección en los pueblos, y principalmente en aquellos en que el oficio de procurador síndico era perpetuo o vitalicio....Así la procuración es el cuidado o diligencia con que se trata o se maneja un negocio..." (8)

La Enciclopedia también nos informa que en Grecia no se conocieron los procuradores; tampoco en Roma mientras no se implantó el procedimiento formulario. Fueron las dificultades que implicaban el conocimiento de las fórmulas procesales las que motivaron el surgimiento de los procuradores, quienes actuaban como - dueños aparantes del litigio, para lo cual se hacía figurar al mandante en la intentio de la fórmula y en la condenatio se fallaba en favor o en contra del mandatario, según la obra citada: "La Ley No. 9, tit.III, lib. II del Fuero Juzgo obligaba al rico que litigaba con pobre a nombrar procurador que tuviera igual o menor fortuna que su contrario, y a la inversa, al pobre que pleiteaba con rico, le daba el derecho de hacerse representar por persona tan poderosa como lo fuera su adversario...."(9)

En la Ley VI de la Legislación de Indias, tomo II,
(8) Enciclopedia Jurídica Omeba.-Tomo XXIII.-Driskill,
S.A., Buenos Aires, 1980.pp.417.

(9) Idem.-pp.418.

Libro IV.- Tít. XII.- Tercera Edición, pag. 103, citada por Manuel Fabila, se dispone que las tierras se repartan con asistencia del Procurador del lugar, y textualmente consigna:

"El Emperador D. Carlos a 26 de junio de 1523 y en Toledo a 24 de mayo de 1534.

Al repartimiento de las vecindades, cavallerías, y peonías de tierras que se huvieren de dar a los vecinos; mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad, o Villa donde se ha de hacer." (10)

De la lectura de esas referencias podemos percatarnos de que los conceptos de procuraduría, de procurador y términos afines nos llegan del derecho español.

El concepto de procuraduría de pueblos, antecedente primero en el orden vigente es muy parecido a la institución de procurador síndico que tuvo presencia en las diligencias de agrimensura durante la colonia y que tenía por objeto tutelar al indígena en tales actuaciones.

La procuración en sí misma está ligada al mandato,

(10) Fabila, Manuel.-Cinco Siglos de Legislación Agraria. (1493-1940).-Secretaría de la Reforma Agraria, Centros de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981. pp.9

es una especie del mandato que requiere de otorgamiento de poder por el mandante.

En los límites que hemos señalado ha este trabajo buscamos un concepto acorde con la reglamentación que se ha dictado para las procuradurías en materia agraria. Consideramos que tal concepto se asimila a la defensa de los derechos que otorgan las leyes agrarias a aquellos sujetos individuales y colectivos sometidos al régimen de tenencia de la tierra ejidal y comunal o parvifundistas que tengan propiedades en extensiones similares o menores a la unidad de dotación.

El concepto debe incluir además, las atribuciones que tradicionalmente se han otorgado a los órganos de procuración agraria en cuanto a investigación de fraccionamientos simulados y violaciones a la ley agraria, debe incorporársele un criterio preventivo mediante la opinión que debe formular antes de la resolución de los expedientes.

D) EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.- Hemos incluido entre los fundamentos de la procuración el reglamento interior de la Secretaría

de la Reforma Agraria porque ese instrumento normativo da vida y atribuciones a la Dirección General de Procuración Social y Agraria, que es el órgano que se encarga de prestar el servicio de asesoría legal a los campesinos, tanto en lo individual como colectivamente; además de sus atribuciones de investigación de fraccionamientos simulados, investigación de quejas, conciliación y substanciación de expedientes de nulidad.

El reglamento interior es un conjunto de normas instrumentales que son emitidas por el titular del Poder Ejecutivo para organizar las dependencias a su cargo y conferirles las atribuciones y competencias acordes con los objetivos de la administración. La facultad del Ejecutivo para expedir tales reglamentos tiene su fundamento en el artículo 89 fracción I que la autoriza a "...promulgar y ejecutar las leyes que expresa el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." Sobre ese tema, Tena Ramírez señala que las constituciones anteriores a la de 1857 otorgaban expresamente la facultad reglamentaria al Ejecutivo, pero los dos últimos textos Fundamentales suprimieron, sin exponer los motivos, la fórmula precedente por lo que, a partir de entonces, se ha tene

nido que realizar un auténtico esfuerzo hermenéutico para poder derivar del texto vigente la facultad reglamentaria, mas por necesidad de la misma, que porque pueda fundarse realmente una conclusión en ese sentido; puesto que la estructura gramatical del precepto no otorga tal facultad. (11)

Don Gabino Fraga, por su parte, sostiene que la facultad reglamentaria del Ejecutivo está implícita en la expresión "proveer", que significa usar los medios necesarios para alcanzar los fines propuestos y que si tal fin consiste en ejecutar las leyes, solo se logra mediante la reglamentación de las mismas. (12)

Ahora bien, el reglamento a que nos referimos, específicamente se genera de la facultad organizativa del titular del Poder Ejecutivo; la cual tiene su fundamento en el artículo 90 Constitucional que sienta las bases de la Administración Pública Federal, que-

(11) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.-Editorial Porrúa, S.A.-14a.ed., México, 1976. pp. 464 y sig.

(12) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa, S.A., 24a.ed.-México, 1985.- pp.108 y sig.

será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, "...el cual distribuirá los negocios de la Orden Administrativa de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."

Es precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que señala, en el artículo 14, que..."al frente de cada Secretaría estará un Secretario de Estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección o Mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y - otras disposiciones legales." Es en este precepto donde encontramos esa facultad del Ejecutivo de crear reglamentariamente aquellos auxiliares de la Administración que se requieran, así como fijar las competencias de los mismos. En el artículo 18 la referida ley establece que el reglamento interior de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos será expedido - por el Presidente de la República, de esta forma, queda claro que el reglamento interior de cada dependencia es un instrumento jurídico para señalar los órganos auxiliares de la Administración, además de las competencias y

atribuciones de los mismos,

Esta exposición que se funda en el orden jurídico positivo mexicano, tiene correspondencia doctrinal en el libro Teoría del Estado de Carré de Malberg, quien nos dice "...el poder de organización y reglamentación de los servicios públicos solo es una consecuencia in mediata y necesaria de la potestad ejecutiva. Al estar encargado de ejecutar las leyes, es necesario que pue da el Jefe del Ejecutivo crear y dirigir las autoridades que habrán de procurar su ejecución. El Poder Ejecutivo comprende, pues, en principio, el derecho de - instituir funciones administrativas y de determinar los órganos de las mismas, de fijar la repartición de las competencias entre éstos; y de regular el modo de su actividad, y finalmente de dictar todas las prescrip ciones referentes al estatuto orgánico e incluso personal de los funcionarios del orden ejecutivo. Este principal poder de organización solo deja de pertenecer al Ejecutivo en aquellos casos en que el cuerpo legislativo se lo apropie al regular por sus propias leyes determinado servicio administrativo." (12)

(12) Carré de Malberg.-Teoría General del Estado.-Fondo de Cultura Económica.-Primera Edición Española.-México, 1948. pp.600.

Estas reflexiones de Carré de Malberg se hicieron sesenta años atrás; sin embargo, no pierden actualidad por relacionarse con una facultad propia del Ejecutivo que es la de organización de su poder, que le permite instituir funciones y crear órganos para realizar las mismas; así como fijarles la competencia.

De allí resulta el establecimiento de una función que es la de prestar asesoría legal gratuita a los campesinos; la de investigar aquellos casos que constituyen un fraude a la Ley Federal de Reforma Agraria como lo son los actos de simulación de fraccionamientos de propiedades que en esencia son afectables por transgredir los límites que la ley les impone; la de atender las quejas que los campesinos presenten contra los servidores públicos que realizan su actividad fuera de las normas aplicables y la de substanciar expedientes de nulidad de fraccionamientos. Estas funciones que son instituídas por el reglamento interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su artículo 20, son realizadas por el órgano creado por la disposición mencionada y que recibe actualmente la denominación de Dirección General de Procuración Social y Agraria, a la que dedicamos un capítulo posteriormente.

II.- ANTECEDENTES DE LA PROCURACION EN MATERIA AGRARIA.

A) LA PROCURADURIA DE PUEBLOS. - Las experiencias iniciales en la aplicación de las normas agrarias que se sumergían en un mar de circulares explicativas, crea ron conciencia de la necesidad de tutelar a los sujetos beneficiarios de las acciones restitutorias y dotatorias de tierras.

El 22 de noviembre de 1921 se aprobó el decreto derogatorio de la Ley de Ejidos de 1920, que crea la Institución de la Procuraduría de Pueblos en cada Entidad Federativa.

El artículo 4o. del citado decreto que aparece pu blicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de abril de 1922, expresa: "Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria." (14)

Don Lucio Mendieta y Núñez expresa que el decreto

(14) Fabila, Manuel.-Op. cit. pp.363.

de 22 de noviembre de 1921 "creó una institución indispensable para la completa realización de la Reforma Agraria: la Procuraduría de Pueblos". Continúa diciendo: "Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello.

"A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras de los hacendados, para dotaciones, se abstendían de solicitarles, aun encontrándose en caso de extrema necesidad. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces desués de explotarlos inicuaente, nada arreglaban, y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban años y al ver que no daban fruto sus esfuerzos abandonaban

toda gestión." (15)

Luego de esta exposición de tan ameritado maestro, podemos afirmar que la razón histórica que dió origen a la institución de defensoría y gestión agraria fue la conformación de la población mexicana, eminentemente campesina, con alto índice de indígenas, que ignoraban las normas objetivas que les otorgaban derechos que no ejercían por ignorancia, por prejuicios o por desinformación generada por los agentes del régimen recientemente derrotado militarmente y que ahora se resistían al cambio con nuevas formas.

El Decreto de creación de la Procuraduría de Pueblos se complementó con nuevas normas instrumentales. El 26 de febrero de 1926 se expidió el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria que contempla las funciones de las Procuradurías de Pueblos, las cuales se transcriben de la parte conducente de dicho reglamento:

"...163.- Atender a los pueblos respecto de sus -

(15) Mendieta y Núñez, Lucio.-El Problema Agrario en México.-Editorial Porrúa,-México, 1971.- pp.211 y 212.

solicitudes de tierras y aguas, así como en las diligencias relacionadas con la tramitación de los expedientes hasta obtener su posesión.

164.- Gestionar ante las autoridades correspondientes la pronta ejecución de las Resoluciones Provisionales y Definitivas.

165.- Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos necesarios en los amparos contra las posesiones.

166.- Representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo.

167.- Estadística de sus labores." (16)

Resulta muy interesante la precisión que caracteriza al reglamento interior aludido, respecto de las Procuradurías de Pueblos, pudiendo observarse en primer término, que las gestiones debían ser eficientes, también culminarán cuando los pueblos hayan obtenido la posesión de las tierras que se les restituyan o que les sean dotadas; destaca que la gestión no debe aban-

(15) Fabila, Manuel.- Op. cit.-pp. 433.

donarse como frecuentemente sucedía y se evitaba la práctica actual de gestionar con simples escritos de turno que prohijan el burocratismo y el eterno peregrinar de los campesinos en las oficinas tan dispersas como numerosas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Otra función de los Procuradores de los Pueblos consistía en impulsar los expedientes de ejecución provisionales o definitivos.

Finalmente, de una importancia notable, la función de representación de los pueblos en los juicios de amparo. Debemos recordar que el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 otorgaba a los interesados que se consideraran agraviados con las resoluciones agrarias la posibilidad de acudir ante los Tribunales a deducir sus derechos.

Evidentemente los detentadores de las tierras contaban con los medios necesarios y suficientes para cuestionar jurídicamente los actos de las autoridades agrarias; en cambio, como se ha dicho, los titulares de la acción restitutoria o dotatoria normalmente eran poblaciones indígenas que tenían serios problemas para acudir

ante el órgano jurisdiccional. Creemos que de esa realidad cada vez mas palpable y de la inconveniencia de seguir postergando el programa que emergía de una lucha armada se hacía necesaria la representación oficiosa del Estado en favor de los núcleos de población favorecidos con una resolución restitutoria o dotatoria de ejidos.

Las Procuradurías de Pueblos continuaron formando parte de la Comisión Nacional Agraria hasta que ésta fue transformada, así sucede que el 21 de marzo de 1929, el Presidente de la República, en uso de las facultades legislativas que le otorgó el Congreso de la Unión mediante el Decreto del 17 de enero de 1927, emitió la Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones contenidas en el Decreto del Congreso de la Unión, antes mencionado, en la que aparece: "Artículo 137.- Subsistirá la Institución Procuradurías de Pueblos" (17)

Las Procuradurías de Pueblos se incorporaron al Departamento Agrario al crearse éste durante el período de Abelardo L. Rodríguez. El decreto de 16 de enero de 1934, publicado un día después en el Diario Oficial de la Federación, dispone que corresponde al Departamento (17) Fabila, Manuel.-Op.cit.-pp.535.

Agrario la "Procuraduría de Pueblos".

Como puede observarse, la naturaleza jurídica de las Procuradurías de Pueblos era el de organismos dependientes de la administración pública central encargados de asesorar y representar a los pueblos en la tramitación de los expedientes agrarios de restitución y dotación de tierras y representarlos en los juicios de amparo.

Ya en plena campaña política del General Lázaro Cárdenas, se expresa en el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario:

"6.-Por conducto de la Procuraduría de Pueblos, se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras, pues es el propósito del Ejecutivo Federal, dar el mayor impulso posible hasta llegar, si no a la completa resolución del problema, en razón del tiempo, si cuando menos a cumplir con el artículo 27 constitucional y con las aspiraciones de nuestras grandes masas de población rural en el mayor porcentaje posible, por ser ese uno de los que animaron los princi

pios fundamentales de la Revolución y una de las conquistas definitivas que después de la lucha armada llegó a cristalizar en texto constitucional." (18)

Un nuevo momento histórico se avecinaba. El futuro Presidente de la República preparaba los instrumentos para la gran tarea que habría de enfrentar y sabía que requería de auxiliares para favorecer la gestión en favor de los pueblos y pensaba en ese momento que las Procuradurías de Pueblos podrían agitar 'conscientemente' a los núcleos de población rural para alcanzar las metas de la reforma agraria, así que cuando llegó al poder el General Cárdenas dió una nueva orientación y estructura a las procuradurías.

B) LA PROCURADURIA DE ASUNTOS INDIGENAS.- Decíamos que el General Lázaro Cárdenas manifestó desde el Partido de la Revolución Mexicana que se apoyaría en las Procuradurías de Pueblos para agitar 'conscientemente' al campesino con el propósito de lograr, en lo posible, la solución de los problemas del campo.

Ya en la Presidencia de la República presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la Ley (18) Fabila, Manuel.- Op. Cit. pp.561 y 562.

de Secretarías y Departamentos de Estado que el 10. de enero de 1937 entra en vigor dicho ordenamiento que dispone en su artículo 14: "El Departamento de Asuntos Indígenas se encargará:

I.-De estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, a fin de proponer al Jefe del Poder Ejecutivo las medidas y disposiciones que deben tomarse por las diversas Dependencias, para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde en provecho de los indígenas; y

II.- De promover y gestionar, ante las autoridades federales y de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernen al interés general de los núcleos de población aborígen."(19)

En la exposición de la iniciativa se expresan las siguientes razones para promoverla:

"La consideración principal que me ha movido a proyectar la creación de esa nueva dependencia, radica en el hecho patente de que hasta hoy, por desgracia, son bien escasos los resultados que se han obtenido en el sentido de lograr un verdadero mejoramiento de las capas de población indígena de la República."

(19) Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936.

"...no puede negarse que la falta de un organismo concreto que examine y plantee los problemas indígenas y busque la manera mas adecuada para solucionarlos, ha hecho que se man tenga en pie la vieja situación de pobreza y aislamiento que urge desaparecer, es evidente que una de las causas - que han mermado su eficiencia de la acción gubernamental desarrollada hasta ahora en beneficio de los indígenas, es precisamente la falta de coordinación de los esfuerzos, su limitada continuidad en el tiempo y el olvido en que - quedan colocados en muchas ocasiones los indígenas, por falta de conocimiento oportuno de sus necesidades; se tra ta ahora de agregar una dependencia que se ocupará exclu sivamente en plantear a la consideración del Ejecutivo las necesidades indígenas y los medios de satisfacerlas, sin tener a su cargo labor alguna de administración.

El interés especial que mueve al Gobierno en fa vor de los indios no arranca del deseo de destacarlos co mo grupo étnico separado, manteniendo en pie indefinida mente sus problemas específicos, sino por el contrario, tiende a fundirlos y asimilarlos dentro del conjunto..!(20)

En séguida hace mención de las funciones que ten-

(20) Cárdenas del Río Lázaro, General.-Seis Años de Gobier no al Servicio de México, 1934-1940.-Exposición de mo tivos del Decreto Creativo del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.-Informes Anuales del Gobierno del Presidente General de Div. Lázaro Cárdenas del - Río.-1935-1940.

drá el organismo: "La primera de sus funciones será de estudio de las necesidades sociales y consulta a la Presidencia de la República de las medidas capaces de satisfacer aquellas; la segunda será una verdadera función de procuraduría de indígenas en aquellas cuestiones de orden social que afecten los núcleos aborígenes en su conjunto." (21)

Obviamente, este organismo rompe con la continuidad que había mantenido la institución de Procuraduría de Pueblos, primero, porque el nuevo ente tiene autonomía y en consecuencia queda fuera de la estructura administrativa del Departamento Agrario; luego, restringe su ámbito de actuación al quedar constreñida su acción al medio indígena; finalmente, el nuevo Departamento se constituye en un órgano de consulta presidencial sin atribuciones de autoridad y hacia el indígena en un procurador de sus asuntos.

Consideramos que la política de masas que impulsó el Presidente Cárdenas y la necesaria creación de institutos políticos que dieron orden al ascenso de las mismas, tales como la Confederación Nacional Campesina, decidieron al Titular del Poder Ejecutivo a dejar que la

(21) Idem.

procuración de pueblos, que era una atribución de la autoridad agraria, fuera ejercida por la central cam pesina recién creada. Los documento de la organiza ción dejan ver que la procuración de pueblos les que dó reservada.

En la memoria del Departamento de Asuntos Indígenas, 1944-1945 se informa de la oficina de procura dores que, con un cuerpo de procuradores distribuí dos en las zonas indígenas, estaba encargado de la atención directa de los problemas del indígena.

Al asumir la Presidencia el Lic. Miguel Alemán - Valdez, se reformó de nueva cuenta la Ley de Secreta rías y Departamentos de Estado, desapareciendo el De partamento de Asuntos Indígenas, cuyas funciones y recursos pasaron a la Dirección General de Asuntos In dígenas de la Secretaría de Educación Pública, que ofre ce a su clientela administrativa los servicios de asesó ría, defensa, orientación y promoción.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, se señala:

"Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...XXV.- Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conservan su idioma y costumbres originales; XXVI.- Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural, originaria y autóctona;" (22)

Como puede verse, el texto legal que sirve de base a la actual Dirección General de Educación Indígena corresponde al que sirvió para la creación del Departamento Indígena, casi cincuenta años antes, aunque existe una diferencia de fondo: el Departamento de Asuntos Indígenas propondría al Jefe del Ejecutivo las medidas que las distintas dependencias debían llevar a cabo en favor del indígena; en tanto que el organismo que ahora le sobrevive como heredero ya no es consejero presidencial sino que dicta "las medidas y disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de pobla-

(22) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - en Constitución Política Mexicana, con reformas y adiciones al día. Como segundo.-Décima Cuarta edición.- Ediciones Andrade, S.A.-México, 1977. pp. 380-18 y sig.

ción que se mantienen dentro de su tradición cultural, originaria y autóctona. Pero, conviene preguntarnos a quién le dicta las medidas el nuevo organismo, si no tiene mas subordinados que los que están en su nómina?

Podemos afirmar que la Dirección General de Educación Indígena y con ella las procuradurías que están a su cargo son un pálido reflejo de lo que originariamente se pensó que serviría para promover la acción del gobierno en el medio indígena. Hasta allí desemboca una de las vertientes que nacieron de la Procuraduría de Pueblos.

C) LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.- Como se observa en párrafos precedentes, la Procuraduría de Pueblos dejó de formar parte del Departamento Agrario para constituirse en Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que siguió una trayectoria hasta ubicarse dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública en la que subsiste sin pena ni gloria. El Departamento Agrario quedó sin un órgano de procuración y gestoría, funciones que la Confederación Nacional Campesina no pudo desarrollar adecuadamente no obstante que eran fundamentales para su consoli-

ción como central dentro del partido oficial, de tal manera que ese vacío debía ser cubierto por un organismo público.

Adolfo Ruiz Cortines, Presidente de la República, acordó el 10. de julio de 1953 la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, considerando que la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades había sido necesaria en diversas etapas del proceso agrario para agilizar la rápida solución de los problemas de tenencia de la tierra; consideraba, ese decreto, que las procuradurías fueron establecidas en cada Entidad Federativa; asimismo, expone que aun cuando los textos agrarios han simplificado la tramitación de los expedientes, ésta se demora en muchos casos por la falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizar de acuerdo con la ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios solicitantes;

considera el decreto que los programas de gobierno ameritan dictar las medidas que expediten los trámites en beneficio de los campesinos del país y finalmente concluye que la creación de las procuradurías de asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina.

El decreto ordena integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con procuradores en las oficinas centrales y foráneas del Departamento Agrario. Las funciones serán de asesoramiento gratuito de los campesinos que necesitan hacer gestiones legales ante autoridades y oficinas agrarias.

Las procuradurías dependerían directamente del Jefe del Departamento Agrario y los nombramientos los haría el mismo funcionario con aprobación expresa del Presidente de la República.

El 3 de agosto de 1954, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigencia simul táneamente, el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, el cual menciona respecto a su organización y funcionamiento lo siguiente:

Integración: Estará formado por una Oficina Coordina

dora dependiente directamente del Departamento Agrario y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicho Departamento en los Estados y Territorios Federales. Para el Distrito Federal se creaba una Procuraduría adscrita a la Oficina Coordinadora.

Funciones: El reglamento determinaba como funciones de la Oficina Coordinadora de la Procuraduría de Asuntos Agrarios las siguientes:

a) Atender las promociones de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para activar la tramitación de los expedientes en las oficinas centrales del Departamento Agrario;

b) Gestionar lo procedente, previo acuerdo del C. Jefe del Departamento Agrario, ante otras dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de que las Procuradurías de Asuntos Agrarios cumplan sus funciones;

c) Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario."(23)

En resumen, la Oficina Coordinadora continuaba los

(23) Ley Federal de Reforma Agraria.-Colección Porrúa,-
Edi. Porrúa, S.A.-México, 1986.-pp.315.

trámites de las Procuradurías foráneas en las oficinas centrales; apoyaba a las procuradurías foráneas ante cualquier órgano del Ejecutivo Federal y llevaba el control administrativo de las Procuradurías.

Las funciones que se señalan a los procuradores agrarios son:

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

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

c) Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, o entre éstos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte el Departamen

to Agrario;

d) Informar a la Oficina Coordinadora de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención;

e) Recorrer personalmente y en forma periódica, el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los diversos problemas existentes y de realizar investigaciones personales en los asuntos de que se encuentre conociendo;

f) Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales que hayan sido o sean dotados en lo futuro. Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro-construcciones de escuelas y alfabetización, Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, etc.

g) Atender a las Ligas Femeniles Campesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociadas;

h) Recabar los informes mensuales de los emplea-

dos de la Procuraduría a su cargo, y remitirlos junto con su informe personal a la Oficina Coordinadora." (24)

De estas funciones son de notarse las siguientes:

a) Asesoría, es decir prestación de servicios que implican aconsejar técnicamente al cliente, en este caso al campesino.

b) Representación ante instancias jurisdiccionales previo mandato otorgado por los sujetos que expresa el reglamento.

c) Amigable componedor para buscar conciliatoriamente la solución a conflictos de linderos entre núcleos de población o de éstos con propietarios.

d) Administrativas para mantener informado al superior jerárquico de las incidencias en el medio rural de la adscripción del Procurador.

e) Promoción y organización de programas de gobierno, donde destaca la referencia a ambos sexos y la norma hace eco de la reciente reforma que se había incorpora-

do al artículo 2o. del Código Civil para otorgar igualdad de derechos a la mujer.

f) Atención a las damas organizadas en Liga Femeniles Campesinas. El Procurador de Asuntos Agrarios tenía también como función cultivar votos femeniles para futuras cosechas electorales, también resultado de la reciente reforma al Código Civil.

Una disposición importante, que en cierta medida resume el principio de la igualdad de todos ante la ley, queda formulada en el artículo 7o. del reglamento que comentamos: "Todos los servicios que presten a los campesinos los Procuradores de Asuntos Agrarios y ayu- dantes del Procurador, serán gratuitos y se impartirán sin distinción alguna de carácter político o ideológico, a todos los campesinos del país.

La infracción de este precepto será castigado de inmediato, con destitución del cargo, independientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación." (25) Esta disposición tiene presente la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos de la Fe-

(25) Ibidem.-pp.317.

deración, Estado o Municipio como lo dice el artículo 31 Constitucional.

En resumen, la Procuraduría de Asuntos Agrarios fue reglamentada en términos que corresponden a su período de vigencia: Asesorar, representar, conciliar, organizar a los campesinos que lo pidan o que lo necesiten. No existe aun en este reglamento ninguna referencia a tres elementos que se introdujeron posteriormente: la queja, para investigar a empleados agrarios, la investigación de fraccionamientos simulados y, finalmente, la substanciación de los expedientes de nulidad.

D) LA DIRECCIÓN DE PROCURACIÓN, QUEJAS E INVESTIGACIÓN AGRARIA.- Con ese nombre haremos referencia a aquellas dependencias del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y posteriormente de la Secretaría de la Reforma Agraria que con diversas denominaciones y estructura, pero siempre subordinadas jerárquicamente al Titular y funcionarios de mayor rango de dichas dependencias del Ejecutivo Federal, se encargaron de las funciones de inspección, procuración, quejas e investigación agrarias, desde que se emitió el reglamento interior -

publicado el 10. de julio de 1960 hasta el penúltimo pu-
blicado el 10. de diciembre de 1980, antes de la adición
de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios que se había
creado en el período de Adolfo Ruíz Cortines fue modifi-
cada en el sexenio siguiente en el que se instituyó, me-
diante el Reglamento Interno del Departamento de Asuntos
Agrarios y Colonización, publicado el 10. de julio de -
1960, la Dirección General de Inspección, Procuración y
Quejas. En esta nueva estructura se sustituye la Procu-
raduría de Asuntos Agrarios por una Dirección General, -
la que está encargada de realizar funciones de inspección,
procuración y quejas, cada una de ellas a cargo de su co-
rrespondiente oficina.

La Oficina de Inspección estaba encargada de vi-
gilar el funcionamiento de las delegaciones y oficinas
foráneas y de supervisar los trabajos de los comisiona-
dos cuando hubiera motivos para ello.

La Oficina de Procuración tenía a su cargo la ase-
soría jurídica gratuita a los campesinos, en lo individual
o colectivamente; asimismo, tenía atribuciones de gesto-
ría, de conciliación y de investigación de quejas contra
el personal en auxilio de la Oficina de Quejas.

La Oficina de Quejas se creó para investigar las reclamaciones que el público hiciera por violaciones cometidas durante los procedimientos, por irregularidades en la realización de trabajos para substanciar expedientes y para ejecutar resoluciones a inconformidades por deficiencias o retraso injustificado en el despacho de los asuntos agrarios.

Este reglamento elaborado con pulcritud y detalle, dió origen a una Dirección que contemplaba aspectos no vedados: la asesoría, la conciliación, la representación y la gestoría venían a reforzarse con atribuciones preventivas tales como la inspección, la supervisión y la investigación de las reclamaciones y las quejas. Si una norma corresponde a una necesidad real en tonces el Reglamento Interior empezaba a evidenciar notorios síntomas de desviación en la tramitación de los expedientes y rezago en las soluciones y en las ejecuciones.

El 26 de noviembre de 1963, fue publicado nuevo Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que mantuvo inalterable la Dirección General de Inspección, Procuración y quejas.

El 22 de septiembre de 1977 se publica el Reglamento Interior de la flamante Secretaría de la Reforma Agraria, con un retroceso en la organización y en la estructura de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas puesto que empieza a generarse un fenómeno de burocratización donde las funciones van desmembrándose para atribuirse a nuevos órganos de mayor jerarquía, por ejemplo, la función conciliatoria que correspondía a los procuradores pasó a constituir la materia de la Dirección General de Conciliación Agraria; asimismo, se empieza a perder la precisión en la determinación de competencias.

El 4 de mayo de 1979 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria que mantiene las Direcciones Generales de Inspección, Procuración y Quejas y la de Conciliación Agraria que había normado el reglamento precedente, pero en este nuevo instrumento aparece la Dirección General para la Investigación Agraria encargada de investigar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios y para substanciar los procedimientos a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

El 10. de marzo de 1980 se publica nuevo reglamento interior de la Secretaría de Estado a que nos venimos refiriendo, y en este instrumento se olvida la referencia a la Dirección General de Investigación, Procuración y Quejas, por lo que, de acuerdo con el transitorio que abroga al reglamento interior, jurídicamente dejaba de existir dicha dependencia; sin embargo, la omisión fue corregida con un nuevo reglamento expedido ese mismo año.

El 10. de diciembre de 1980 se da a la publicidad el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria que crea la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias que viene a conjuntar de nueva cuenta las funciones de procuración, quejas, investigación y conciliación agrarias.

La relación de los reglamentos que se han mencionado reflejan a un Poder Ejecutivo sin objetivos claros en materia agraria, a merced de una burocracia creciente que inventa cargos públicos como un modo de ubicarse con mayor jerarquía y emolumentos en el presupuesto; esa tendencia es mas notoria en el momento en que se administraba "la abundancia" y que puede y debe corre

girse hoy que se administra la crisis.

E) LA DIRECCION GENERAL DE PROCURACION SOCIAL Y AGRARIA.- Con esta novedosa denominación aparece reglamentada la dependencia que sustituye a su predecesora, Dirección General de Procuración, Quejas e investigación Agrarias, por acuerdo del 26 de agosto de 1985, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Este reglamento es posterior a la adición de la fracción XIX del artículo 26 Constitucional en lo que se relaciona al apoyo y a la asesoría legal al campesino, por lo que consideramos que el cambio de nombre obedece a una idea de adecuar a la dependencia con el sentido social que se observa en la expresión del texto constitucional. En el Capítulo IV de este trabajo, con detalle esta nueva dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

III.- LA PROCURACION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE OTROS SECTORES DESPROTEGIDOS.

El poder público ha creado instancias que le permitan vincularse con la sociedad civil, así en el medio laboral ha generado instituciones de diversa índole que atiendan necesidades tales como la vivienda, la capacitación, la seguridad social; también ha cuidado el aspecto de la procuración y la defensa de los intereses del trabajador, considerando que es la parte débil en la relación obrero-patronal; por otra parte, en un sector mas amplio, como el de los consumidores, el Estado ha establecido una procuraduría de carácter federal que tiene a su cargo la defensa de los intereses del consumidor. Hemos elegido estas dos instituciones para compararlas con el órgano encargado de la procuración de los intereses del campesino y observar las diferencias, los puntos en común y las ventajas que reportan las primeras, sobre la segunda, debido precisamente a la forma en que están concebidas y reguladas.

A) LA PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.-En el artículo 123 de la Constitución, no existe ninguna referencia específica a la procuración ni a la procuraduría; hace mención el precepto, a las autoridades -

del trabajo y es precisamente en el Título Once, relativo a las autoridades del trabajo y servicios sociales en las que se regulan las funciones de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

El artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo expresa que la aplicación de las normas laborales compete, en sus respectivas jurisdicciones: "IV.- A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo". (26)

Más adelante, en el Capítulo III, del mismo Título, se señalan en los artículos 530 al 535 las funciones, la estructura, los requisitos subjetivos para poder desempeñar el cargo de Procurador del Trabajo, el carácter gratuito de los servicios que presta la procuraduría y finalmente la necesidad de expedir los reglamentos para el debido funcionamiento del órgano que estudiamos.

Por disposición legal, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las siguientes funciones:

"Representar y asesorar a los trabajadores y sus sindicatos." (27) Esta función la ejerce la Procuraduría

(26) Ley Federal del Trabajo.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- 6a.ed. México, 1984. pp.329.

(27) Idem.- pp.335.

ante cualquier autoridad, siempre que lo soliciten los interesados, y también intervendrá en las cuestiones - que estén relacionadas con la ampliación de las normas laborales.

Otras de sus funciones son:

"Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicatos. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas."

Estas tres funciones que señala la ley, resumen la actividad de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. En primer término la procuraduría puede tener el carácter de mandatario o el de asesor de los trabajadores, se parte del supuesto de que la procuraduría cuenta con personal capacitado profesionalmente para actuar en representación del trabajador, o puede prestarle el servicio de asesoría, para que el trabajador o sus organizaciones gremiales puedan realizar aquellas conductas que ameritan conocimientos específicos de la materia laboral. Por ejemplo, la procuraduría puede asesorar en materia de constitución de sindicatos, en la formación de cooperativas, o para adecuar

las cláusulas contractuales a los derechos objetivos que proporciona la ley al trabajador.

En el segundo aspecto, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se constituye propiamente en abogado patrono del trabajador o sindicato y puede interponer todas aquellas promociones requeridas para llevar a buen término una controversia procesal; así, el procurador está obligado a cuidar del procedimiento laboral ejerciendo todos aquellos medios de impugnación que autoricen las leyes en defensa del trabajador.

Finalmente, la procuraduría laboral tiene una función conciliatoria, la función en este caso es la de proponer amigables soluciones a las partes interesadas, en evitar controversias innecesarias. La procuraduría tiene facultades para certificar aquellos acuerdos que que ante ella se firmen por las partes actuantes.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integra con un Procurador General y con el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores. En la actualidad existen 43 procuradurías auxiliares foráneas que prestan los servicios expresados

en localidades de alta concentración laboral. La aplicación concurrente de las normas laborales ha permitido la existencia de Procuradurías del Trabajo de carácter local.

REQUISITOS PARA SER PROCURADORES: La Ley Federal del Trabajo señala como requisitos para desempeñar el cargo de Procurador General de la Defensa del Trabajo:

*Ser mexicano, mayor de edad y estar en ejercicio pleno de los derechos;

*Tener título de licenciado en derecho y práctica profesional mínima de tres años;

*Tener distinciones en los estudios de derecho laboral y de la seguridad social;

*No pertenecer al Estado eclesiástico;

*No haber sido sancionado con penas corporales.

Los mínimos requisitos se exigen del Procurador Auxiliar, excepto el grado de licenciatura que se reduce a

estudios de tercer año o sexto semestre de la carrera de licenciado en derecho y las distinciones en estudios laborales o de seguridad social.

Los objetivos que se pretenden con la procuración, ameritan la exigencia de sujetos que tengan conocimientos en las normas laborales, que tengan la capacitación suficiente para el ejercicio de representar y asesorar a los trabajadores o a sus organizaciones.

Por último, dos características propias de la función de procuración de justicia laboral: primero, la gratuidad de los servicios del órgano mencionado y luego, el respeto a la decisión de las partes interesadas para que la función pueda desarrollarse con la excepción que señala el artículo 691 de la Ley Federal del Trabajo que expresa que los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer en juicio; pero que la Junta solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo cuando el menor no esté asesorado. En los casos de menores de 16 años la Procuraduría les designará un representante.

En principio, la procuración se ejerce a petición

de parte interesada y de oficio cuando se trate de me
nores de 16 años.

Del bosquejo que se hace de la Procuraduría de -
la Defensa del Trabajo, se extraen las siguientes ob-
servaciones:

1.- El órgano de procuración laboral es definido
en sus líneas generales por una ley y es el Poder Le-
gislativo el que norma la esencia, forma y fines de -
la procuración laboral y deja que el Ejecutivo ejerci
te sus facultades reglamentarias para precisar los -
rasgos definitorios de la ley.

2.- La procuración laboral es gratuita, se ejer-
ce a petición de parte con excepción de los menores
de 16 años, y queda su aplicación a cargo de sujetos
a quienes se les exigen determinados requisitos.

3.- Las funciones son de asesoría, representación,
conciliatorias y de difusión, y se desempeñan por 43
procuradores auxiliares desconcentrados regionalmente.

B) LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.- El día 5 de febrero de 1976 entra en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, surge en el momento en que se define la seriedad de la crisis económica la devaluación monetaria da inicio a una carrera inflacionaria en la cual el principal perjudicado es el consumidor. Las normas tradicionales de la libre - contratación postuladas por el derecho civil se ven cuestionadas por disposiciones constitucionales que dan al Estado el carácter de rector de la economía nacional, por esa coyuntura y por disposición contenida en la Ley Federal de Protección al Consumidor nace la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, según decreto del 18 de diciembre de 1975, publicado el 22 de ese mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

El órgano mencionado es por definición legal un organismo público descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con función de autoridad para alcanzar los objetivos de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y de los arrendatarios de inmuebles destinados a la habitación en el Distrito Federal.

En cuanto a la forma adoptada por este organismo de la Administración Pública, su origen deriva del artículo 90 Constitucional, fundamento de la organización paraestatal, ya que de ese precepto surge la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que deben quedar definidas "las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". Efectivamente el artículo 45 de la Ley Orgánica aludida, señala que "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 patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adquieran". En esos dos preceptos se contienen los fundamentos jurídicos que dieron origen a la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo paraestatal.

El titular del organismo es el Procurador Federal del Consumidor quien tiene auxiliares en quienes delega algunas de sus funciones; además, cuenta con delegados regionales en las capitales de los Estados o en aquellos núcleos de población que lo requieran.

Las atribuciones de la Procuraduría están contenidas en el artículo 59 de la Ley Federal del Consumidor y pueden resumirse en seis tipos: de representación, de estudio y consulta, de excitativa, de consignación, de propuesta al Ejecutivo Federal y de autoridad. (28).

La facultad de representación se haya en las fracciones I, II, III y V de la disposición mencionada y consiste en representar los intereses individuales y colectivos del consumidor ante toda clase de autoridades, incluyendo las jurisdiccionales, previo el mandato que se otorgue a la Procuraduría, y se realiza "mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones" que procedan en defensa del consumidor. La representación de los consumidores ante órganos jurisdiccionales se otorgará cuando la Procuraduría considere que la solución de la controversia planteada pueda trascender al tratamiento de intereses colectivos, este carácter selectivo de los asuntos que ameritan llegar a los órganos jurisdiccionales deriva del alto índice de personas que requieren de una representación de esta naturaleza, lo que da origen a que

(28) Pliego Montes, Salvador.- Discurso pronunciado por el Procurador Federal del Consumidor ante el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. el 25 de febrero de 1976.

la propia ley establezca limitaciones a este tipo de atribución, dejando la representación para casos que pueden trascender a situaciones colectivas; en el pasado se suscitaron controversias por contratos celebrados en moneda extranjera y que dieron lugar a la intervención de la Procuraduría, asesorando y representando a los particulares afectados.

La facultad de estudio y consulta se expresa en la fracción IV del citado artículo 59 que atribuye a la Procuraduría el estudio y la proposición de proyectos ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de nuevas normas jurídicas o reformas a las existentes, tendientes a evitar prácticas comerciales, industriales o de prestación de servicios lesivos a los consumidores.

La facultad de excitativa se contiene en la fracción X del precepto que se comenta y consiste en exhortar a las autoridades competentes para que tomen las medidas para combatir, detener, modificar o evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

La facultad de consignar se traduce en la atribución de denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actos que mencionan las fracciones VI, VII, IX y XI y que constituyan conductas que violen las disposiciones del artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias (la presunción de monopolios) y a las leyes penales por actos que afecten al consumidor y que sean constitutivos de delitos.

La facultad de propuesta al Ejecutivo Federal se encuentra en el artículo 63, párrafo cuarto inciso c) que autoriza a la Procuraduría Federal del Consumidor a proponer las medidas que se consideren necesarias para regular el contenido de los contratos de adhesión, que requieran autorización o aprobación de alguna dependencia del Ejecutivo.

Las facultades de autoridad se derivan de la fracción VII del artículo 59, que señala el procedimiento que seguirá la Procuraduría para atender las quejas y reclamación de los consumidores; además, esa facultad queda ampliada con los artículos 65, 66 y 78 de la ley, que atribuyen al órgano que estudiamos la facultad para requerir a las autoridades, proveedores y consumidores

la información necesaria para la realización de las funciones de la procuraduría y aplicar los medios de apremio consistentes en multas hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal, duplicadas en caso de reincidencia; además podrá auxiliarse de la fuerza pública y realizar las visitas de inspección que sean necesarias.

Esta visión superficial de la Procuraduría Federal del Consumidor nos servirá para ofrecer elementos de comparación con la institución materia de nuestro estudio.

En resumen, podemos extraer los siguientes elementos: la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado; su titular lo designa el Presidente de la República; la personalidad jurídica y el patrimonio propios le otorgan autonomía orgánica para desarrollar sus funciones de servicio social; sus funciones de representación individual o colectiva de los consumidores las puede realizar ante todo tipo de autoridades, incluyendo las jurisdiccionales; está investido de autoridad para realizar sus funciones y por lo mismo cuenta con medios de apremio.

C) OTROS ORGANISMOS DE PROCURACION, Y DEFENSA-Existen además de los mencionados otros organismo tutelares de sectores sociales a los que el Estado Mexicano les presta atención por sus particularidades y en algunos casos por disposición expresa de la ley. en este último caso se encuentran las Defensorías de Oficio, que tienen a su cargo auxiliar a aquellos procesados en materia penal o determinados sujetos en materia civil y familiar; o bien, la existencia de un Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal creada por ley en el año de 1974 con el objeto de evitar o prevenir la comisión de conductas antisociales por sujetos menores de edad; también nos encontramos con la creación, muy reciente, (Diario Oficial del 12 de enero de 1983) de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano muy similar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del apartado A, con la particularidad ¡increíble! de que depende jerárquicamente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de reconocida parcialidad; también se inscribe, en una larga lista, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; la Procuraduría de Orientación y Apoyo a la Juventud del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud y,

en el ámbito local, la de mas reciente creación, la Procuraduría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, la cual fue creada por acuerdo publicado el 26 de septiembre de 1986 en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Puede observarse que el país aun no se salva de sus salvadores, parafraseando al General Alvaro Obregón; sin embargo, en la dependencia, atraso e ignorancia, no han podido ser borrados en setenta años de una revolución, a la que aun se le concede vigencia.

D) EXPOSICION DE MOTIVOS Y OBJETIVOS DE DICHAS
NORMAS TUTELADORAS.

La exposición de motivos de las leyes que crean la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Procuraduría Federal del Consumidor son breves en señalar causas y objetivos de estos organismos que tutelan los derechos de los trabajadores y de los consumidores.

Al exponerse las razones que motivaron la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo se dice que "La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene como misión-

asistir a la clase trabajadora, facilitando la defensa de los intereses colectivos e individuales ante cualquier - autoridad en las cuestiones que se relacionen con la - aplicación de las normas. Su intervención depende necesariamente de la voluntad de los trabajadores." (29)

Por otra parte, la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor hace una clara exposición respecto a los motivos sociales que la inspiran, considerando que el principio civilista de la autonomía de la - voluntad no tiene la misma aplicación en un mundo de relaciones masivas en las que el consumidor requiere normas que lo protejan de prácticas comerciales abusivas; pero, "los preceptos sustantivos de la Ley tendrían, sin embargo, una eficacia incompleta si no se creara un órgano que contribuyera de manera eficaz a su vigilancia, por ello, el proyecto propone la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor." (30)

En el caso de las Procuradurías que se mencionan es claro que su creación obedece a la necesidad de pro-

(29)Iniciativa de la Ley Federal del Trabajo.-Legislación sobre Trabajo.-Primer Tomo.-Octava Edición.-Ediciones Andrade.-México, 1966. p. 52.

(30)Diario de los Debates.-Año III, Tomo III.-No.25 del - 14 de noviembre de 1975.-pp. 6 a 17.

porcionar a los sujetos a quienes se dirigen las normas y mecanismos tuteladores que den eficacia a los derechos de los trabajadores y los consumidores, en su caso.

IV.-LA ACTUAL DIRECCION GENERAL DE PROCURACION SOCIAL
Y AGRARIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

A).- NORMAS QUE LA RIGEN.- En el capítulo I, in
ciso D) de este trabajo hacíamos referencia a la fa-
cultad organizativa del titular del Poder Ejecutivo y
la atribución que le otorga el artículo 18 de la Ley-
Orgánica de la Administración Pública Federal para emi
tir los reglamentos interiores de las Secretarías de
Estado y Departamentos Administrativos a su servicio,
por lo que ahora trataremos el caso específico de la
Secretaría de la Reforma Agraria y particularmente de
la Dirección General de Procuración Social y Agraria.

El 26 de agosto de 1985 el Presidente de la Repú-
blica suscribió el actual reglamento interior de la Secreta
ría de la Reforma Agraria, instrumento jurídico que -
contiene las nuevas disposiciones que estructuran y organi
zan esa Secretaría de Estado.

El artículo 20 de dicho ordenamiento crea y otor
ga atribuciones a la Dirección General de Procuración
Social y Agraria. Esta dependencia, en consecuencia,
se rige por las normas del reglamento interior a que

aludimos y, además, por todas aquellas disposiciones que le dan contenido a su actuación, tratése de la Ley Federal de Reforma Agraria, de sus reglamentos o bien de las órdenes y circulares internas que dicten los superiores jerárquicos de la Dirección General de Procuración Social y Agraria, tendientes a hacer efectivas las atribuciones que a este organismo le otorga el reglamento citado.

En este apartado, hacemos énfasis nuevamente en que la procuración, materia de la dependencia administrativa que estudiamos, ha alcanzado un rango constitucional al adicionarse el artículo 27 con la fracción XIX, que señala al Estado la tarea de apoyar la asesoría legal a los campesinos y que esa norma primaria carece de una instrumentación legislativa que dé los lineamientos generales para que el Ejecutivo preste el servicio de asesoría legal gratuita al campesino; mientras el precepto constitucional no cuente con disposiciones legislativas que lo reglamenten, el alcance de la fracción XIX del artículo 27 quedará limitado a la voluntad del Titular del Ejecutivo para decidir los términos en que se debe otorgar ese servicio social a los campesinos; por lo que concluimos afirmando que -

la adición a la Constitución no debe quedar en un mero enunciado intrascendente, sino que debe servir para otorgar mayor importancia a los órganos que se encargan de la procuración agraria.

B) ESTRUCTURA ORGANICA.- El reglamento interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria no menciona la forma en que se organiza la Dirección General de Procuración Social y Agraria como se hacía en reglamentos anteriores, y la razón la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que deja al Titular de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos la atribución de dictar los manuales de organización para las dependencias a su cargo.

En el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria no se ha emitido dicho manual; sin embargo, la experiencia directa nos permite conocer la forma en que se estructura la Dirección General de Procuración Social y Agraria, que es la que ocupa nuestra atención.

El artículo 20 fracción I del reglamento interior mencionado, atribuye al Director General de Procuración Social y Agraria la facultad de emitir normas, lineamien

tos y disposiciones necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las Delegaciones, así como supervisar su funcionamiento. De este precepto deducimos que en la Dirección General de Procuración Social y Agraria hay órganos de supervisión y procuradurías sociales agrarias adscritas a las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En la práctica podemos observar que la Dirección General de Procuración Social y Agraria tiene tres direcciones de área: Dirección de Procuración, Dirección de Quejas y Conciliación, y Dirección de Investigación Agraria; a su vez, estas direcciones tienen subdirecciones, jefes de departamento y jefes de oficina, en consecuencia con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esas dependencias tienen a su cargo la actividad que se desarrolla en las oficinas centrales y ejercen supervisión sobre las procuradurías sociales agrarias distribuidas en todas las Entidades Federativas.

Las procuradurías sociales agrarias según el acuerdo del 9 de octubre de 1986, publicado en el Diario Ofi

cial de la Federación del día 14 del propio mes y año, quedan comprendidas dentro de la estructura orgánica - de las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, aclarándose que "...Para el desarrollo de sus fun ciones el Procurador Social Agrario no dependerá jerár quicamente del Delegado".

En la realidad el Procurador Social Agrario es un empleado de la Secretaría de la Reforma Agraria, adscrito a las Delegaciones de la misma, con residencia en el local de la propia Delegación y requiriendo al Delegado los recursos que necesita para sus funciones, por lo que, la disposición que hemos citado del Secre tario de la Reforma Agraria, tiene semejanza con las ordenanzas reales durante la Colonia, que hacían pa- ra que se observaran pero sin cumplirse.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la estructura actual del órgano encargado de la Procura- ción Social Agraria tiene mas costos que beneficios; solo abrimos una interrogante ¿Qué puede hacer un indi- viduo (llamado Procurador Social Agrario) sin recursos, para prestar asesoría gratuita en Oaxaca o en Chiapas o cualesquiera de las entidades que tienen miles de so

licitudes del servicio?

C) FACULTADES.- Son atribuciones de la Dirección General de Procuración Social y Agraria y, se supone, de las Procuradurías que de ella dependen:

1.- "Asesorar a los Comités Particulares Ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y mas eficaz resolución."(31)

Esta disposición eliminó la expresión "representar" que se utilizaba en el reglamento anterior, con ello se privó a la dependencia de una atribución precisa que implicaba la posibilidad del mandato judicial. Consideramos que la eliminación del término "representar" fue deliberado, puesto que obligaba en términos mas precisos a la dependencia encargada de ejercer la procuración agraria. El artículo 2588 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en Materia Federal, señala las obligaciones del procurador que acepta un poder, entre las que destaca la de practicar cuanto sea necesario para la de-

(31) Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1985.

fensa de su poderdante. Con la redacción actual los procuradores agrarios solo "asesoran" es decir, únicamente prestan consejo o formulan escritos gestionando ante alguna autoridad, sin quedar obligados a seguir - los juicios por todas sus instancias para la defensa de los intereses del Comité Particular Ejecutivo, de la autoridad ejidal o comunal o de "campesinos en general" re presentados.

2.- "Atender las demandas planteadas por particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la legislación agraria que lesionan los derechos de los promoventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la autoridad competente." (32)

La redacción de este párrafo es oscura y se requiere estar en contacto con quienes laboran en la dependencia destinataria de la norma para entender que se refiere a las quejas que presenten particulares, ejidatarios y comuneros. Dice el precepto que analizamos, - que es atribución de la Dirección General de Procuración Social y Agraria atender las demandas planteadas "...con motivo de presuntas violaciones a la legisla-

(32) Idem.

ción agraria que lesionen los derechos de los promoventes..." Es posible que esas violaciones las cometa el propio Presidente de la República como máxima autoridad administrativa en materia agraria y aquí no cabría otro recurso que no fuera el juicio de garantías por lo que resultaría ociosa la actividad de la Dirección de Procuración Social y Agraria; pero, como dijimos - anteriormente se trata de una redacción oscura y lo que se pretende es atender las quejas contra el personal de la Secretaría que incurra en presuntas transgresiones a las normas agrarias.

3.-"Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población."(33)

Esta atribución que constituye al órgano procurador en amigable componedor resulta inobjetable; tal vez la falta de autoridad para hacer valer los acuerdos que suscriben las partes sea un defecto que solo se remediará con una procuración creada con otros atributos. Actualmente no hay forma de exigir el acatamiento

(33) Idem.

to de las partes a sus propios acuerdos.

4.-"Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establezcan entre las partes, no lesionen intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejecución."
(34)

Estrictamente los acuerdos entre partes en perjuicio de terceros traerían aparejada su nulidad; sin embargo, es frecuente que dos sujetos agrarios, principalmente las comunidades, de hecho suscriban acuerdos sobre límites o colindancias, ignorando el derecho de algún propietario o poseedor, lo que culmina en ocasiones con resoluciones que afectan a terceros extraños a los procedimientos agrarios, de allí que se otorguen atribuciones para vigilar el respeto a los derechos de terceros que no intervienen en los acuerdos conciliatorios.

5.-"Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios, en cualquier lugar del territorio de la República; solicitar en su caso, la colaboración de las autoridades que correspondan y dictaminar lo procedente!"(35)

(34) Idem.

(35) Idem.

Estas atribuciones le otorgan a la dependencia en estudio el carácter de autoridad investigadora de actos que constituyen fraude a la ley; sin embargo, es notoria la carencia de instrumentos que le den poder al investigador puesto que carece de medios de apremio o facultades coactivas para exigir del sujeto involucrado determinadas conductas que favorezcan la investigación. La simulación de actos que tienden a dar apariencia de legales a propiedades afectables es difícil de probar y mas aun cuando la dependencia que investiga carece de los elementos para realizar eficientemente su función.

6.-"Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, hasta culminarlos en el dictamen a - que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria." (36)

Esta función debía corresponder a otro órgano de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues la Dirección General de Procuración Social y Agraria en primer lugar asesora campesinos; luego, investiga fraccionamientos simulados y finalmente, substancia expedientes de nulidad de dichos fraccionamientos; por lo que se constituye en

(36) Idem.

asesor de una de las partes, en investigador y en órgano de la autoridad resolutoria, lo que desvirtúa la imparcialidad con la que debe obrar la autoridad que resuelve una situación controvertida. Es correcto que el órgano procurador investigue las violaciones a la ley agraria mas resulta inadecuado que instruya los procedimientos de nulidad porque se están confundiendo dos funciones que deben desvincularse para garantizar juicios ponderados e imparciales.

7.-"Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, dentro del procedimiento, cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como los actos de simulación agraria." (37)

Esta atribución resulta redundante y podría que dar comprendida en la anterior y con la misma crítica de que se dejara en un órgano diferente a la Dirección General de Procuración Social y Agraria.

Estas atribuciones de la mencionada Dirección aparentemente corresponden a sus órganos regionales, sin embargo no se menciona así en el reglamento y por otra parte el acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria

(37) Idem.

del 9 de octubre de 1986, dice en su punto cuarto: "En cada Delegación habrá un Procurador Social Agrario que tendrá a su cargo el asesoramiento gratuito a los campesinos que necesitan hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes, y en general procurar que las acciones agrarias que se realicen en la Delegación se apeguen a las normas jurídicas vigentes..." (38)

Si hacemos caso al acuerdo del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, las atribuciones de los órganos de la Dirección General de Procuración Social y Agraria se ven disminuídas notoriamente; por otra parte se nota la impresión de circunscribir la acción de las Procuradurías al ámbito de la Delegación cuando sería mas correcto que se les adscribiera a las Comisiones - Agrarias Mixtas que son propiamente la instancia que lleva el grueso de las decisiones en materia local.

En un intento de clasificar las atribuciones que el reglamento señala a la Dirección General de Procuración Social y Agraria podríamos agruparlas de la siguiente manera:

(38) Idem.

1.- Atribuciones administrativas para ordenar la actividad y estructura interna de los órganos de la procuración.

2.- Atribuciones de asesoría y gestión en favor de sujetos agrarios.

3.- Atribuciones de conciliación.

4.- Atribuciones de investigación e instrucción de procedimientos relativos a fraccionamientos simulados.

Una vez que se han observado las características del órgano encargado de la procuración en materia agraria podemos contrastarlas con las notas distintivas de otras procuradurías de sectores socialmente débiles en su relación con la contraparte:

Caracterización de los organismos.

a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, organismo público desconcentrado con autonomía funcional.

b) Procuraduría Federal del Consumidor, organismo público descentralizado con autonomía orgánica.

c) Dirección General de Procuración Social y Agraria, organismo público de la Administración Central, subordinado jerárquicamente a las dependencias de mayor nivel de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Estas formas de organización tienen consecuencias en la funcionalidad de los organismos que se encargan de la procuración. En los dos primeros casos la procuración se ejerce con autonomía de la autoridad que - aplica las normas laborales o que ejerce control de las actividades del comercio o prestación de servicios y esa autonomía les permite representar adecuadamente a los trabajadores o a los consumidores; en el tercer caso, la Dirección de Procuración Social y Agraria representa dos intereses en ocasiones contrapuestos, como son el interés de la Secretaría de la Reforma Agraria de la que forma parte y el interés de los campesinos a quienes asesora legalmente.

Normas jurídicas de creación de los organismos - de procuración que se comparan:

a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Se rige por la Ley Federal del Trabajo que señala funciones de la Procuraduría y requisitos subjetivos para desempeñar los cargos; el reglamento correspondiente - precisa esas normas.

b) Procuraduría Federal del Consumidor. Su esencia y funciones se rigen por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

c) Dirección General de Procuración Social y Agraria. Sus atribuciones se señalan en el reglamento interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido por el titular del Ejecutivo; su organización es facultad del Titular de la Secretaría a la que pertenece.

El nivel de las normas que fundan cada uno de los organismos de procuración tiene importancia para la permanencia de los mismos. La circunstancia de que es el Poder Legislativo el que crea a las Procuradurías del Trabajo y del Consumidor les otorga mayor firmeza. Su estructura y sus funciones no son afectadas por decisiones del Ejecutivo ya que su modificación requiere todo un - proceso legislativo. En el caso de la Dirección de Procu

ración Social y Agraria, los cambios de nombre, de estructura, de funciones, son sumamente frecuentes y están a merced de las propuestas que se originan en el mismo organismo de procuración.

D) OBJETIVOS.- A diferencia del Decreto que creó las Procuradurías de Asuntos Agrarios en el período presidencial de Ruiz Cortines, en el que se expresaron los motivos y los objetivos de esos organismos tuteladores del campesino, el reglamento interior carece de información que pudiera servir para determinar cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con el establecimiento de la Dirección General de Procuración Social y Agraria.

No obstante lo expresado, de las atribuciones que se otorgan a la Dirección de Procuración Social y Agraria se pueden deducir algunos de los objetivos que sustentan a esa dependencia pública y que expresamos a - continuación:

1.- Orientar y facilitar las gestiones de los sujetos agrarios, individual o colectivamente considerados.

2.- Dar celeridad a los expedientes agrarios mediante la asesoría a los campesinos.

3.- Procurar la seguridad jurídica, vigilando la correcta aplicación de las leyes agrarias.

4.- Coadyuvar en la distribución de la tierra mediante las investigaciones a los fraccionamientos.

V.- ESTABLECIMIENTO DE UNA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DE DERECHOS AGRARIOS CON CARACTER AUTONOMO.

A) MOTIVOS PARA SU CREACION.- Consideramos que después de haber analizado las normas que rigen a la dependencia que se encarga de la procuración agraria podemos expresar algunos motivos que justificarían la creación de una Procuraduría de la Defensa de Derechos Agrarios.

En primer término mencionaremos que la adición de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, que señala que el Estado dispondrá las medidas necesarias para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria y que apoyará la asesoría legal a los campesinos, que fue posterior a la existencia de los órganos que actualmente se encargan de la procuración agraria; en consecuencia, la disposición constitucional pretende un objetivo mas amplio y mejorar lo que existía antes de que se adicionara el texto fundamental, ya que la forma en que está redactada la fracción XIX, habla de medidas futuras las cuales deben ser precisadas en una ley reglamentaria, en este caso la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que ya se incorporaron nuevas normas respecto de diversos procedimientos; pero queda

pendiente la cuestión de la asesoría legal a los campesinos. Creemos que la mención que se hace de esta asesoría amerita una decisión a tono con el nivel jerárquico de la norma, creando al efecto un ór. ano que se encargue de prestar asesoría legal al campesinado y que además facilite esa honesta y pronta impartición de justicia agraria; porque los procedimientos se resuelven con mayor prontitud si existe impulso procesal de las partes, de tal forma que si encontramos sujetos con dificultades para promover y para pagar a quien los promueva, resulta necesario que exista un órgano de representación de los campesinos, representación que actualmente no puede ofrecer la dependencia que se encarga de la procuración agraria porque su reglamento suprimió esa atribución. Concluyendo: consideramos que hay un motivo constitucional para crear una Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios.

Otro motivo para sustentar la necesidad de una Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios lo constituye la actual forma en que se realizan las actividades de procuración agraria. Hemos visto que en la actualidad hay un órgano, Dirección General de Pro

curación Social y Agraria, que tiene atribuciones para asesorar campesinos, para investigar actuaciones de empleados, para conciliar en las controversias entre sujetos agrarios, para investigar fraccionamientos simulados, etc., pero su carácter dependiente de la autoridad agraria le limita sus posibilidades de actuación, porque no puede desarrollar imparcialmente sus funciones, por lo que se hace necesario un órgano que pueda representar a los sujetos agrarios que lo ameriten sin que ese órgano se confunda con el organismo que representa al Poder Ejecutivo en la substanciación y resolución de los expedientes agrarios.

Podemos mencionar como motivo para reforzar el - planteamiento de crear una Procuraduría de la Defensa de Derechos Agrarios que otras procuradurías que tutelan los intereses de sectores desprotegidos a los cuales el mismo Estado los dotó de autonomía para realizar sus funciones como en el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor que funciona con personalidad jurídica y patrimonio propios o el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que siendo autoridad del trabajo funciona con autonomía al representar a los trabajadores.

B) EFECTOS QUE SE OBTENDRIAN.- De crearse una Procuraduría de la Defensa de Derechos Agrarios se lograrían efectos positivos para el sector campesino, como serían los siguientes:

. Se mejoraría la calidad de la asesoría que se presta al campesino, ya que se reglamentarían los requisitos para ser Procurador Agrario, lo cual no sucede en la actualidad.

. Se aumentaría la confianza o se disminuiría la desconfianza del campesino para solicitar los servicios de un organismo no dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

. Se facilitaría la actividad de las autoridades que substancian expedientes agrarios al contar con un órgano que impulsara y diera orden a los planteamientos de los sujetos agrarios.

. Se apoyaría a los órganos jurisdiccionales federales agobiados con la carga de suplir la queja en materia agraria, la cual sería menos pesada de existir representantes del campesino que formulen adecuadamente

las demandas de garantías.

C) CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR LA PROCURADURIA
DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS AGRARIOS.

Durante la exposición de este trabajo hemos observado que la procuración agraria se tornó sumamente mutable debido a que su reglamentación es secundaria y queda sujeta a cambios que no respetan el desarrollo de algo que es una tradición en el derecho agrario: la defensa de los derechos agrarios.

A continuación proponemos una forma que daría firmeza y una autonomía relativa a la procuración de los derechos agrarios.

En primer término se requiere hacer adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, para otorgar a la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios el carácter de autoridad agraria y para señalarle sus atribuciones, proponiendo que se haga en los siguientes términos:

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

LIBRO PRIMERO

AUTORIDADES AGRARIAS Y CUERPO CONSULTIVO

CAPITULO I

Organización de las autoridades agrarias

"ART. 1o.- La presente ley reglamenta...."

"ART. 2o.- La aplicación de esta ley está encomendada a:

I.- El Presidente de la República....

VII.- La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios."

CAPITULO II

Atribuciones de las autoridades agrarias

"ART.16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo..."

"ART. 16 BIS.-La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios se integrará por un Procurador General Agrario y con el número de Procuradores Agrarios Auxiliares que sean necesarios para la defensa de los derechos de los sujetos que tutela esta Ley.

"ART. 16 BIS I.- El Procurador General Agrario será nombrado por el Presidente de la República y deberá ser mexicano por nacimiento, mayor de edad, con título de li

cenciado en derecho, con una práctica no menor de tres años en la materia agraria y no poseer bienes agropecuarios o forestales.

ART. 16 BIS 2.- Los servicios que preste la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios serán gratuitos.

ART. 16 BIS 3.- La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios contará con los medios jurídicos para recabar de otras autoridades y de los particulares la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

ART. 16 BIS 4.- La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios tiene las funciones siguientes:

I.- Asesorar y representar a los campesinos, comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales en cualquier juicio en el que fueran parte y que tenga relación con los derechos agrarios.

II.- Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa de los derechos -

agrarios individuales y colectivos mencionados en el párrafo anterior.

III.- Actuar como Conciliador, en los casos que - las partes lo propongan, haciendo constar los acuerdos en actas autorizadas y procurando su cumplimiento.

IV.- Investigar de oficio o a petición de parte la existencia de fraccionamientos simulados y concentraciones de tierras en cantidades mayores a las que autoriza la ley; dictaminar sobre el caso y turnarlo a la Secretaría de la Reforma Agraria, y

V.- Denunciar ante las autoridades competentes el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos encargados de substanciar los expedientes agrarios.

ART. 16 BIS 5.- Los Reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y las responsabilidades de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios.

De esta forma se establecerían los lineamientos generales de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios y posteriormente en el Reglamento de la misma se precisarían las normas que estructuren y rijan a la Procuraduría que se propone."

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS AGRARIOS.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO PRIMERO.- La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios es un organismo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria que tendrá en el ámbito de sus funciones las siguientes atribuciones:

I.- Asesorar y representar a los campesinos, núcleos de población, autoridades ejidales y comunales ante cualquier autoridad en la que se siga un procedimiento que derima cuestiones agrarias,

II.- Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa de los derechos agrarios de los sujetos mencionados.

III.- Proponer a las partes, soluciones conciliatorias y hacerlas constar en actas que tendrán prueba plena para su ejecución.

IV.- Investigar de oficio o a petición de parte la existencia de propiedades afectables por exceder a los límites establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria para los diversos tipos de pequeña propiedad, o bien por ociosidad de la tierra o por simulación de latifundios; así como denunciar y proponer la afectación correspondiente.

V.- Denunciar ante las autoridades correspondientes las conductas u omisiones violatorias a las leyes agrarias de los servidores públicos.

VI.- Coordinar con otros órganos de procuración y justicia agraria en el medio rural, las acciones para un servicio más eficiente.

CAPITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA PROCURADURIA

ARTICULO SEGUNDO.- La Procuraduría de la Defensa de

los derechos Agrarios se integrará de la manera siguiente:

I.- Un Procurador General Agrario, un Secretario y tres Subprocuradores Agrarios para coadyuvar en las funciones de la Procuraduría General, con residencia en la Ciudad de México y acreditados ante las autoridades agrarias que substancian los procedimientos agrarios.

II.- Cuando menos un Procurador Estatal Agrario - por cada Entidad Federativa.

ARTICULO TERCERO.- El Procurador General Agrario, el Secretario y los Subprocuradores Agrarios deberán cumplir los requisitos señalados en el artículo 16 bis I de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

ARTICULO CUARTO.- Los Procuradores Estatales Agrarios deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicanos por nacimiento.

II.- Tener título de licenciado en derecho.

III.- No ser ministro de algún culto religioso, y

IV.- No haber sido juzgado por delitos patrimoniales o contra la nación.

CAPITULO III
DE LAS ATRIBUCIONES

ARTICULO QUINTO.- El Procurador General de la Defensa de los Derechos Agrarios dirigirá y coordinará las funciones de la Procuraduría, asignando las atribuciones al personal a su cargo.

ARTICULO SEXTO.- El Secretario tendrá a su cargo las tareas administrativas de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios.

ARTICULO SEPTIMO.- Un Subprocurador estará encargado de la Defensa y Conflictos, otro Subprocurador tendrá a su cargo la Conciliación y la Consulta Jurídica y un tercero, tramitará e investigará las denuncias o presunciones de fraccionamientos simulados, de ociosidad de tierras o de predios afectables que excedan de los límites establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria para las di

versas clases de tierra.

ARTICULO OCTAVO.- Los Procuradores Estatales Agrarios asumirán la defensa y representación de oficio o a petición de parte, según el caso, de los sujetos agrarios que menciona este reglamento, en los asuntos en los que se dirima una controversia agraria, estando obligados a:

- a) Estudiar y promover oportunamente los asuntos agrarios que les sean encomendados hasta obtener resolución definitiva, incluyendo los recursos ordinarios y extraordinarios que se deban ejercer.
- b) Realizar las peticiones, gestiones y trámites que sean necesarios ante las autoridades administrativas y procurar las soluciones que demanden los sujetos agrarios.
- c) Promover las soluciones conciliatorias a los conflictos que les sean planteados, y
- d) Rendir los informes al Subprocurador correspondiente.

CAPITULO IV
DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO NOVENO.- Los procuradores propondrán a las partes soluciones amigables, sujetándose al siguiente procedimiento:

- a) Citarán a las partes con una anticipación mínima de 72 horas para aquellos casos de sujetos que se encuentren en el lugar de residencia de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios y se aumentará un día por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, a las partes que radiquen en núcleos de población más distantes y tomando en consideración las facilidades de comunicación que existan. El citatorio mencionará lugar, fecha, hora y motivo de la comparecencia, apercibiendo a las partes de las medidas disciplinarias en caso de no acudir a la cita.

- b) El día de la cita y ante la presencia de las partes o sus legítimos representantes, se procederá a escucharlas, se examinarán documentos, se pro-

pondrán medios de pruebas idóneos y se formulará a las partes, un proyecto de avenimiento; de - aceptarse, se levantarán las actas y se tendrá el asunto como resuelto definitivamente, y de no encontrarse presentes el día de la cita, se levantará acta circunstanciada donde se haga constar la ausencia de la parte o partes y los motivos de la misma.

- c) Si las partes no llegaren a un acuerdo se promoverá ante la autoridad competente la substanciación y resolución del expediente.

ARTICULO DECIMO.- La Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios podrá interponer demanda de amparo en favor de los núcleos de población o campesinos solicitantes, siempre que sea procedente; asimismo, los podrá representar cuando tengan el carácter de terceros perjudicados.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Los servicios de la Procuraduría serán gratuitos.

CAPITULO V

DE LAS RESPONSABILIDADES

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Los servidores públicos de

la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios in
currirán en responsabilidad:

- a) Cuando dejen de cumplir con sus obligaciones en -
la defensa, conciliación, atención de quejas, in-
vestigación de fraccionamientos o asesoramiento
de los sujetos tutelados en los casos de afecta-
ción o tierras ociosas,
- b) Cuando retarden o entorpezcan la tramitación de -
un asunto o su resolución por negligencia, mala
fé o descuido y
- c) Cuando reciban dádivas o gratificaciones por cual
quiera de las partes.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido por la
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
Públicos.

T R A N S I T O R I C O :

UNICO.- Este reglamento entrará en vigor el día si-
guiente de su publicación en el Diario Oficial.

CONCLUSIONES.

1.- La procuración y defensa de los derechos agrarios tienen su fundamento constitucional, en la fracción XIX del artículo 27 de la Ley Fundamental, por Decreto del 2 de febrero de 1983.

2.- La procuración agraria queda comprendida doctrinalmente dentro de la problemática social de facilitar el acceso a la justicia a todos los gobernados pertenecientes a clases sociales económicamente precarias y desprotegidas.

3.- La procuración agraria tiene por objeto prestar asesoría legal gratuita al campesino, representarlo ante diversas instancias administrativas y jurisdiccionales e investigar aquellas violaciones a las leyes agrarias que impidan la realización de la justicia agraria.

4.- La procuración agraria se ha venido desarrollando desde el año de 1921, cuando se crearon las Procuradurías de Pueblos, hasta el momento actual en que existe la Dirección General de Investigación Social y Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

CONCLUSIONES.

1.- La procuración y defensa de los derechos agrarios tienen su fundamento constitucional, en la fracción XIX del artículo 27 de la Ley Fundamental, por Decreto del 2 de febrero de 1983.

2.- La procuración agraria queda comprendida doctrinalmente dentro de la problemática social de facilitar el acceso a la justicia a todos los gobernados pertenecientes a clases sociales económicamente precarias y desprotegidas.

3.- La procuración agraria tiene por objeto prestar asesoría legal gratuita al campesino, representarlo ante diversas instancias administrativas y jurisdiccionales e investigar aquellas violaciones a las leyes agrarias que impidan la realización de la justicia agraria.

4.- La procuración agraria se ha venido desarrollando desde el año de 1921, cuando se crearon las Procuradurías de Pueblos, hasta el momento actual en que existe la Dirección General de Investigación Social y Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

5.- La Dirección General de Procuración Social y Agraria está jerárquicamente subordinada a la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de substanciar los expedientes agrarios y por ello no puede realizar adecuadamente su función de asesoría y representación al campesino, puesto que representa a dos partes de una relación jurídica-social y pública, por lo que consideramos que debe existir una Institución autónoma y con personalidad jurídica propia, que se encargue de la defensa de los derechos sociales agrarios.

6.- Existen en la Administración Pública diversos órganos de procuración y defensa de sectores socialmente desprotegidos, entre los que destacan la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

7.- Comparativamente, el órgano de procuración agraria como organismo de la Administración Central, subordinado jerárquicamente, desempeña de manera deficiente sus funciones por falta de autonomía orgánica o funcional; lo que no sucede con la Procuraduría Federal del Consumidor que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, ni en el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que está organizada como órgano desconcentrado.

8.- Debe legislarse para otorgar a la procuración agraria otra caracterización que la torne funcional y eficiente.

9.- Debe adicionarse el Capítulo correspondiente a las autoridades agrarias de la Ley Federal de Reforma Agraria para otorgar el carácter de autoridad agraria al órgano de procuración.

10.- Proponemos la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Agrarios como solución a la falta de protección de los núcleos de población o personas agrarias que tutela la Ley Federal de Reforma Agraria, para que preste asesoría al campesino, para que lo represente de oficio o a petición de parte en los conflictos y para que investigue las violaciones a las leyes agrarias.

11.- La procuración agraria será un mero deseo mientras no se organice autónomamente el órgano que actualmente desarrolla esa función.

B I B L I O G R A F I A

Burgoa Orihuela, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.

Cabanellas, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual Tomo III.-Ediciones Arayú.-Librería Editorial de Palma,S.A. Buenos Aires,1974.

Cárdenas del Río, Lázaro, General.- Seis años de Gobierno al Servicio de México 1934-1940.- Exposición de Motivos del Decreto creativo del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.- Informes Anuales del Gobierno del Presidente General de División Lázaro Cárdenas del Río.- 1935 - 1940.

Carré de Malberg.- Teoría General del Estado.- Fondo de Cultura Económica.- 1a. Edición española.- México, 1948.

Chávez P. de Velazques, Martha.- El Derecho Agrario en México.- Ed. Porrúa, S. A., 2a. ed., México,1970.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Driskill, S. A.- Buenos Aires, 1980.

Fabila, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940).- Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios del Agrarismo en México.- México, 1981.

Fix-Zamudio, Héctor.- La Administración de Justicia.- Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, Selección de José Ovalle Favela.- UNAM.- México, 1982.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- 24a. ed., México, 1985.

Heller, Hermann.- Teoría del Estado.- Trad. Luis Tobio, 8a. reimpresión.- Fondo de Cultura Económica.- México 1977.

Mendieta y Núñez, Dr. Lucio.- El Problema Agrario de México.- Ed. Porrúa, S. A., 11a. ed.- México, 1971.

Pliego Montes, Salvador.- Discurso Pronunciado por el Procurador Federal del Consumidor Ante el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C., el 25 de febrero de 1976.

Procuraduría General de la República.- Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal.- 1983-1988.- México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal.- Primera ed.- México, 1983.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A., 14a ed. México, 1976.

LEYES Y REGLAMENTOS

Código Civil para el Distrito Federal.- Ed. Porrúa. 54a. ed.- México, 1985.

Ley Federal de Protección al Consumidor.- Editorial Porrúa, 27a ed. México, 1986.

Ley Federal de Reforma Agraria.- Ed. Porrúa, S. A., 27a. ed.- México, 1986.

Ley Federal del Trabajo.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- 6a. Ed.- México, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Constitución Política Mexicana con reformas y adiciones al día. Tomo segundo.-Décima Cuarta Edición.- Ediciones Andrade, S.A.- México, 1977.

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

Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.- Diario Oficial de la Federación del 10. de julio de 1960.

Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.- Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 1963.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.- Diario Oficial de la Federación del 22 de septiembre de 1977.

Idem.- Diario Oficial de 4 de mayo de 1979.

Idem.- Diario Oficial de la Federación de 10. de marzo de 1980.

Idem.- Diario Oficial de la Federación del 10. de

diciembre de 1980.

Idem.- Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1985.