

5/6

26j



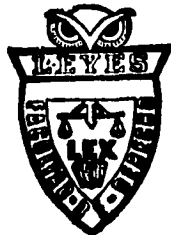
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**“La Procuraduría Agraria;
la necesidad de que su titular sea un
Licenciado en Derecho”**

PROCURADURIA DE DERECHO
SECRETARIA DE JUSTICIA Y
CLAMORES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAFAEL MALLÉN MERIDA



MEXICO; D. F.;

JUNIO DE 1996

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Universidad Nacional Autónoma de México

SECRETARIA DE ASUNTOS ESTUDIANTILES PROGRAMA DEL SERVICIO SOCIAL MULTIDISCIPLINARIO

El Programa del Servicio Social Multidisciplinario hace constar que el alumno **MALLEN MERIDA RAFAEL**, con número de cuenta **6413214-5**, de la carrera **LICENCIADO EN DERECHO** que se imparte en la **FACULTAD DE DERECHO**, libero su servicio social con fundamento en el **Artículo 91** del Reglamento de la Ley Reglamentaria del **Artículo 52 Constitucional**, desempeñando sus funciones en el **COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES PLANTEL VALLEJO**, durante el periodo comprendido del **23 de Noviembre de 1991 al 23 de Noviembre de 1992**.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, AA, AB, AC, AD, AE, AF, AG, AH, AI, AJ, AK, AL, AM, AN, AO, AP, AQ, AR, AS, AT, AU, AV, AW, AX, AY, AZ, BA, BB, BC, BD, BE, BF, BG, BH, BI, BJ, BK, BL, BM, BN, BO, BP, BQ, BR, BS, BT, BU, BV, BW, BX, BY, BZ, CA, CB, CC, CD, CE, CF, CG, CH, CI, CJ, CK, CL, CM, CN, CO, CP, CQ, CR, CS, CT, CU, CV, CW, CX, CY, CZ, DA, DB, DC, DD, DE, DF, DG, DH, DI, DJ, DK, DL, DM, DN, DO, DP, DQ, DR, DS, DT, DU, DV, DW, DX, DY, DZ, EA, EB, EC, ED, EE, EF, EG, EH, EI, EJ, EK, EL, EM, EN, EO, EP, EQ, ER, ES, ET, EU, EV, EW, EX, EY, EZ, FA, FB, FC, FD, FE, FF, FG, FH, FI, FJ, FK, FL, FM, FN, FO, FP, FQ, FR, FS, FT, FU, FV, FW, FX, FY, FZ, GA, GB, GC, GD, GE, GF, GG, GH, GI, GJ, GK, GL, GM, GN, GO, GP, GQ, GR, GS, GT, GU, GV, GW, GX, GY, GZ, HA, HB, HC, HD, HE, HF, HG, HH, HI, HJ, HK, HL, HM, HN, HO, HP, HQ, HR, HS, HT, HU, HV, HW, HX, HY, HZ, IA, IB, IC, ID, IE, IF, IG, IH, II, IJ, IK, IL, IM, IN, IO, IP, IQ, IR, IS, IT, IU, IV, IW, IX, IY, IZ, JA, JB, JC, JD, JE, JF, JG, JH, JI, JJ, JK, JL, JM, JN, JO, JP, JQ, JR, JS, JT, JU, JV, JW, JX, JY, JZ, KA, KB, KC, KD, KE, KF, KG, KH, KI, KJ, KK, KL, KM, KN, KO, KP, KQ, KR, KS, KT, KU, KV, KW, KX, KY, KZ, LA, LB, LC, LD, LE, LF, LG, LH, LI, LJ, LK, LL, LM, LN, LO, LP, LQ, LR, LS, LT, LU, LV, LW, LX, LY, LZ, MA, MB, MC, MD, ME, MF, MG, MH, MI, MJ, MK, ML, MM, MN, MO, MP, MQ, MR, MS, MT, MU, MV, MW, MX, MY, MZ, NA, NB, NC, ND, NE, NF, NG, NH, NI, NJ, NK, NL, NM, NN, NO, NP, NQ, NR, NS, NT, NU, NV, NW, NX, NY, NZ, OA, OB, OC, OD, OE, OF, OG, OH, OI, OJ, OK, OL, OM, ON, OO, OP, OQ, OR, OS, OT, OU, OV, OW, OX, OY, OZ, PA, PB, PC, PD, PE, PF, PG, PH, PI, PJ, PK, PL, PM, PN, PO, PP, PQ, PR, PS, PT, PU, PV, PW, PX, PY, PZ, QA, QB, QC, QD, QE, QF, QG, QH, QI, QJ, QK, QL, QM, QN, QO, QP, QQ, QR, QS, QT, QU, QV, QW, QX, QY, QZ, RA, RB, RC, RD, RE, RF, RG, RH, RI, RJ, RK, RL, RM, RN, RO, RP, RQ, RR, RS, RT, RU, RV, RW, RX, RY, RZ, SA, SB, SC, SD, SE, SF, SG, SH, SI, SJ, SK, SL, SM, SN, SO, SP, SQ, SR, SS, ST, SU, SV, SW, SX, SY, SZ, TA, TB, TC, TD, TE, TF, TG, TH, TI, TJ, TK, TL, TM, TN, TO, TP, TQ, TR, TS, TT, TU, TV, TW, TX, TY, TZ, UA, UB, UC, UD, UE, UF, UG, UH, UI, UJ, UK, UL, UM, UN, UO, UP, UQ, UR, US, UT, UY, UZ, VA, VB, VC, VD, VE, VF, VG, VH, VI, VJ, VK, VL, VM, VN, VO, VP, VQ, VR, VS, VT, VU, VV, VW, VX, VY, VZ, WA, WB, WC, WD, WE, WF, WG, WH, WI, WJ, WK, WL, WM, WN, WO, WP, WQ, WR, WS, WT, WU, WV, WW, WX, WY, WZ, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW, XX, XY, XZ, YA, YB, YC, YD, YE, YF, YG, YH, YI, YJ, YK, YL, YM, YN, YO, YP, YQ, YR, YS, YT, YU, YV, YW, YX, YY, YZ, ZA, ZB, ZC, ZD, ZE, ZF, ZG, ZH, ZI, ZJ, ZK, ZL, ZM, ZN, ZO, ZP, ZQ, ZR, ZS, ZT, ZU, ZV, ZW, ZX, ZY, ZZ

DR. JUVENTINO SERVIN REZA
DIRECTOR GENERAL

PAJILLA DE ORIGEN

Cd. Universitaria, D.F., 5 de Diciembre de 1994.

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

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. RAFAEL MALLÉN MERIDA, con No. de Cuenta: 6413214-5, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema intitulado: "LA PROCURADURIA AGRARIA, LA NECESIDAD DE QUE SU TITULAR SEA LICENCIADO EN DERECHO" designándosele como asesor de la misma al LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

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

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


LIC. ESTEBAN LÓPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO





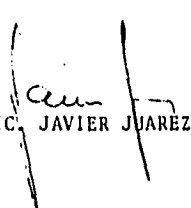
UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., 5 de Diciembre de 1994.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulado: "LA PROCURADURIA AGRARIA, LA NECESIDAD DE QUE SU TITULAR SEA - - LICENCIADO EN DERECHO", que presenta el alumno MALLEN - MERIDA RAFAEL, con No. de Cuenta: 6413214-5, y que Ud. - me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

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


LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO

PAQUETE
SEMINARIO
AGRARIO

DEDICATORIAS:

A MI PADRE: Recordarlo siempre es seguir su ejemplo.

A MI MADRE: con un gran cariño, y por la gran
oportunidad que me ha dado para seguir
adelante .

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO: Como un gran universo de conocimientos de nuestra alma mater.

A LA FACULTAD DE DERECHO: Por la oportunidad que tuve de volver a la aulas

A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO: Es por ellos que nuestra facultad vive.

A MIS AMIGOS:

A MI MAESTRO: Profesor y Licenciado Esteban López Angulo: Director del Seminario de Derecho Agrario, por sus valiosas palabras y las facilidades que me dió para la realización del presente trabajo.

A MI MAESTRO: Profesor y Licenciado: Javier Juárez Carrillo, deo constancia y agradecimiento, por su orientación, como asesor, y gran cuidado, para dirigir la presente la tesis profesional.

I

La Procuraduría Agraria,

la necesidad de que su titular sea un Licenciado en Derecho

Índice	I
Introducción	III
1. Su concepto y antecedentes históricos en el Derecho Romano, en la época de colonia y en la época actual.	
1.1.1. Breve introducción del término de <i>Procuraduría</i> en el Derecho Romano.	1
1.1.2. La <i>Procuraduría</i> en la época de la colonia.	3
1.1.3. La <i>Procuraduría</i> a partir del siglo XIX.	17
1.2. Concepto de <i>Procuraduría</i> y de Procurador.	19
1.2.1. La <i>Procuraduría</i> de los pueblos en 1921.	20
1.3. El Código Agrario de 1934.	21
1.4. El Código Agrario de 1940.	27
1.5. El Código Agrario de 1942.	37
1.6. <i>Procuraduría</i> de Asuntos Agrarios de 1953.	37
1.7. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.	47
2. Clases de Procuradurías y de Procuradores.	
2.1 a) <i>Procuraduría</i> General de la República.	52
b) Procurador General de la República.	54
2.2 a) <i>Procuraduría</i> General de Justicia del Distrito Federal.	58
b) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.	59
2.3 a) <i>Procuraduría</i> Federal del Consumidor.	63
b) Procurador Federal del Consumidor.	66

II

3. Creación de la actual Procuraduría Agraria.	
3.1 Fundamento Constitucional.	70
3.2 Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.	71
3.3 Reglamento de la Procuraduría Agraria.	72
3.4 Naturaleza de la Procuraduría Agraria.	74
3.5 Sus Funciones y Atribuciones.	76
3.6 Su funcionamiento y su relación con los Tribunales Agrarios. (Ley Orgánica en el juicio agrario.)	82
4. La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.	
4.1 La Justicia Agraria antes de la creación de los Tribunales Agrarios.	83
4.2 La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.	89
4.3 El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.	89
4.4 Vinculación orgánica y funcional de la <i>Procuraduría Agraria</i> con los y Tribunales Agrarios	101 .
5. Reflexiones acerca de la necesidad de que el titular de la Procuraduría sea un licenciado en derecho.	
5.1 Porque sus facultades y atribuciones son de carácter jurídico.	108
5.2 Porque como Procurador de la justicia agraria debiera conducirse con estricto apego a derecho.	112
5.3 Porque la justicia social de los campesinos mexicanos debe encomendarse a los mejores hombres, pues es una promesa incumplida no sólo de nuestro sistema político sino de la propia Revolución Mexicana.	113
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	116
BIBLIOGRAFIA.	118

III INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis es una forma de expresión de mi especial desacuerdo con la subestimación que de la noble carrera de derecho se ha hecho en los últimos tiempos en nuestro país.

Efectivamente, y aunque la carrera se defiende sola, no considero ocioso salir en su defensa si bien comprendo que lo hago de una manera no muy amplia y no muy brillante.

No obstante, con estas cuartillas a manera de ensayo, pongo en evidencia la necesidad indeclinable que el Procurador Agrario sea, como en todos los casos de los demás procuradores que en el país existen, un licenciado en derecho.

También expreso mi personal impugnación al arraigado vicio del "amiguismo" o "compadrazgo" tan socorrido en nuestro país, y que tantos males acarrea a la buena marcha de las Instituciones nacionales. Es sin duda producto del abuso Presidencial que constitucionalmente vive nuestra patria.

La tesis se integra por cinco Capítulos y las Conclusiones.

En el Primer Capítulo se realiza una descripción y un análisis del concepto de "procuraduría" y "procurador" así como de su evolución histórica en México.

IV

En el Segundo, se aborda las clases de Procuradurías y Procuradores que existen en el país, que si bien es cierto unicamente analizo tres, la Procuraduría General de la República, y las funciones del Procurador General de la misma, en ese mismo orden la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las funciones similares de Procurador de la misma, para terminar analizo la Procuraduría Federal del Consumidor y las funciones de Procurador.

En el Tercero, se aborda la creación de la Procuraduría Agraria, su fundamento constitucional, la Ley Agraria de febrero de 1992, así como la naturaleza intrínseca de la Procuraduría y sus Funciones y Atribuciones.

En el Cuarto, se aborda la impartición de justicia agraria existente hasta antes de la creación de los Tribunales Agrarios en 1992, así como la Ley Orgánica, y su vinculación de la Procuraduría Agraria con los Tribunales Agrarios.

En el Quinto se vierten algunas reflexiones contundentes sobre la convivencia de que el titular de la Procuraduría Agraria sea un profesional del Derecho, y, finalmente, se integran las Conclusiones.

CAPITULO 1

1. SU CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL DERECHO ROMANO, EN LA ÉPOCA DE LA COLONIA Y EN LA ÉPOCA ACTUAL

- 1.1.1. Breve introducción del término de *Procuraduría* en el Derecho Romano.
- 1.1.2. La *Procuraduría* en la época de la colonia.
- 1.1.3. La *Procuraduría* apartir del siglo XIX.
- 1.2. Concepto de *Procuraduría* y de Procurador.
- 1.2.1. La *Procuraduría* de los pueblos en 1921.
- 1.3. El Código Agrario de 1934.
- 1.4. El Código Agrario de 1940.
- 1.5. El Código Agrario de 1942.
- 1.6. *Procuraduría* de Asuntos Agrarios de 1953.
- 1.7. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

1. SU CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL DERECHO ROMANO, EN LA ÉPOCA DE LA COLONIA Y EN LA ÉPOCA ACTUAL

1.1.1 Breve Introducción del término *Procuraduría* en el Derecho Romano.

El antecedente del vocablo latino, del término procurador-procurator lo encontramos en el Derecho Romano y se hace referencia ya a la persona que intervenía por alguien y ante alguien generalmente en un proceso y es en esta materia donde hubo una amplia posibilidad de hacerse representar cuando menos desde el sistema formulario (un desarrollo natural en vista de la creciente complejidad de la práctica procesal que impedía que cada "*pater familia*" interviniera siempre personalmente en los procesos).

Todavía al ser reconocida la posibilidad de hacerse representar en los juicios, existía cuando menos la de hacerse acompañar en estos actos procesales por peritos en el derecho o en la práctica forense "*los advocati*" los que son llamados para asistir al proceso, "*los oratores*" especialistas en el bien decir, que deben impresionar al juez con bellas palabras cuando quizá la pura razón jurídica no bastase para convencerlos y "*los patroni*" ciudadanos poderosos que intervienen a favor de personas humildes, y de extranjeros que se habían colocado bajo su protección¹.

Quizá sea en relación con los menores de edad, "*sui juris*" cuando encontramos por primera vez la representación procesal por el tutor a partir de este momento la facultad de otorgar poderes para pleitos, se fue extendiendo y generalizando.

¹ FLORIS MARGADAN, Guillermo, *DERECHO ROMANO*, Primera Edición 1960, México, Editorial Esfinge, pp 180-181.

Esta representación procesal tomaba dos formas, en primer lugar hallamos " *el cognitor* " instituido en presencia del adversario por palabras solemnes, en caso de representar al demandado respondía personalmente del **cumplimiento** de la eventual condena, y el actor para conservar su derecho de reclamarista también al demandado mismo debía obtener de este una fianza " *la cautio judicatum solvi* " o sea la garantía de que el demandado pagaría el objeto de la sentencia, en la representación procesal por lo tanto no admitía aunque actos de "A" repercutieran automáticamente en el patrimonio de "B".²

También era posible basar la representación procesal en otra figura la del " *procurator* " aceptado por el magistrado sin solemnidad especial ni necesidad de la presencia del adversario e inclusive sin mandato especial por parte de su representado de manera que podía ser un gestor " *negotiorum* " en lugar de un mandatario en legítimo interés de la parte contraria tal, " *procurator* " del demandado debía garantizar con una fianza que el objeto de la posible condena sería pagado por el " *cautio judicatum solvi* " y para garantizar también que su representado aceptaría el resultado de su intervención.

En tiempos de Justiniano, las dos formas de representación procesal, ya se habían unificado bajo el nombre de procurator, el término " *cognitor* " se encuentra también en la literatura post-clásica, pero con un nuevo significado equivalente al de Juez el que conoce del pleito.

En este sentido se observa respecto que la " *cautio juducatum solvi* " era un elemento accesorio del proceso romano que no se relacionaba únicamente con la

² FLORIS MARGADAN, Guillermo, *DERECHO ROMANO*, Primera Edición 1960, México, Editorial Esfinge, pp 180-181.

intervención de un procurator se exigía esta fianza en cada caso en que el pretor considerase necesario proteger al actor en forma especial del peligro de que el demandado no cumpliera una eventual sentencia condenatoria.

De lo anterior puede observarse que en el terreno del derecho sustantivo la representación era casi desconocida, por el contrario en el Derecho Procesal se permitía la representación con bastante generosidad, a mayor abundamiento "sin" un acreedor quería ceder su crédito podía dar una mandato procesal al cesionario autorizándole a demandar al deudor y a cobrar por su propia fuerza "*procuratio in rem suam*", o sea el mandato para provecho del mandatario.

Esra figura es la precursora de la cesión moderna, pero lo que se transmitía no era el derecho sustantivo, sino únicamente el correspondiente derecho de acción.

1.1.2 La Procuraduría en la época de la colonia.

En la época de la colonia, la Nueva España por conducto del Virrey que era el representante del Imperio Español, en tierras americanas, ya en la época virreynal nos relata, para no ir tan lejos, Don José de Vicente Carvantes, nos informa en base a la Ley de Enjuiciamiento Española de 1856 dicha ley fue de la época de la colonia, pero seguía subsistiendo aún durante un breve período del México Independiente, que existía una función en favor de los naturales de la Nueva España que recaía en un "Procurator y Defensor de los Indios y Esclavos" el cual debería reunir las siguientes calidades "Debe ser una persona de calidad recta y de buena conciencia y celoso del servicio de Dios y bien de los indios, para que por ellos y en su nombre proclame y pida la libertad y su

justicia, por carecer ellos de sabiduría para poder pedir"³ Si bien es cierto que no atendía solamente asuntos agrarios, también lo es que constituye un antecedente de esta función.

Si bien es cierto de que existía el Procurador, en los años subsiguientes en el año de la conquista hay que hacer la siguiente aclaración, para dar una idea de ésta Procuraduría en dicha época, en el año de 1521, el 13 de agosto de 1521 fecha inolvidable para nosotros los mexicanos porque significa la caída del imperio azteca donde marca la caída de la gran Tenochtitlan. Fue a partir de ésta fecha, que con la llegada del español iba a cambiar el modelo de tenencia de la tierra, entre los aztecas si bien es cierto que existía otro tipo de distribución de la misma, solamente me concretaré a analizar el período comprendido de 1521 en adelante, "El Fundamento de la propiedad de España sobre la Nueva España".⁴

Con la llegada de los españoles hubo necesidad de distribuir la tierra a los nuevos conquistadores, los cuales trajeron una nueva cultura, nuevas leyes y una nueva forma de propiedad, durante la época colonial la propiedad puede clasificarse en:

- "a) Los españoles y sus descendientes;
- b) El Clero; y
- c) Los indígenas."⁵

También es necesario aclarar, de que la propiedad de la tierra paso a ser patrimonio del estado o tesoro real.

³ CARAVANTES, Jose de Vicente, *Ley de Enjuiciamiento Española*, Madrid, 1856.
⁴ CHAVEZ PADRON, Martha, *El Derecho Agrario en México*, 7ª Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1983, pp. 150
⁵ CHAVEZ PADRON, Martha, Op. Cit. pp 158.

"En materia agraria, la historia de la Colonia es la historia del despojo que sufrieron los indígenas de sus tierras por parte de los españoles. Tratando de evitarlo los Reyes de España, emitieron algunas disposiciones tendientes a dar protección jurídica a los indígenas, sin embargo, debido a que esa época no existía diferencia entre lo que ahora conocemos como Derecho Civil y Derecho Agrario, dichas leyes protectoras hablaban indistintamente y mezclaban la materia aagraria con la civil y la penal, por ello las leyes e instituciones protectoras de indios que existieron eran mixtas; se comprende que en la colonia no pueda hablarse de Procuraduría Agraria".⁶

De las distintas formas de asignación a la propiedad fue de la siguiente manera, la cual sería el nacimiento de la propiedad individual que se compone de la siguiente manera:

Martha Chavez Padrón en su libro Derecho Agrario en México nos ilustra,

a) Las formas de la tierra fueron las siguientes "*Mercedes*: a los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced, para sembrar, La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Colonia, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, mientras el titularse cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, de residencia y de labranza y una vez cumplidass estas condiciones, se debían confirmar mediante el siguiente trámite.

⁶ LOPEZ PEREZ, Cesar, T. Profesional., "*La Procuraduría Federal Agraria y la Defensa de los Derechos*", F. Derecho, 1991, pp20-21

b) **Caballerías:** La caballería era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida fijaron en un principio las multicitadas Ordenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513; pero hubo varias Ordenanzas aclaraciones de tal medida, la del virrey don Antonio de Mendoza en 1536, la del virrey don Gastón de Peralta Mendieta y Nuñez la caballería es un paralelogramo de 609,408 varas o sea 42.79-53 hectáreas y para González de Cossío tiene una extensión aproximada de trescientas hectáreas.

Hay personas que creen que la caballería es el antecedente de la gran hacienda mexicana.

c) **Peonía:** La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería. Sus medidas también se fijaron por las Ordenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513, y sufrieron las mismas variantes señaladas para la caballería. Como la peonía era de todo una quinta parte de una caballería, González de Cossío dice que su totalidad abarca algo menos de 50 hectáreas y para Mendieta y Nuñez, aproximadamente, 8.55-70 hectáreas.

d) **Suertes:** La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas.

e) *Compraventa*: Lógico es que muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa.

f) *Confirmación*: Era este un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

g) *Prescripción*: La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor. La ley del 15 de octubre de 1754 de Fernando IV dispuso que para acogerse a la composición bastaba "la justificación que hicieren de aquella antigua posesión como título de justa prescripción".⁷

Como podemos observar a simple vista ésta fue una forma de concentración de la tierra de tipo individual, pues hay que aclarar que hubo otras formas y son las siguientes, por ejemplo la propiedad de tipo colectivo:

"a) Fondo legal: Era el terreno destinado a la fundación de los pueblos, villas, etc. por los españoles; estos terrenos estaban destinados a resolver necesidades colectivas de la población, tales como: escuelas, plazas, templos, etc. En este espacio también se contempla lo relativo a los solares para la construcción de las casas de los habitantes.

⁷

CHAVEZ PADRON, Martha, Op. Cit. pp 163

b) Dehesa: Superficie de terreno destinado a la cría y pastoreo de ganado mayor de los españoles.

c) Ejido: Del latín *exitus*, que equivale al campo que está localizado en las orillas de los pueblos. Viene a ser el lugar donde pastara el ganado y de ésta forma no se revolvería con el de españoles.

d) Propios: Institución de origen español, que coincide con el *Altepetlalli* mexicano, porque sus productos eran para sufragar los públicos, la extensión de los propios iba acorde al tamaño del municipio.

e) Tierra de común repartimiento: Eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlos y así poder generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al de los *calpullis*. Si no se cultivaba durante tres años era privado de sus derechos sobre el lote.

f) Montes, Pastos y Aguas: Tanto los españoles como indígenas debían disfrutar en común los predios con montes, pastos y aguas.

Por otra parte a pesar de que en la época de la conquista de América, ya existían en España leyes que trataban de impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces, en la Nueva España ésta prohibición no se llevó a cabo por el espíritu religioso de la época. De esta manera, el Clero llegó a tener en su poder gran parte de la propiedad inmueble.

Los repartos de tierras y de indios entre los conquistadores dio lugar a innumerables abusos, por lo que los Reyes de España se vieron en la necesidad de dictar algunas leyes protectoras de los indios."⁸

A lo largo de la historia colonial de México se dejó constancia de que en la Nueva España y por herencia del imperio español ésta colonia en América fue rica en obra legislativa, como se puede constatar en la siguiente redacción.

"Según Ordenanza 93 de audiencia de 1596⁹, de Don Felipe IV, los Fiscales de las Reales Audiencias son protectores de los indios y deben ayudarlos y favorecerlos en todos los casos y cosas que conforme a Derecho les convenga para alcanzar justicia; y deben alegar por ellos en todos los pleitos civiles y criminales de oficio y partes, contra españoles, sea demandado o defendido; y así lo deben hacer saber a los indios, y en los pleitos particulares entre indios, sobre hacienda, no deben ayudar a ninguna de las partes; y en las audiencias donde hubiere Protectores Generales, **Letrados o Procuradores de Indios**, se deden informar los Fiscales de cómo se ayuda al indio, para suplir los defectos y coadyuvar si fuere necesario. (Ley XXXIV, Libro II, Título Primero, Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias)"¹⁰.

A mayor abundamiento de datos que la "Ley III: Don Felipe Tercero en Ventosilla a 17 de Octubre de 1614"¹¹. Se establece que en las Ciudades en donde hubiere audiencia, elija el Virrey o Presidente, **un letrado y Procurador**, que sigan los pleitos y causas de los indios y los defiendan; y a los cuales señalarán salario competente."¹²

⁸ LOPEZ PEREZ, Cesar, Op. Cit. pp 25-27.

⁹ PEREZ DE SOTO, Antonio, Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Madrid España, 1774, 3a Edición p 237.

¹⁰ LOPEZ PEREZ, Cesar, Op. Cit. pp38-39

¹¹ PEREZ SOTO, Antonio, Op. Cit. pp217V.

"Ley XI: Don Felipe II, en Toledo a 25 de mayo de 1526¹³. Se establece que los indios de los señoríos acudan y contribuyan en la paga y repartimiento hechos para salarios de sus **Procuradores y Protectores**, como los demás encomendados, según generalente está mandado.

Ley XIII: Don Felipe III en Madrid a 12 de diciembre de 1619¹⁴. Se manda que cuando hubiere pleito entre indios ante las Audiencias Reales, el Fiscal defendía a una parte y el **Procurador Protector** a la otra; y si el pleito comenzare ante el Gobernador, Corregidor o Alcalde Mayor; y se hubiere de llevar a la Audiencia a fin de que los indios no salgan de sus tierras, en la medida en que los permitía el negocio, se enviarán los despachos y procesos; y resuelto el asunto, se remitía la resolución a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores.

Además de los Protectores de Indios, se estableció de manera general que los Virreyes, Gobernadores, Ministros, Presidentes y Oidores de las Reales Audiencia, los Oficiales y Justicias que cobraban los Tributos reales, todos ellos tenían la obligación de velar que si cumplan las Leyes protectoras del Indio, de investigar los abusos y castigar a los culpables; sin embargo, a pesar de las Leyes protectoras del indígena y de que todas las altas autoridades estaban obligadas a velar por ellos, los abusos y malos tratos, la miseria y el despojo de las tierras a los Indios no dejaron de consumarse.

Dentro de esta etapa histórica, pudiéramos concluir que los **Protectores de Indios** vienen a ser un antecedente remoto del actual **Procurador Agrario**, ya que este

¹² LÓPEZ PEREZ, Cesar, *Op.Cit.* p43.

¹³ PEREZ SOTO, Antonio, *Op. Cit.* pp218V.

¹⁴ *Ibidem.* pp 219.

se encontraba obligado a "seguir los pleitos y causas de los **Indios*** y a defenderlos". Sin embargo, podría objetarse que los fiscales de las Audiencias y Cancillerías Reales de las Indias se encuentran en igual situación, "pues ellos son **Protectores de los Indios** y deben ayudarlos y favorecerlos en todos los casos y cosas que conforme a Derecho les convenga para alcanzar justicia; y deben alegar por ellos en todos los pleitos civiles y criminales de oficio y parte y así lo deben hacer saber a los Indios.

No obstante que la anterior observación es correcta, los **Protectores de Indios** son, en esa época la institución que más se acerca a los fines de la actual **Procuraduría Agraria**, pues mientras para el fiscal-protector la defensa del Indio no es un único quehacer si no uno de tantos, el protector de Indios es una institución creada con el único objeto de defenderlos y asesorarlos, y a eso dedica todo su tiempo y esfuerzo.

Por otra parte es de señalar y destacarse que al Protector de Indios competía defenderlos en todos los pleitos y causas, sean del orden civil o criminal o de cualquier otra índole. Aquí es donde podemos advertir la diferencia de funciones entre el Protector de Indios y el Procurador Agrario, pues mientras el primero defendía de oficio y en cualquier caso; el segundo sólo lo hace a petición del interesado y siempre que se trate de cuestiones relacionadas con algún expediente agrario en trámite. Así mismo también es digno de señalarse el que las cuestiones agrarias en esa época quedaban comprendidas dentro de la esfera del Derecho Civil, pues el Derecho Agrario no existía como rama independiente del Derecho común o como una área del Derecho social, por lo tanto cuando un indígena tenía un problema, la persona autorizada para defenderlo en dichos pleitos y casos, lo era el Protector de Indios un verdadero abogado defensor de las causas

,pobres."¹⁵

Tomando en relación a lo redactado puedo observar de que en estos años de la colonia existía todo un sistema jurídico para la protección del Indígena, y a mayor abundamiento de datos, Don Lucio Mendieta y Nuñez en su libro *Historia de la Facultad de Derecho*. Con el número tres dentro del capítulo uno nos dice:

"Por otra parte el aumento constante de colonos españoles, las necesidades de la administración pública, el desarrollo de la minería, de la agricultura, del comercio, la nueva organización de la propiedad territorial y, como consecuencia de todo eso, la creciente legislación especialmente dictada por los reyes españoles para sus colonias de América, hicieron sentir bien pronto la necesidad de los servicios de abogados. El ayuntamiento de la ciudad de Méico, solicitó del emperador Carlos V que se permitiera su establecimiento en la Nueva España, y respondió a esta petición, al crearse la primera Real Audiencia por cédula de 3 de diciembre de 1527, se dieron instrucciones a la misma sobre diversos asuntos y entre ellos, en lo que respecta a los letrados, se dijo:

Abogados y procuradores, no los haya. Por otra parte de los conquistadores y pobladores de la dicha tierra, nos ha sido hecha relación que de haber en ellas letrados y procuradores se siguen muchos males; por que se ocupan en pleytos y diferencias que tienen unos con otros, lo cual cesaría no los habiendo; pero que de no los haber, nacen otros inconvenientes y es que muchos dejan perder sus causas por no saber pedir ni defender su justicia, me fue suplicado y

¹⁵ LOPEZ PEREZ, Cesar, Op. Cit. pp 44-48

*pedido por merced diese licencia para que hubiese los dichos y procuradores, con tanto que luego como comenzaren a bogar y entender en los negocios y causas que se les encomendaron, que si supieren que sus partes no tienen justicia, no les ayudarán más, ni pondrán términos a fin de dilatar y que los abogados firmen en los escritos que se hicieren; proveréis en ello como viéredes que más convenga para que en los pleytos no haya dilación y las partes alcancen justicia.*¹⁶

Hernán Cortés, a pesar de su fobia contra los abogados, utilizó los servicios de algunos. Don Alonso Zuazo, que fue de los primeros en establecerse en México, lo asesoró en sus trabajos legislativos¹⁷. Después todos los miembros de la primera y de la segunda Audiencia y los integrantes de esta función en lo sucesivo, fueron abogados, y también la mayoría de los altos funcionarios públicos. Otros vinieron a la Nueva España con el propósito de dedicarse al ejercicio de su profesión que les ofrecía grandes perspectivas, pues aún cuando en un principio los negocios judiciales de indios, según tenemos dicho, eran resueltos por sus propios jueces, Felipe II en cédula dictada en Madrid el 12 de enero de 1562, dispuso " que los Alcaldes ordinarios pudieran conocer en primera instancia de los pleitos que se suscitaran entre dichos indios y españoles".¹⁸ Con esto se extendió mucho el campo de acción de los abogados postulantes, que desde entonces pudieron patrocinar también a la población indígena.

¹⁶ Toro Alfonso, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México 1934, T. I, pp 93
¹⁷ *Idem*, Op. Cit. p 7
¹⁸ *Idem*, Op. Cit. p 76

El Maestro, Don Lucio Mendieta y Nuñez afirma en el apartado 4. *Los Procuradores*. Como al principio de la época colonial no hubo universidad en la Nueva España, no era posible que aumentará el número de abogados por otro medio que la inmigración de los formados en las universidades españolas; pero por grande que hibiese sido el número de esta clases de inmigrantes, no podían satisfacer ls necesidades. Para resolver este problema, parece que los abogados graduados en las universidades de España instrúan en su profesión a peronas residentes en la Nueva España que deseaban seguir esa carrera, pues don Alfonso Toro que:

El abogado para serlo, debía exminarse ante la Audiencia y aprobado, inscribirse en la matrícula respectiva, so pena la primera vez, de suspensión por un año y multa de cincuenta pesos; a los reincidentes por la segunda vez se les duplicaba la pena y a la tercera se les inhabilitaba para ejercer la profesión. Los que no hubiesen cumplido los requisitos para graduarse, no podlan hacer promoción de ningún de ningún género, y si presentaren alguna no debia de recibirseles, salvo que promovieran en causa propia.¹⁹

Además de los abogados, había también -dice el historiador citado-, en cada Audiencia, número determinado de procuradores que eran nombrados y titulados por el rey; pero cuando faltaban, como ocurría en las tierras nuevamente descubiertas, donde conforme a ls capitulaciones celebradas por los descubridores se habla estipulado que no entraran letrados, se autorizaba a los vecinos a procurar unos a

¹⁹ *Ídem*, Op. Cit. p 257, Tomo XXIV, Lib Leyes 1ª y 2ª, Recopilación de las Leyes Indias.

los otros. Los procuradores, para recibirse tenían que presentar examen ante la Audiencia.. No debía de alegar nada que no fuera cierto, ni hablar en los estrados sin licencia de la Audiencia, ni llevar más salarios que los que ésta les señalara. Les estaba prohibido recibir dádivas y presentes para alegrar las causas; hacer partido con los interesados de seguir los pleitos a su costa; hacer peticiones sin firma de abogado a no ser la de acusar rebeldía, pedir se dictara sentencia y otras semejantes; hacer autos sin presentar poder. Cuando recibían dinero de las partes debían de manifestarlo y depositarlo con el escribano de la causas.²⁰

Probablemente, al margen de estas disposiciones había quienes se dedicaban a patrocinar a los litigantes, sin llenar los requisitos necesarios, haciendo uso de conocimientos sobre leyes y formulismos procesales adquiridos en la práctica de los juzgados, o en los bufetes de algún abogado, y tanto por su número como por la defectuosa preparación eran un problema a principios de la Colonia, pues en las actas del cabildo de la ciudad de México, encontramos las siguientes consideraciones.

Viernes 28 de abril de 1553. En este día platicaron los dichos señores justicia e regidores sobre que muchas personas se quejan que los procuradores que están nombrados algunos dellos en abdiencia hordinaria desta ciudad no usan sus ocios como deben así porque algunos no son abiles para ello como por otras cabsas e otros no an dado fianza como les está mandado e proveyendo en el remedio de lo suso dicho mandaron se notifique a los dichos procuradores que

²⁰

Idem. Op. Cit. p 260, t. XXVII, Lib. II. Recopilación de las Leyes de Indias.

*para el primer cabildo parescan en este ayuntamiento para que se rehesaminen y se sepa la verdad de lo suso dicho es que será el martes primero que viene segundo día de mayo, pasado el dicho día no usen más del dicho oficio de procurador hasta que esta cibdad otra cosas provea e mande.*²¹

*Viernes 26 de henero de 1554 (debe decir febrero). En este día platicaron los dichos señores justicia e regidores sobre que algunas personas se quexan que algunas personas curan e usan en esta cibdad de médicos e cirujanos e curan de otras enfermedades syn tener título e facultad para ello e que asimismo algunas personas husan descrivanos e dan fee de lo que ante ellos pasa syn mostrar título para que lo pueden ser e por que los unos e los otros son obligados en la ciudades e villas e lugares donde usan lo que dicho es mostrar el título e facultad que para ello tienen lo quel no han hecho ni cumplido algunos dellos en esta ciudad e porveyendo sobre lo suso dicho para que cesen los daños e inconvenientes dello mandaron que todos e cualesquier personas de cualesquiera calidad e condición que sean, que an usado e quisieran usar de medicos e cirujanos e curar otras enfermedades e de escrivano que no ayan mostrado los títulos e facultad a esta ciudad los presenten e ysiban en este ayuntamiento dentro de nueve días primeros siguientes para que vista se sepa su facultad e uso, de ello.*²²

Como bien puedo observar a lo largo de este apartado durante los trescientos años de coloniaje la historia jurídica de la Nueva España, afirmo de que es una gran herencia

²¹ Actas del Cabildo de la ciudad de México. Libro VI, p 941. Edición del Municipio Libre. México, 1889.
²² Mendieta y Nuñez Lucio, Historia de la Facultad de Derecho, México, 1975, UNAM, pp 23-26

para el México Independiente y el Actual, en donde en ese tiempo ya existía la figura jurídica del Procurador.

1.1.3. La Procuraduría a partir del siglo XIX.

Hablar del término Procuraduría en el siglo XIX es importante, pero hay que aclarar que la Procuraduría, aparece en la Constitución Política de 1824, Acosta Romero Miguel hace la siguiente cita:

ANTECEDENTES:

"Dentro de la historia del Procurador General de la República, tenemos la Constitución de 1824, en donde se previó un fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia, artículos 128 y 134, se elegía por mayoría de votos de las legislaturas de los Estados. La Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 1834, artículo 40, señalaba un promotor fiscal en cada juzgado de distrito. Las leyes constitucionales de 1836, establecieron un fiscal, miembro de la Suprema Corte de Justicia.

Las Bases Orgánicas de 1843, al hablar de la Suprema Corte de Justicia incluían entre sus miembros a un fiscal, artículo 116, y fiscales generales en los tribunales para asuntos de hacienda e interés público, artículo 190. La Ley Lares, de 22 de abril de 1853, por primera vez lo designa con el nombre de Procurador General de Justicia de la Nación, artículo 9º: la Ley de Juan Alvarez de 1855 preveía dos fiscales que integraron la Suprema Corte de Justicia con rango igual al de Ministerios de la Corte. La Constitución de 1857,

en su artículo 91, determinaba que la Suprema Corte de Justicia se integraba con 11 Ministerios propietarios, 4 supernumerarios y un fiscal y un Procurador General. Las reformas constitucionales de 1900 (22 de mayo), artículos 91 y 96 , separaron al Procurador General de Justicia del Ministerio Público Federal. Luego lo regularon la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1908 (16 de diciembre), la Constitución de 1917, artículo 21 y 102 y las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal de 1919, 1934, 1941, la de 26 de noviembre de 1955 y la vigente, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (D.O: de 12 de diciembre de 1983).

El Procurador General de la República no está previsto en los artículos 90 a 93 de la Constitución, y aun cuando hay una opinión de la Suprema Corte de Justicia, de que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el Amparo núm. 6543/1969), porque el artículo constitucional que lo prevé se encuentra ubicado dentro de los que regulan este Poder (artículo 102), estimamos que carece de fundamento, pues siguiendo ese método de interpretación, se concluiría que el Gobierno del Distrito Federal forma parte del Poder Legislativo, porque está previsto en el artículo 73, fracción VI, que habla de las facultades del Congreso de la Unión.

Por otra parte, el artículo 94 de la Constitución que enumera a los órganos que formarán parte del Poder Judicial Federal, no cita, entre ellos, ni al Procurador General de la República, ni al Ministerio Público Federal.²³

Del período comprendido de 1824 a 1955 como lo informa Acosta Romero, en 131 años de historia de la Procuraduría se puede resumir durante ese lapso existieron

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 7ª edición actualizada, editorial Porrúa S.A. México pp 146-147.

los cambios para llegar a la actual Procuraduría General de la República, como analizaré a todo lo largo de la tesis, la obra legislativa es bastante elocuente.

1.2 Concepto de Procuraduría y de Procurador.

Para Rafael de Pina, en su Diccionario Jurídico nos indica que "Procuraduría", es la "Actividad profesional del Procurador así como su oficina o despacho"²⁴

De lo anterior puede fundadamente inferirse que la "procuraduría" bien puede entenderse tanto como la actividad del procurador así como su oficina o despacho y, lo que es más importante, toda la esfera de competencia de este funcionario. Entendemos por esfera de competencia todos aquellos asuntos de los cuales tiene que conocer por disposición de la ley.

Por lo que se refiere a la palabra "procurador", el diccionario de Martín Alonso nos indica en una primera acepción que es "el que procura"; en una segunda "el que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa"; en una tercera, "el que con la necesaria habilitación legal ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio."

En virtud de que no es mi intención profundizar en el origen y contenido semántico de los conceptos anteriores más allá de lo que puede ser aconsejable y práctico para mi trabajo, habré de conformarme, con estas definiciones que para el efecto consideramos suficientes y agregaremos, y que por lo que a nuestro criterio compete aceptamos como su

²⁴ DE PINA, Rafael, *Diccionario Jurídico*, editorial Porrúa S. A., 1990

contenido el que antes se ha expresado, a saber: por procuraduría entenderemos la esfera de competencia del procurador la cual le deviene de la ley correspondiente y, por procurador, "el que procura", y obviamente el que procura en virtud de poder o facultad de otro".

Para nuestro caso de la Procuraduría Agraria, su titular y con él toda su esfera de competencia "**procuran**", con el poder o facultad que les ha sido entregado, por la vía legislativa, para una población, que ha vivido del campo y que se compone de campesinos, ejidatarios, pequeñas comunidades agrícolas y ganaderas, a quién se busca beneficiar para defender sus derechos.

1.2.1 La Procuraduría de los pueblos en 1921.

ANTECEDENTE:

El antecedente más cercano de la Procuraduría de los Pueblos de 1921, lo encontramos, es necesario hacer una referencia histórica para desarrollar éste concepto, del período comprendido de 1900 - 1910, período en donde empieza la Revolución Mexicana, y como corolario de éste gran movimiento armado en donde quedan plasmadas las grandes ideas de los constituyentes, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, lo que respecta a las clases más desbalidas y débiles del pueblo mexicano, los campesinos y los obreros, y quedaron en el artículo 27 y 123, de nuestro ordenamiento legal. Durante el período comprendido de 1917 a 1920, período álgido producto de la Revolución Mexicana, nacen a la vida jurídica una serie de ordenamientos legales derivada del artículo 27 Constitucional.

Fue la ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920 en donde se contempla una serie de atribuciones al expedir circulares la Comisión Nacional Agraria que resultó ser completamente caótico y sin ningún control, la Ley de Ejidos de 1920 durante el régimen presidencial del General Álvaro Obregón.

Dicha Ley de Ejidos tuvo poca vigencia pues solamente duró once meses y fue derogada por decreto del 22 de noviembre de 1921.

Mediante decreto de fecha de 22 noviembre de 1921²⁵, emitido por el General Álvaro Obregón que aboga la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se creó la "Procuraduría de los Pueblos", que viene a ser el origen de la actual Procuraduría Social Agraria, señalado en su artículo cuarto: "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".

Una vez entregada la tierra los campesinos enfrentaron otros problemas el de defender legalmente la posición de sus predios y sus tierras ya que los hacendados y terratenientes, no se resignaron como no se resignan en la actualidad a perder su patrimonio y sobre todo perder los privilegios que habían disfrutado, para tal caso sean valido una serie de artimañas y argucias para entorpecer el buen desarrollo de la reforma agraria.

Como se puede observar el decreto que crea la institución del "Procurador de Pueblos" en materia agraria pero sus funciones se limitaban a realizar gestiones a nombre

²⁵ FABILA Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*, Editada S.R.A.CEHAM, México, 1981, pp 381

de los campesinos a fin de regularizar sus expedientes para la regularización y dotación de ejidos. Así mismo se hace depender esta institución como ya se dijo en páginas arriba de la Comisión Nacional Agraria, lo cual se consideró en un error como en la actualidad de que la Procuraduría Agraria dependa de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Procuraduría de los Pueblos: Esta Oficina fue creada con el fin de facilitar a los pueblos e individuos que carecen de recursos y se dedican a la agricultura, el arreglo de sus asuntos, ya tramitando las solicitudes correspondientes, ya proporcionando el personal técnico necesario para la formación de proyectos de obras hidráulicas y vigilar su construcción. La misma Procuraduría gestiona exenciones, reducciones de gastos, de fletes, etc., para el costo de dichas obras sea el mínimo. Toma a su cargo la defensa de los interesados ante los Tribunales y se encarga de presentar la documentación necesaria ante la Comisión Nacional Agraria, así como en lo referente a los aprovechamientos de aguas, habiendo obtenido en todas sus gestiones un favorable resultado.

Del discurso anterior se observa que se le atribuyen a la Procuraduría de Pueblos funciones que escapan a su ámbito de facultades, ya que el proporcionar personal técnico necesario para formación de proyectos de obras hidráulicas y vigilar su construcción, así como lo relativo a los aprovechamientos de aguas, son más bien cuestiones que competían a la Comisión Nacional de Irrigación y en su caso, la de vigilancia a la Comisión Nacional Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Por lo que respecta al decreto del 22 de noviembre de 1921 el artículo 4º de dicha ley crea la Procuraduría de los Pueblos.

Como se puede demostrar a todo lo largo de este período, la Procuraduría de los pueblos dependía de la Comisión Nacional Agraria, también en aquella época apareció el Reglamento Interior de dicha Comisión de fecha 26 de febrero de 1926, se determinaron las funciones de la inspección de las procuradurías de pueblos en la forma siguiente.

En dicho reglamento puedo considerar los siguientes artículos que transcribo íntegramente para darle un mayor énfasis al presente apartado:

El artículo 3o. del Reglamento de referencia establecía las atribuciones y facultades del Procurador General de Pueblos, las cuales eran:

- a) Intervenir personalmente en cualquier asunto administrativo o judicial en que los pueblos fueren parte.
- b) Procurar la solución de los conflictos que se presente entre uno y otro pueblo o entre los vecinos de un mismo pueblo, de conformidad con las disposiciones legales en vigor y con las resoluciones y acuerdos dictados por las autoridades agrarias.
- c) Dar a los Procuradores de Pueblos las indicaciones o instrucciones que se estimen pertinentes para el desempeño de sus funciones; expedir circulares de observancia general, previo acuerdo del Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria y dictar, con acuerdo del mismo Funcionario, las medidas económicas y disciplinarias que juzgue convenientes para uniformar la acción del cuerpo de Procuradores."

En 1921, y como resultado de nuestro movimiento armado de 1910, el gobierno del general Álvaro Obregón promovió la creación de la denominada Procuraduría de Pueblos la cual tenía como objetivo además de acelerar la Reforma Agraria patrocinar a los pueblos en forma gratuita en su tramitación de las solicitudes de dotación o restitución de tierras a sus ejidos. Según su reglamento expedido el 23 de octubre de 1922 las procuradurías²⁶ se organizaron dentro de la estructura administrativa de la Comisión Nacional Agraria encabezadas por una oficina central encargada de su dirección la cual recibía el nombre de Procuraduría General de Pueblos a cuyo frente se encontraba el Procurador General de Pueblos quien, obviamente, era el jefe de todos los procuradores de pueblos nombrados en cada una de las entidades federativas, así como de todos los empleados dependientes de ellas. Conviene mencionar, porque no se ha hecho, que su forma de organización consistía en el nombramiento de un procurador de pueblos por cada entidad federativa y por cada territorio.

El artículo 3o. del Reglamento de referencia establecía las atribuciones y facultades del Procurador General de Pueblos, las cuales eran:

a) Intervenir personalmente en cualquier asunto administrativo o judicial en que los pueblos fueren parte.

²⁶

Reglamento de las Procuradurías de los Pueblos, Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1922

b) Procurar la solución de los conflictos que se presente entre uno y otro pueblo o entre los vecinos de un mismo pueblo, de conformidad con las disposiciones legales en vigor y con las resoluciones y acuerdos dictados por las autoridades agrarias.

c) Dar a los Procuradores de Pueblos las indicaciones o instrucciones que se estimen pertinentes para el desempeño de sus funciones; expedir circulares de observancia general, previo acuerdo del Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria y dictar, con acuerdo del mismo Funcionario, las medidas económicas y disciplinarias que juzgue convenientes para uniformar la acción del cuerpo de Procuradores.

Más adelante, en su artículo 4o. el Reglamento establece las atribuciones y deberes de los Procuradores de Pueblos, las cuales por ser ilustrativas para nuestro trabajo, nos permitimos enunciar.²⁷

1) " Asesorar a los núcleos de población a fin de que las solicitudes que presenten sobre la dotación o restitución de tierras y aguas llenen los requisitos exigidos por la legislación agraria en vigor."

2) "Cuidar de que los expedientes que se tramiten con motivo de las solicitudes a que se refiere la fracción anterior llenen los requisitos exigidos por las leyes

²⁷ *Reglamento de las Procuradurías de los Pueblos, Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1922.*

y disposiciones vigentes y por los que en lo sucesivo se expidan, dando cuenta a la Comisión Nacional Agraria por conducto del Procurador General, de las irregularidades que observen a fin de que subsanen y se tomen por dicha corporación las medidas pertinentes."

3) "Asesorar a los pueblos a fin de que se apersonen como terceros interesados en los juicios de amparo que se promuevan con motivo de las resoluciones o acuerdos que dicten las autoridades agrarias; apersonarse en representación de los mismos cuando fuere concedida tal personalidad por los interesados y cuidar que los mismos pueblos ejerciten los derechos que legalmente les corresponden e interpongan todos los recursos legales contra las resoluciones que les fueren adversas."

Esta Procuraduría, a pesar de su notable finalidad, no alcanzó los resultados deseados por causas diversas, esencialmente políticas, y en el Código Agrario de 1934 desapareció como tal.

Art. 155 "Resolución de las consultas de los Procuradores y Comités Particulares Administrativos y Ejecutivos, relacionadas con la tramitación de expedientes y cumplimiento de las disposiciones agrarias".

Art. 156 "Atender las instancias a procuradores y pueblos para activar la tramitación de los expedientes".

Art. 157 "Acordar con el C. Oficial Mayor los asuntos de los trabajos de fondo relacionados con la Procuraduría".

Art. 158 "Informe al C. Oficial Mayor de los trabajos mensuales de las Procuradurías".

1.3 El Código Agrario de 1934.

Para 1934, en la época del General Abelardo L. Rodríguez Presidente interino de la República tubo a bien en redactar el presente código de 1934, y para el presente caso es necesario dar la siguiente información histórico-política, y me veo en la necesidad de informar que de 1921 en donde existió la procuraduría de los pueblos a 1934, fue un periodo álgido, en cuestiones políticas tal es el caso, que de 1921 a 1934 pasaron las siguientes personas por la Presidencia de a la República, el General Alvaro Obregón, de 1920 a 1924, el General Plutarco Elías Calles de 1924 a 1928, el intento de reelección del General Alvaro Obregón que terminó con su asesinato en San Angel, el interinato del Procurador General de la República Emilio Portes Gil, al hacerse cargo de la presidencia, también es importante mencionar el maximato político que creó el General Calles, el presidente constitucional el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, su renuncia al cargo de presidente de la república, y el asenso del General Abelardo L. Rodríguez, pues bien a este personaje es al que le corresponde redactar el Código Agrario de 1934 que como bien sabemos es el primer Código Agrario.

Apartir de 1934 sube a la presidencia el General Lázaro Cardenas, que fue el que utilizó dicho Código a todo lo largo de su mandato.

Para hablar del Código Agrario de 1934, es casi obligatorio hacer referencia, así sea sucintamente, a las disposiciones legales que en esta Materia le antecedieron, y que por sí mismas revisten una importancia innegable.

Aún no pacificado el país, el primer Jefe Venustiano Carranza, promovió la denominada Ley del 6 de Enero de 1915, como una insoslayable respuesta de justicia social para el pueblo que había hecho la Revolución con las armas en la mano, y teniendo como divisa la obtención de un pedazo de tierra para cultivarlo. Esta Ley fue expedida por Venustiano Carranza en el Puerto de Veracruz, y se sabe que fue redactada por el licenciado Luis Cabrera. "consta de nueve breves considerandos en los que se hace un talentoso resumen del problema agrario, concluyendo en el sentido de que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos efectuando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que estaban sometidos.

"En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamiento solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comites Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de

los estados, pero faculta también a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios."

"La Ley de 6 de enero de 1915, en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934, en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogado aun cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto del mencionado artículo. Sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: el 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7, 8 y 9 suprimiendo las posesiones provisionales y el 23 de diciembre de 1931, en que se modifica el artículo 10 en el sentido de que " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo.

"La Ley de 6 de enero de 1915, y el artículo 27 Constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo."

Posteriormente, se promulgó la Ley de Ejidos reglamentaria de los principios rectores que en materia agraria contiene el artículo 27 Constitucional y en la que fundamentalmente se regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano. También aglutina en su contenido las múltiples circulares administrativas expedidas desde el año de 1916. Cabe mencionar que en este ordenamiento no se incluyó

ningún órgano ni función equivalente a una procuraduría, aunque sí estableció una instancia para la administración de justicia agraria al determinar que en los conflictos que ocurran con motivo del aprovechamiento de los bienes ejidales, interviniera la Comisión Local Agraria para resolverlos.

Esta Ley de Ejidos tuvo una aplicación temporal breve pues fue sustituida por el Decreto del 22 de noviembre de 1921 expedido por el Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 17 de abril de 1922 y el cual abrogaba la citada Ley de Ejidos. Independientemente de sus disposiciones que lo justifican, este Decreto dispuso la creación de la Procuraduría de los Pueblos para asesorar, patrocinar y promover a nombre de los campesinos los diversos trámites agrarios en forma gratuita y eficiente. Así mismo, es interesante apuntar que en su artículo 3o. ordena la reorganización del funcionamiento de las autoridades agrarias y para cumplir con esta disposición el Ejecutivo Federal expide el primer Reglamento Agrario que tuvo como objetivo, como ya se indicó, la organización de las autoridades agrarias tales como la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares; distribuyó funciones y definió procedimientos.

También antes de la expedición del Código Agrario de 1934 se decretaron dos leyes importantes: "La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal" de 19 de diciembre de 1925, y "La Ley del Patrimonio Ejidal" de 25 de agosto de 1927, que reformó y sustituyó a la primera. En el renglón que es de nuestro interés, la ley del 19 de diciembre de 1925 no abordó la materia de procuración de justicia agraria pero sí de impartición de justicia estableciendo que "Las cuestiones que respecto de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se susciten

entre los adjudicatarios, serán resueltas por el Comisariado Ejidal, siendo revisable su determinación, en caso de inconformidad de alguna de las partes, por los inspectores de vigilancia y, en última instancia, por la Junta General de Vecinos quien resolverá en definitiva.²⁸ Por lo que hace a la ley del 25 de agosto de 1927 este renglón permaneció intocado.

En este mismo sentido, en 1927 se expidió la "Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas", el 23 de abril de ese año, la cual mantuvo invariable el renglón de procuración agraria, lo mismo que las normas que le sucedieron con el mismo nombre pero del 11 de agosto de 1927 y del 21 de marzo de 1929 las cuales fueron abrogadas precisamente por el Código Agrario de 1934.

Acerca de este ordenamiento lo menos que podemos decir es que fue señero en cuanto a técnica jurídica pues fue el primero que recibió esta denominación y el cual aglutino todas las disposiciones sobre la materia en un solo documento. Por lo que respecta a la Procuraduría de los Pueblos creada en 1921, en virtud de que dicho Código no previó en su contenido su existencia, dejó de funcionar. Mario Ruiz Massieu, nos dice al respecto que "En conclusion, estas procuradurías se encontraban ante serios obstáculos y prejuicios que, aunados a su corta existencia, impidieron que cumplieran eficazmente el propósito para el que fueron creadas, como era la reivindicación y tutela de los derechos de los campesinos."²⁹

²⁸LEMUS GARCIA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, editorial Porrúa S.A., México, 1995, pp 191-192²⁹RUIZ MASSIEU, Mario, *Obra Jurídica Mexicana, Mexicana*, México, 1988, cinco tomos, pp 493B

Por lo relevante de su contenido, a continuación mencionaremos sucintamente el capitulado del Código Agrario de 1934:

Se integra por diez títulos con un total de 178 artículos más siete transitorios.

El Primero, se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones.

El Segundo, regula la restitución y la dotación como derechos.

El Tercero, establece disposiciones generales en materia de dotación.

El Cuarto, norma el procedimiento dotatorio de tierras.

El Quinto, alude a la dotación de aguas.

El Sexto, se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola.

El Séptimo, regula el Registro Agrario Nacional.

El Octavo, describe el régimen de la propiedad Agraria.

El Noveno, establece las responsabilidades y sanciones.

El Décimo, contiene disposiciones generales.

Conviene mencionar que dentro de sus novedades este Código reglamenta el nuevo Departamento Agrario adscrito en forma directa al Presidente de la República, y que sustituyó a la antigua Comisión Nacional Agraria; establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias; agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la

fecha de la solicitud correspondiente; define como una sola propiedad los diversos predios que, aun aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos; les reconoce capacidad agraria a los peones acasillados la cual les era negada por la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 11 de agosto de 1927 y respetada por su sucesora la ley del mismo nombre pero de 21 de marzo de 1929; declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que correspondan individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; y finalmente, incluye un capítulo en materia de responsabilidad y sanciones.

Más adelante el maestro Lemus García nos dice: "Efectos. El primero de los efectos positivos del Código Agrario de 1934 fue el de unificar disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos, presentándolas todas en un solo cuerpo legal debidamente coordinadas. Así se incorporan al citado código instituciones contenidas en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929; Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1827; Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932; Ley de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria, entre otras.

El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve al Gobierno del general Lázaro Cardenas para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribución entre el campesinado más de 17 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 800 000 ejidatarios beneficiados.

En este lapso se consolida y unifica la organización político-social de los campesinos, convirtiéndose en una fuerza creadora al servicio de las mejores causas nacionales.³⁰

Es importante también señalar que en este período de la vida nacional aparecen los sexenios, que empezaron en el año de 1934 con la modificación Constitucional que fue iniciada en el año de 1933, es en este lapso donde se fortalece la vida política de este país con la creación de centrales obreras y campesinas, por lo que respecta a la segunda aparece la Confederación Nacional Campesina, también es importante añadir que durante el período presidencial del General Plutarco Elías Calles aparece la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A., institución para dar crédito a los pequeños propietarios, y en el período presidencial de 1936-1940 del General Cárdenas en donde fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. institución crediticia para el ejidatario mexicano.

1.4 El Código Agrario de 1940.

Con la finalidad solamente de mantener una secuencia lógica dentro de la descripción de los ordenamientos que han regulado la materia agraria en nuestro país después de la Revolución Mexicana, a continuación abordaremos al Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, apuntando en primera instancia que el aspecto que nos interesa, la procuración de justicia agraria lo dejó. orgánicamente hablando, como se encontraba anteriormente.

³⁰ LEMUS GARCIA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, editorial Porrúa S.A., México, 1995, pp 304-305

Por lo que respecta a su contenido, y porque nos identificamos totalmente con él, transcribiremos lo que al respecto dice el licenciado Raul Lemus García, en su obra "Derecho Agrario Mexicano", la cual ya hemos mencionado:

"I.- En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

"II.- Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda realizarse una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesinado.

"III.- Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.

"IV.- Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.

"V.- Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.

"VI.- A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tengan un capital agrícola superior a los cinco mil pesos.

"VII.- En su terminología legal substituye el término "parcela" por el de "unidad normal de dotación.

"VIII.- Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

"IX.- Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.

"X.- Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

"XI.- Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites.

"XII.- Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"XIII.- Por último, se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

" Efectos.- El periodo de vigencia del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos considerando el grado de

perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código del 40.¹¹

1.5 El Código Agrario de 1942.

Este código fue expedido por Manuel Avila Camacho el 30 de diciembre de 1942. Por supuesto no fué producto de la generación espontánea, y su inmediato antecedente lo constituye el Código Agrario de 1940 y su duración fue mayor respecto de los dos códigos anteriores, pues no fue abrogada hasta el 16 de marzo de 1971 con la novedosa Ley Federal de Reforma Agraria expedido por el presidente Echeverría. Su duración fue de 29 años, de 1942 a 1971. Por supuesto que durante este lapso tuvo modificaciones y adiciones aunque todas referidas a aspectos específicos y respetando en general su contenido.

En materia de procuración agraria este Código es omiso.

1.6 Procuraduría de Asuntos Agrarios de 1953.

Como quedó expresado, desde el Código Agrario de 1934 desaparecieron las procuradurías propiamente hablando y no funcionaron hasta 1953 año en que fueron creadas nuevamente por el presidente Adolfo Ruíz Cortines. El mismo Ruíz Massieu nos dice en la obra ya citada: "En el decreto presidencial publicado el 5 de agosto de 1953, el entonces presidente de la República Adolfo Ruíz Cortines, considerando necesaria la

¹¹ LEMUS GARCIA, Raúl, *Op. Cit.*, pp 305-306.

existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades correspondientes para obtener la expedita resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra, y tomando en cuenta la falta de dirección y conocimiento adecuados por parte del sector campesino decretó la integración de la "Procuraduría de Asuntos Agrarios".

"Esta institución contaba con Procuradores de Asuntos Agrarios en todas las entidades federativas, y con oficinas centrales en la ciudad de México, teniendo a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesitaren hacer gestiones legales ante las autoridades agrarias correspondientes.

"Asimismo, en el cuerpo de este decreto, concretamente en su artículo 3o., se estableció que los procuradores dependieran directamente del entonces Jefe del Departamento Agrario, quedando en consecuencia supeditados a la sugerencia o instrucción que este último funcionario dispusiera".

"Las atribuciones de estas Procuradurías, así como las atribuciones y facultades de sus titulares, quedaron enmarcadas en el "Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954".

"El numeral 3 del citado ordenamiento jurídico establecía como funciones de carácter general de las Procuradurías de Asuntos Agrarios las relativas a brindar asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que hubieran sido o en lo futuro fueren dotados de las mismas, en los

problemas jurídicos, administrativos, etcétera, que se suscitaran con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

"De igual forma, dicho reglamento señalaba en sus artículos 5o. y 7o. las atribuciones y deberes de los Procuradores Agrarios, siendo entre otras las referentes a:

"Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, que se encuentran dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios.

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

"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 Departamento Agrario.

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

"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 encuentren conociendo.

"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 con que hayan sido o sean dotados en lo futuro. Al efecto colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro construcción de escuelas y alfabetización., Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, etc.

"Atender a las Ligas Femeniles Campesinas, en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociadas.

"Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su cargo, y remitirlos junto con su informe personal a la Oficina Coordinadora".

"Su dependencia jerárquica impidió cumplir cabalmente su cometido.

"Al enfrentarse a las limitaciones descritas la Procuraduría de Asuntos Agrarios bien poco pudo hacer en beneficio del campesino e inclusive su papel dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue paulatinamente perdiendo importancia hasta llegar en 1963, en el marco del Reglamento Interior del propio Departamento a convertirse en una simple oficina dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y

Quejas." ³²

La situación de la procuración agraria permaneció sin cambios desde 1963 en que se incorporó como simple oficina a la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas como quedó dicho; y no cambió sustancialmente en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de 1977 donde sus funciones se vieron limitadas a:

"Llevar a cabo las investigaciones que ordenen el titular de la Secretaría, los Subsecretarios y el Oficial Mayor, tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la ley o en contra del personal de la propia Secretaría, se formulen con motivo de la aplicación de la Legislación Agraria, de Colonización, de Terrenos Nacionales, Demasías y Baldíos, sus reglamentos y demás disposiciones conexas.

"Intervenir, previo acuerdo superior, en los trabajos tendientes a verificar o comprobar los informes rendidos por el personal de la Secretaría que hayan suscitado duda, o bien que sean motivo de inconformidad de las partes interesadas.

"Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que se formulen por particulares o ejidatarios en los términos del presente reglamento.

"Efectuar visitas reglamentarias periódicas y las especiales que ordenen sus superiores a las Delegaciones de la Secretaría.

"Asesorar gratuitamente a los campesinos, colonos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que están interesados y representarlos, si por ello le fuere

³² RUIZ MASSIEU, Mario, *Op. Cit.*, pp 4940.

conferida personalidad legal en los negocios agrarios en que aquéllos intervengan.³³

Reglamento Interior 1985, de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Posteriormente, este Reglamento le asignó las siguientes funciones:

"Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

"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 más eficaz resolución.

"Atender las demandas planteadas por los particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la Legislación Agraria que lesionen los derechos de los promoventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la autoridad competente.

"Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecte los intereses de los núcleos de población.

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

³³ RUIZ MASSIEU, Mario, *OpCit.*, pp 4442

"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.

"Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, hasta culminarlas en el dictamen a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

"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."³⁴

Las anteriores atribuciones contenidas en el Reglamento Interior de 1985, y que se entregaron a la Dirección General de Procuración Social, fueron descentralizadas en las procuradurías estatales, las cuales a su vez fueron incorporadas orgánicamente a las Delegaciones Estatales. Todo lo anterior por acuerdo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 1986 y del 6 de mayo de 1987.

"Esto, aunado a las diversas medidas tomadas a partir de 1922, con la creación de las Procuradurías de Pueblos, posteriormente con los Procuradores de Asuntos Agrarios, después con la Dirección General de Información, Procuración y Quejas y, finalmente,

³⁴ *Ibidem.*

con la Dirección General de Procuración Social Agraria, demuestra la preocupación del Gobierno de la República por brindar un apoyo y una protección especial al campesino mexicano.

"Sin embargo, si hemos de ser objetivos, es preciso reconocer que tales esfuerzos por loables que sean no han logrado satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los trabajadores del campo, debido fundamentalmente a una serie de insuficiencias que se han venido presentando desde el inicio del proceso de nuestra reforma agraria.

"Así, un importante impedimento para una efectiva procuración agraria, que data desde las Procuradurías de Pueblos y que subsiste hasta la fecha, es la subordinación de los órganos encargados de la procuración a las autoridades a quienes compete la aplicación de la legislación, con lo cual frecuentemente operan como juez y parte en asuntos en los que debería intervenir exclusivamente en defensa de los campesinos.

"Asimismo, los órganos de procuración social agraria han venido careciendo de facultades resolutivas y medios de apremio que den una autentica efectividad a su actuación.

"También se aprecia que en ningún momento estos órganos han tenido las mínimas facultades coercitivas que apoyen el cumplimiento de sus funciones.

"Sus facultades se han visto limitadas en relación a la amplia gama de posibilidades que la procuración agraria ofrece llegándose al extremo de permitir su actuación sólo a petición de parte.

"La infraestructura de estos órganos es sumamente limitada en relación a la importancia de su cometido, debido a esto, en gran medida, a la falta de recursos patrimoniales propios, y su rango administrativo es sumamente modesto.

"En general, el campesino desconoce la existencia de la procuración agraria y los beneficios que, aunque limitados, puede obtener de ella.

"De lo anterior, se puede apreciar fácilmente una paradoja: Siendo el derecho agrario una de las subramas más importantes del derecho social en México, es también una de las más desprotegidas por nuestro sistema jurídico."³³ Todo lo antes expresado entre comillas constituye la opinión del licenciado Mario Ruiz Massieu expresada en 1988 en relación con la procuración de justicia agraria, y con base en ello definía como recomendable lo siguiente:

"Se requiere, pues, de un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dedicados exclusivamente a la procuración agraria, que con toda libertad pueda intervenir en todos aquellos casos en que así lo requiera la defensa de los intereses de los campesinos, sin necesidad de recabar la autorización de una autoridad superior.

"Este órgano para el cabal cumplimiento de sus funciones deberá contar con facultades resolutorias, al menos en algunos casos, que deberán ser cuidadosamente estudiados.

³³ *Ibidem.*

"Para este efecto es necesario que a este órgano se le confieran facultades coercitivas y medios de apremio, para la garantía del adecuado y oportuno cumplimiento de sus determinaciones.

"De igual manera, se deberá permitir a este órgano de intervenir de oficio en los casos en que así lo estime necesario, salvo que exista negativa expresa por parte de los campesinos interesados."³⁶

Estas opiniones del licenciado Mario Ruiz Massieu se antojan premonitorias, pues expresadas en 1988, se convirtieron en realidad casi totalmente con la creación de la Procuraduría Agraria en 1992.

De Pina Vara también nos dice que la Procuraduría de Asuntos Agrarios fue creada el 1º. de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1953, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas de la Secretaría de la Reforma Agraria, radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

De acuerdo con el artículo 3º. del Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios d 22 de julio de 1954, las Procuradurías de Asuntos Agrarios tendrán como funciones de carácter general el asesoramiento, a petición de parte , a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han tenido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos o de otra índole, que se susciten con motivo

³⁶ *Ibidem.*

de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses³⁷.

1.7 Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

A pesar de que el Código Agrario de 1942 en términos generales respondió a las necesidades de la Materia y los campesinos, y de ahí su prolongada vigencia, las nuevas circunstancias del México nuevo obligó a su readecuación y surgió así la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, promovida por el presidente Luis Echeverría.

"La Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial del 16 de abril siguiente, derogó el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942; es reglamentaria del Artículo 27 constitucional, de interés público y de observancia general. Las autoridades encargadas de aplicarla y sus atribuciones, entre paréntesis, son las siguientes: las comisiones agrarias mixtas (sustanciar los expedientes), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (expeditar los medios técnicos para el fomento de los ejidos), la Secretaría de la Reforma Agraria (ejecutar los acuerdos presidenciales en esa materia), los gobernadores de los estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal (dictar mandamientos en primera instancia), y el presidente de la República (dictar resoluciones definitivas de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, de creación de nuevos centros, de confirmación de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y comunales, de privación de derechos individuales y de establecimiento de

³⁷ *Idem.*

zonas urbanas). El Cuerpo Consultivo Agrario (formado por el secretario de la Reforma Agraria y cuatro personas más nombradas por el Ejecutivo) dictamina sobre los expedientes que deban ser resueltos por el presidente y opina sobre los conflictos que se susciten con motivo de las resoluciones (Libro Primero). Al iniciarse un expediente se forma en el ejido un comité particular que cesa al ejecutarse el mandamiento del gobernador o dictarse la resolución definitiva. Las autoridades de los ejidos y comunidades son la asamblea general, formula el reglamento interior, regula el aprovechamiento de los bienes comunes, elige a sus directivos y promueve el establecimiento de industrias agropecuarias y forestales, el comisariado representa al núcleo de población y el consejo de vigilancia supervisa al anterior.

Una vez publicada en el Diario Oficial la resolución definitiva, los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles; las tierras cultivables que puedan ser objeto de adjudicación individual, en ningún momento dejan de ser propiedad común, y el aprovechamiento del personal cesa cuando la ley establezca que la explotación deba ser colectiva. Los derechos individuales de los ejidatarios se acreditan por medio de un certificado expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria. En toda resolución presidencial se determina la zona de urbanización ejidal, la parcela escolar y una superficie destinada a la unidad agrícola industrial para la mujer. Los ejidos sólo están gravados por

el impuesto predial y sus bienes sólo pueden expropiarse por causa de utilidad pública (Libro Segundo). Las tierras pueden explotarse en forma individual o colectiva, pero el régimen comunal de todo un ejido sólo puede ser acordado por el presidente de la República: cuando el trabajo personal resulte antieconómico, cuando los productos estén destinados a industrializarse y cuando se trate de unidades forestales y ganaderas. Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad, cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación, tiene derecho preferente a la asistencia técnica y al crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos más largos que permita la economía nacional. El Ejido tiene capacidad jurídica para contratar, por sí o en favor de sus integrantes, los créditos de refacción, avío o inmobiliario que requiera. En cada ejido se constituye un fondo común con el producto de la explotación de montes, bosques y pastos, de la venta o arrendamiento de solares y de otros ingresos comunes, destinados a trabajos de conservación y adquisición de maquinaria, implementos, animales y otros insumos. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, constituido principalmente con fondos comunes y los remanentes de indemnizaciones y utilidades, financia los programas de desarrollo económico y social. Las operaciones de comercialización y distribución se realizan con la intervención de las autoridades agrarias; todas las dependencias gubernamentales impulsan la formación y operación de industrias rurales manejadas por ejidatarios; y éstos tienen derecho a gozar de los beneficios del Seguro Social y de la educación (Libro Tercero). Tiene derecho a la restitución de tierras, bosques y aguas los

núcleos de población que fueron despojados del 1° de diciembre de 1876 al 6 de enero de 1915; y a la dotación, aquéllos que carezcan de ellos, siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud. Son afectables las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de 7 km a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, y las propiedades de la Federación, los estados y los municipios. La unidad mínima de dotación por peticionario es de 10 ha de riego o humedad, y de 20 en terrenos de temporal. El monto de la superficie afectable se calcula tomando en cuenta el número de solicitantes iniciales más aquéllos con derechos en el momento de la resolución. A las tierras de cultivo se añaden otras de agostadero.

Son inafectables las pequeñas propiedades que no excedan de 100 ha de riego o humedad, 150 cultivadas de algodón, 300 con plantaciones (plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales), las necesarias para mantener 500 cabezas de ganado mayor, las zonas de propiedad nacional sujetas a programas de reforestación, los parques nacionales, los campos de investigación y los cauces, vasos y zonas federales. A una hectárea de riego equivalen dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte. Cualquier propietario o poseedor de predios rústicos con la extensión señalada tiene derecho a obtener un certificado de inafectabilidad (Libro Cuarto). Los procedimientos se detallan en el Libro Quinto.³⁸

³⁸ Enciclopedia de México, Compañía Editora de Enciclopedias de México, S.A. de C.V. Edición Especial 1987, pp 2224-2225.

Esta ley se integra por 480 artículos más ocho transitorios, distribuidos en 63 Capítulos, 17 Títulos y 7 Libros, a los que se agregan sendos cuerpos de disposiciones generales y transitorias. El Libro Primero trata de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; en el Libro Segundo se regula el ejido como institución central de nuestra reforma agraria; el Libro Tercero norma la vida económica de ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria es materia del Cuarto; en el Libro Quinto se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y planeación agrarios; y, por último, el Séptimo trata de los delitos, faltas, sanciones y responsabilidades en materia agraria.

CAPITULO 2

2. CLASES DE PROCURADURÍAS Y DE PROCURADORES.

- 2.1.** a) Procuraduría General de la República.
b) Procurador General de la República.
- 2.2.** a) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
b) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 2.3.** a) Procuraduría Federal del Consumidor.
b) Procurador Federal del Consumidor.

2. Clases de Procuradurías y de Procuradores.

Para el presente estudio es importante señalar que en los últimos años ha habido una infinidad de Procuradurías que se han especializado para distintos asuntos jurídicos, y para dar un bosquejo histórico desde este punto de vista, es necesario decir, cuando nace la Procuraduría en México, en el siglo XIX es necesario hacer un breve recorrido histórico para llegar a la época actual, en el numeral 1.1.3. donde se analiza "La Procuraduría en el siglo XIX".

Ya en la actualidad apartir del siglo XX han aparecido las siguientes Procuradurías.

2.1 Procuraduría General de la República.

"Se integra con:

1. Procurador General de la República.
2. Primera Subprocuraduría.
3. Segunda Subprocuraduría.
4. Oficialía Mayor.
5. Visitaduría General.
6. Dirección General.
7. Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal.
8. Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares, adscritos y adjuntos.
9. Policía Judicial Federal.

10. Dirección General Jurídica y Consultiva.
11. Dirección General de Administración.
12. Comisión Interna de Administración.
13. Instituto Técnico.
14. Unidades administrativas de organización y métodos, de relaciones públicas, de prensa, de control, de estupefacientes, de estudios sociales, de servicios periciales, de documentación y las demás de planeación, de control, técnicas y de servicios, de acuerdo con las necesidades de la institución y las previsiones del presupuesto.

Subdirectores, jefes de departamento y oficina, personal técnico y administrativo que señale el presupuesto (art. 4º de la Ley de la Procuraduría General de la República de 27 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1974)³⁹.

"En la actualidad la Procuraduría General de la República es un organismo que depende del poder Ejecutivo Federal y tiene como función esencial la representación del Ministerio Público Federal, que es el representante de la sociedad.

Se puede afirmar que las Reformas de 1900 ya se había contemplado hacer modificaciones Constitucionales para desprenderse ésta Procuraduría, de la Suprema Corte de Justicia y enmarcarla dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal".

La Procuraduría General de la República es, en la actualidad como muchas otras Procuradurías que existen en el ámbito de la procuración de la justicia, ésta es otra de las instituciones que se debe analizar.

³⁹ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., México, 1983, pag. 550

Procurador General de la República.

A continuación doy una breve descripción del funcionamiento de la Procuraduría General de la República es el consejero jurídico y abogado del Presidente de la República en términos que determina la ley (art.4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de de 24 diciembre de 1976 , publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976).

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de la Procuraduría General de la República de 27 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1974, es el titular de la Procuraduría General de la República y presidirá el "Ministerio Público Federal".⁴⁰

Hare una breve descripción de sus atribuciones y funciones de esta Procuraduría, como lo dice De Pina Vara, "Son atribuciones del Procurador General de la República:

1) Poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometiendo a su consideración las reformas respectivas si estas leyes son del orden federal, y en caso de que sean locales, proponer por los conductos debidos, que se sugieran las reformas pertinentes, para que desaparezcan los preceptos contrarios a las normas constitucionales.

⁴⁰ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., 1983, pp 549.

2) Proponer al Presidente de la República las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución Federal, así como las medidas que convengan para lograr que la administración de justicia pronta y expedita.

3) Opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos de la ley que le envíe el Poder Ejecutivo Federal.

4) Emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional.

5) Emitir su opinión como consejero jurídico del Gobierno, cuando se le ordene o solicite.

6) Intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado.

7) Intervenir por sí o por medio de sus agentes en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación.

8) Intervenir en los casos de extradición, conforme a la ley y a los tratados internacionales.

9) Resolver en definitiva en los siguientes casos:

a)El no ejercicio de la acción penal.

b)El desistimiento de la acción penal.

c)Cuando se formulen conclusiones de no acusación.

d)Cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probando durante la instrucción o si fueren contrarias a las constancias procesales o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que establece la ley procesal.

10)Denunciar, previo estudio al caso, las contradicciones que se observen en las tesis que sustenten las distintas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de que, oyéndose su parecer, el pleno o la sala resuelvan lo conducente.

11)Asistir, a invitación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con voz solamente, a los plenos en que haya de hacerse designación de funcionarios judiciales.

12)Formular la memoria anual de las labores de la Procuraduría.

13)Las demás que le asignen las leyes (art. 2º de la Ley citada).

El Procurador General de la República será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (art. 5º. de la ley citada). En los casos de ausencia o excusa será suplido por los Subprocuradores en su orden numérico (art. 6º. de la ley citada).

Para emitir opinión sobre las leyes y cuestiones de interés general, el Procurador General de la República podrá convocar a los Directores Jurídicos de las Secretarías y Departamentos de Estado y de los organismos descentralizados, con objeto de que aporten los datos e informes que sean necesarios, sin perjuicio de que en estos casos, los titulares respectivos designen personas distintas para esemismo fin (art. 7º de la ley citada).

En el ejercicio de sus funciones, el Procurador General de la República podrá recabar de las oficinas públicas federales o locales, de las instituciones de crédito, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los documentos e informes que requiera (art. 8º de la ley citada).

El Procurador nombrará al personal de base y señalará las labores que deba desempeñar, comisionará las distintas dependencias de la Procuraduría, y cambiará de adscripción a los agentes del Ministerio Público Federal y a todo el personal de la institución, y concederá a los funcionarios y empleados de la misma, licencias y vacaciones (art. 9º de la ley citada)".⁴¹

⁴¹ Op. Cit .

2.2 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

"Se integra con:

1. El Procurador General.
2. Un Subprocurador Primero, sustituto del Procurador..
3. Un Subprocurador Segundo, sustituto del Procurador.
4. Un Oficial Mayor.
5. Un Visitador General , Agente del Ministerio Público Auxiliar.
6. Un Director General y un Subdirector General de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.
7. Un Director General de Averiguaciones Previas, un Subdirector de Agencias Investigadoras, un Subdirector de Mesas de Trámite y un Subdirector de Consignaciones, Agentes del Ministerio Público Auxiliares.
8. Un Director General y un Subdirector General de Control y procesos, Agentes del Ministerio Público Auxiliares.
9. Un Director General y un Subdirector General Jurídico Consultivo, Agentes del Ministerio Público Auxiliares.
10. Un Director General y un Subdirector General de la Policía Judicial.
11. Un Director General y un Subdirector General de Servicios Periciales.
12. Un Director General y un Subdirector General de Servicios Sociales.
13. Un Director General y un Subdirector General de Participación Ciudadana.
14. Un Director General y un Subdirector General de Relaciones Públicas y Difusión y una Subdirección de Difusión.

15. Un Director General de Administración, un Subdirector de Recursos Humanos, un Subdirector de Recursos Minerales y Servicios Generales.
16. Un Director General de Organización y Métodos, un Subdirector de Métodos y Procedimientos y un Subdirector de Evaluación e Informática.
17. Un Director General y un Subdirector del Instituto de Formación Profesional.
18. Los Subdirectores, Visitadores, Jefes de Departamento, Oficina, Sección Mesa y demás personal necesario que señale el presupuesto.
19. Los agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.
20. Los agentes de la Policía Judicial.
21. Los Jefes del Departamento de Averiguaciones Previas, los agentes del Ministerio Público, investigadores y Jefes de Mesa, adscritos a las Agencias Investigadoras, al Sector Central, a la Dirección General de Policía y Tránsito, a los Hospitales de Traumatología y a las Islas Marías.
22. Los agentes del Ministerio Público adscritos a los Ramos Penal, Civil y Familiar (art. 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 5 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1977).⁴²

2.2.1 Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

"El Procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien dependerá en forma directa (art. 3º. de la ley citada y 5º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 29 de diciembre

⁴² DE PINA VARA, RAFAEL. *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., México 1983. pag. 554-555

de 1976)⁴³.

También es importante aclarar que tiene las siguientes atribuciones para tratar de demostrar que a todo lo largo de este presente estudio que el cargo de **PROCURADOR**, lo debe dirigir un Licenciado en Derecho.

A continuación como lo dice De Pina Vara, haré una breve descripción de sus facultades de esta Procuraduría de acuerdo con la ley: " Tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Acordar con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos de la institución.
- 2) Intervenir por sí mismo, cuando lo juzgue necesario o por acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los asuntos de orden penal, civil o familiar en que el Ministerio Público, conforme a la ley, deba ser oído.
- 3) Promover las acciones pertinentes para una eficaz procuración de la justicia en los términos de ley.
- 4) Dar a los funcionarios y empleados de la Procuraduría las instrucciones generales o especiales que estime convenientes, para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

⁴³ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., 1983, pp 548-549.

5) Poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los abusos e irregularidades graves que se adviertan en los juzgados o tribunales, para los efectos de los artículos 89, fracción XIX y 111, párrafo sexto constitucionales.

6) Investigar las detenciones arbitrarias que se cometan, hacerlas cesar y promover el castigo de los responsables.

7) Asistir teniendo solamente voz, a los plenos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en que se hagan designaciones de funcionarios o dar por escrito su opinión sobre dichas designaciones.

8) Encomendar a cualquiera de los agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes.

9) Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que incurren los funcionarios y empleados del Ministerio Público y del Poder Judicial del Distrito Federal, por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos.

10) Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga el personal de la institución.

11) Intervenir por sí mismo, o por quien designe en su representación, en la formación definitiva de la lista de personas que deben integrar el jurado popular, conforme a la ley de la materia.

12) Conceder y sancionar las faltas cometidas por el representante del Ministerio Público durante el procedimiento penal.

13) Resolver sobre el destinamiento de la acción penal, y sobre la formulación de conclusiones no acusatorias.

14) Participar por sí mismo, o por persona que designe en su representación, en la administración de los reclusorios del Distrito Federal, de acuerdo con la ley respectiva.

15) Promover ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la iniciación de las leyes y la expedición de los reglamentos que estime necesario para la buena administración de justicia en el Distrito Federal.

16) Asignar a las dependencias de la institución en el Distrito Federal y dejar sin efecto esa asignación cuando las necesidades del servicio lo hagan indispensable, las atribuciones y funciones que corresponden a la Procuraduría.

17) Establecer la Comisión Interna de administración; los subdirectores de las unidades administrativas en que sean necesarios, así como las unidades de investigación científica, programación, planeación, control, técnicas y de servicios, y los departamentos,

oficinas, secciones y mesas y sus lugares de ubicación, de acuerdo con las necesidades de la institución y las previsiones del presupuesto.

18) En casos de urgencia, y en forma transitoria, habilitar como agentes del Ministerio Público a pasantes de derecho que presten sus servicios en la Procuraduría.

19) En casos de urgencia, y en forma transitoria, habilitar como agentes de la Policía Judicial a empleados de la institución.

20) Las demás que las leyes y reglamentos le confieran (art. 18 de la ley citada)⁴⁴.

2.3. Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es una institución que nace en el norte de Europa, y tiene como fin ser **El Ombudsman** que es el representante y defensor de los ciudadanos, con ciertos tipos de atribuciones históricamente la Procuraduría Federal del Consumidor es una derivación del "ombudsman sueco-finlandés Donalt Rowat"⁴⁵. Que ejerce funciones de representantes de los ciudadanos afectados por actos de funcionarios públicos que cometen abusos de poder de sus facultades administrativas.

"Creada por el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 19 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975, con el carácter de organismo descentralizado de servicio social, "con funciones

⁴⁴ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., 1983, pp

⁴⁵ *ROWAT DONAL c, Etal. *El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano*. Fondo de Cultura Económica.

de autoridad", con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

La Procuraduría Federal del Consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

1. Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.
2. Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.
3. Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos.
4. Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.
5. Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
6. Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 constitucional y sus leyes reglamentarias.
7. Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor.
8. Actuar como árbitro cuando voluntariamente lo designen las partes.
9. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.

10. Excitar a las autoridades competentes a que tomen la medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.
11. Denunciar ante las autoridades correspondientes y, además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de la ley que puedan constituir delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales.
12. Hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las autoridades, en los términos del inciso 10.
13. Solicitar a la autoridad administrativa competente que regule la venta de productos o la prestación de servicios cuando las causas inherentes a dichos productos o servicios, o a su empleo inadecuado o anárquico se deriven efectos perniciosos para la sociedad en general o para la salud o psíquica de los consumidores.
14. Vigilar que los contratos de adhesión las cláusulas uniformes, generales o estandarizadas de los contratos hechos en formularios, machotes o reproducidos en serie, o cuando hayan sido redactadas unilateralmente por el proveedor del bien o servicio sin que la contraparte tuviere posibilidad de discutir su contenido, no establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas.
15. En general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de las disposiciones que de ella emanen (arts. 59, 62 y 63 de la ley citada).

2.3.1 Procurador Federal Consumidor.

El Procurador Federal del Consumidor será nombrado por el Presidente de la República (art. 60 de la ley citada).

Serán coadyuvantes de la Procuraduría Federal del Consumidor, toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones de los consumidores (art. 58 de la ley citada)⁴⁶.

Otras de las funciones del procurador son las siguientes:

- 1) "Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para proporcionar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.
- 2) Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- 3) Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales o administrativas y ante los proveedores;
- 4) Recopilar, elaborar, procesar y divulgar, información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

⁴⁶ DE PINA VARA, RAFAEL, Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa S.A., México 1983, pp 552-553

- 5) Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- 6) Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- 7) Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- 8) Promover y realizar, directamente en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- 9) Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;
- 10) Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;
- 11) Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;
- 12) Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información, con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

13) Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y a la vez evitar duplicación de funciones;

14) Vigilar y verificar el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas; pesas y medidas para la actividad comercial; instructivos, garantías y especificaciones industriales; en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

15) Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable y organizar y llenar el Registro Público de Contratos de Adhesión.

16) Procurar la Solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta Ley;

17) Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos en delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

18) Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;

19) Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

20) Exitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores y, cuando lo considere pertinente, publicar dicha excitativa; y

21) Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos"⁴⁷

Como podemos observar la Procuraduría Federal del Consumidor en su ámbito de competencia abarca toda la República Mexicana con sus delegaciones respectivas y como su nombre lo indica es de carácter federal, pues ciertamente las atribuciones del procurador son actos que caen en la esfera de lo jurídico, pues su titular es un conocedor de la ciencia jurídica.

Por otra parte es necesario aclarar, de que el ámbito de la administración pública federal, también es cierto que existen otras tantas procuradurías, como la Procuraduría Militar, Procuraduría Social, Procuraduría Ambiental, Procuraduría Federal del Trabajo, y otras tantas, y como mi trabajo principal de la presente tesis solamente hablo de la Procuraduría Agraria, deseo dejar constancia, que las otras Procuradurías en cuestión, tienen como fin la Procuración de la Justicia y no es necesario hacer un desarrollo de las mismas, pero sí dejo aclarado que debe reunir los requisitos, para que el titular de dichas procuradurías tengan como requisito ser Licenciado en Derecho para ejercer el cargo de Procurador

⁴⁷ SANCHEZ CORDERO DAVILA, José A. La Protección del Consumidor en el Derecho del Mercado. Libro del Circuentenario del Código Civil. México, UNAM

CAPITULO 3

3. CREACIÓN DE LA ACTUAL PROCURADURÍA AGRARIA.

- 3.1. Fundamento Constitucional.**
- 3.2. Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.**
- 3.3. Reglamento de la Procuraduría Agraria.**
- 3.4. Naturaleza de la Procuraduría Agraria.**
- 3.5. Sus Funciones y Atribuciones.**
- 3.6. Su funcionamiento y su relación con los Tribunales Agrarios.
(Ley Orgánica en el juicio agrario)**

3. CREACION DE LA ACTUAL PROCURADURIA AGRARIA.

3.1 Fundamento Constitucional.

Se localiza en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional que a la letra dice:

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

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

"La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

Apegado a la forma genérica de administración y procuración de justicia que se sigue en nuestro país, esta fracción constitucional hace una separación entre ambas

funciones y por ello dedica los dos primeros párrafos a la administración de justicia y, el último, muy escueto por cierto, a la procuración.

Sin embargo, el peso específico que esta sola línea significa en nuestra máxima norma jurídica es suficiente para generar toda una esfera de competencia, y la creación orgánica de la estructura administrativa para atenderla.

Por ello, los dos primeros párrafos invocados dieron origen a los tan exigidos Tribunales Agrarios y, el último renglón de la Fracción XIX del artículo 27 Constitucional, a la Procuraduría Agraria, como necesario complemento para coadyuvar a la administración de justicia.

Apoyados, pues, en la modificación Constitucional del artículo 27, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, el Poder Legislativo Federal expidió una nueva Ley Agraria que a su vez ordenaba la creación de una Procuraduría Agraria con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, así como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas del 23 de febrero de 1992.

3.2 Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.

La diferente visión de la realidad agraria, como parte integrante del resto de los sectores económicos y sociales del país, provocó que el Ejecutivo Federal propusiera una nueva ley agraria que rompiera con los tabúes que impedían el urgente avance de ese

sector hacia la modernización que en todos los demás renglones estaba promoviéndose en el país.

3.3 Reglamento de la Procuraduría Agraria.

Abordar el tema del Reglamento de la Procuraduría Agraria significa incursionar en el nivel de creación de órganos administrativos y distribución de funciones y tareas, a partir de la ley que crea la propia Procuraduría.

Como ha quedado expresado párrafos atrás la ley que crea a la Procuraduría no es una especial sino que se ubica dentro de la nueva Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.

De acuerdo con la técnica jurídica en la ley se establecen las Atribuciones, Facultades y, en ocasiones, los recursos o las fuentes de los recursos con que deberá operar el órgano que se crea -en el caso que nos ocupa todo esto se halla en la Ley Agraria de febrero de 1992- y lo que se conoce como su organigrama funcional en un reglamento interior que es expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la Facultad Reglamentaria que le concede el artículo 89 Constitucional en su Fracción I.

A la fecha, la Procuraduría Agraria ha tenido dos Reglamentos Interiores.

Si bien es cierto de que al hablar del reglamento estamos incurcionando en la rama del Derecho Administrativo, por lo que respecta al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, transcribimos íntegramente parte esenciales de la misma:

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala en su artículo 6° lo siguiente:

"Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría, dicho organismo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas y técnicas":

Procurador Agrario

Subprocurador General.

Visitadores Especiales

Coordinador General de Programas Prioritarios.

Secretario General.

Unidad de Comunicación Social.

Unidad de Coordinación de Delegaciones.

Unidad de Contraloría Interna.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Quejas y Verificación.

Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales

Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario

Dirección General de Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

Dirección General de Estudios Agrarios.

Dirección General de Programación y Organización.

Dirección General de Administración.

Delegaciones

Consejo Consultivo.

Dicha Procuraduría contará con Directores de Área, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Abogados Agrarios, Visitadores, Asesores, Conciliadores, Secretarios Arbitrales, Dictaminadores, Instructores de Capacitación, y demás personal Técnico administrativo que lo determine el Procurador con base en el presupuesto.

3.4 Naturaleza de la Procuraduría Agraria.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, edición decimonona, "naturaleza" es "esencia y propiedad característica de cada ser ", y también "virtud, calidad o propiedad de las cosas"; y en el diccionario Hispánico Universal se indica que "naturaleza" es "la esencia y propiedad característica de cada cosa", definiciones que nos sirven de base o punto de partida para abordar el presente tema.

Para el efecto, habremos de apoyarnos en lo expresado en el numeral 1.1 referido al concepto de "procurador" y "procuraduría". Como es este último el que nos interesa por ahora, recordaremos que se le definió como "la oficina del procurador", y también como la "esfera de competencia del procurador". Con base en la forma Aristotélica de definir el concepto, lo antes expresado constituye el género próximo, y hace falta la diferencia específica para poder distinguir a la Procuraduría Agraria de las procuradurías del Trabajo, de la Defensa del Consumidor, del Medio Ambiente, etcétera.

Atento lo anterior, pasaremos a expresar el significado agrario:

Por lo que hace al término "agrario", el Diccionario de la Real Academia de la Lengua indica que es un Adjetivo proveniente del latín "agrarius"; de "ager", "agri" que

significa "campo", y que significa; perteneciente o relativo al campo. El Diccionario Hispánico Universal, de la editorial W.M. Jackson Inc., sostiene textualmente lo mismo.

Por lo tanto, no puede concluirse otra cosa que la naturaleza de la Procuraduría Agraria, es decir, "su esencia", es la búsqueda, el acercamiento, la facilitación jurídica de la solución de los conflictos entre personas con intereses en la posesión, propiedad, producción, sucesión, o demanda de tierras. Y en virtud de que todo lo referido a la posesión, propiedad, dotación restitución y usufructo de ellas esta regido por la ley, es incuestionable que su procuración tendrá que ser por las cauces de la propia ley, es decir, jurídicas.

Por lo tanto, la naturaleza de la Procuración Agraria es jurídica y referida al campo.

Una muy clara descripción de esta naturaleza jurídica se localiza en el artículo 135 de la Ley Agraria de febrero de 1992, ordenamiento en el que se dispone la creación de la misma Procuraduría Agraria, y que a la letra dice:

"La Procuraduría tiene funciones de servicio social y ésta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así lo solicitan, o de oficio en los términos de esta ley."

3.5 Sus Funciones y Atribuciones.

Como quedó expresado en este último párrafo, los fines de la Procuraduría son... "la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, etcétera, para lo cual la Ley Agraria invocada dispone, en su artículo 136, cuales son las atribuciones de la Procuraduría.

(Conviene mencionar que el maestro Gabino Fraga indica que las "atribuciones" son medios para alcanzar fines y, en este caso, los fines quedaron expresados en el párrafo anterior y los medios se asignan en el artículo 136 de la Ley Agraria). ⁴⁸Artículo 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes":

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

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

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

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

⁴⁸ Ley Agraria de Febrero de 1992.

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

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

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

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

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

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

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

"XI.- Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le den."

Si las Atribuciones son medios para alcanzar fines, las funciones no son otra cosa que la aplicación práctica de ellas; las primeras se localizan, como quedó expresado, en la Ley Agraria; y, las segundas, en el Reglamento Interior..

Este es el procedimiento normal de acuerdo con nuestra técnica jurídica: ubicar las Atribuciones en la ley sustantiva y las Funciones en el Reglamento Interior.

Es oportuno recordar que el Reglamento Interior es un ordenamiento expedido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la Facultad Reglamentaria que le otorga el artículo 89 Constitucional, en su fracción I, y normalmente crea órganos administrativos que constituyen la estructura administrativa del órgano superior creado por la ley, y les asigna "funciones" a cada uno de los órganos administrativos mencionados. En el caso que nos ocupa, se crean los siguientes órganos:⁴⁹

Dentro del numeral 3.3 existe la distribución de los órganos de dicha Procuraduría empezando por el Procurador Agrario, Visitadores y Terminado con la Dirección General de Administración, Delegaciones y el Consejo Consultivo.

Clasificación de funciones

Por lo que se refiere a la clasificación de sus funciones, el doctor Sergio García Ramírez indica en su texto "Derecho Procesal Agrario", que la Procuraduría tiene atribuciones de:

⁴⁹ *Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.*

"A) Representación y coadyuvancia, que se expresan en los deberes de coadyuvar con sus beneficiarios y representarlos en asuntos y ante autoridades agrarias (fracción I), así como ostentar su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o judiciales (rectius, jurisdiccionales) (fracción IX). La misión representativa de la

"Procuraduría, al través de los abogados agrarios, tiene suma relevancia para el procedimiento contencioso agrario, en el que la Procuraduría -o esos representantes- figurará como parte formal en el juicio sosteniendo el interés jurídico de las partes en sentido material.

"B) Asesoramiento, al través de la atención de consultas jurídicas de sus asistidos en las relaciones de éstos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la ley agraria (fracción II), y acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios de sus asesorados, ante autoridades administrativas o judiciales,

"C) Conciliación de intereses de los sujetos señalados en el artículo 135, en casos de controversia relacionada con el régimen jurídico agrario (fracción III). La tarea conciliaria tiene una doble e importante proyección. Por su parte, es -en horabuena- una medida preventiva del juicio agrario, pues favorece la conveniente autocomposición que implica -en términos de Alcalá Zamora- una solución parcial del litigio, y por la otra, puede también desembocar, si hay compromiso al respecto entre partes, en una solución arbitral que se concreta en el laudo -equivalente jurisdiccional, en la terminología de Carnelutti-, que homologará el tribunal, para efectos de ejecución.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"D) Prevención de violaciones a la ley agraria (fracción IV), otra sana medida preventiva, indirectamente de litigios y juicios agrarios.

"E) Ombudsman, en cuanto se ha conferido a la Procuraduría Agraria, siguiendo la corriente altamente favorecida de esa figura en el Derecho mexicano -donde han proliferado las versiones del ombudsman- el cometido de "emitir las recomendaciones que considere pertinentes a las autoridades agrarias (fracción IV).

Parecería por lo menos impertinente a los Tribunales Agrarios, no sólo porque éstos realizan actividades jurisdiccionales que debieran hallarse al abrigo de esas promociones, sino porque en los juicios agrarios la Procuraduría interviene con actos procesales de parte, siempre sujetos a la jurisdicción, y no debiera pretender reforzar sus planteamientos con "recomendaciones".

"F) Promoción en general ante autoridades, en cuanto debe "instar a los autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo" (fracción IV).

"G) Inspección y vigilancia, que se analiza en estas actividades con el auxilio y participación de las autoridades locales -debiera incluirse a las federales para la defensa de los derechos de sus asistidos (fracción VIII): investigación sobre acaparamiento o concentración de tierras (fracción VIII), que implica una función indagatoria en la preparación de las determinaciones que adoptaran otras autoridades para reducir las propiedades a los límites que la ley prevé; y atención de denuncias de comités de

vigilancia sobre irregularidades en que incurran los comisariados ejidales (fracción X), tarea que encauza los asuntos hacia la atención jurisdiccional que corresponda.

"H) Denuncia ante diversas autoridades -que pueden ser según la hipótesis sustantiva que se presente, las administraciones agrarias o las penales- de violación de leyes agrarias (fracción IV); de incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de funcionarios agrarios o de empleados de la justicia agraria (fracción VI); no se entiende por qué se hace la distinción entre funcionarios, cuando se trata -aparentemente- de servidores públicos administrativos, y empleados, cuando vienen al caso -indudablemente- los servidores públicos jurisdiccionales, como si la Procuraduría no pudiese denunciar a empleados agrarios y a funcionarios de la justicia en este fuero; de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras (Fracción VIII), denuncia que es la culminación de la investigación respectiva, antes mencionada y de hechos que puedan constituir delitos e infracciones o faltas administrativas (Fracción X), punto acerca del cual se debe recordar que los particulares o las autoridades denuncian hechos con "apariencia delictuosa", pero la calificación de éstos como delitos incumbe sólo al Ministerio Público y a la autoridad judicial.

"I) Política agraria, que se expresa en el cometido de "estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo" (fracción V), lo cual apareja tanto propuestas legislativas como sugerencias de carácter material y social,"⁵⁰

⁵⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*,

3.6 Su funcionamiento y su relación con los Tribunales Agrarios (Ley Orgánica en el juicio agrario)

La relación de la Procuraduría Agraria con los Tribunales Agrarios se da a través de las funciones descritas en el subíndice anterior.

Efectivamente, cuando se presenta un conflicto de naturaleza agraria la ley prescribe que, a petición de parte o de oficio, intervenga la Procuraduría mediante su función de CONCILIACIÓN. Esta función la realiza a través de sus funcionarios conciliadores. Si agotada ésta, no se llega a una solución satisfactoria, puede acudir, con el consentimiento de las partes en conflicto, a la función ARBITRAL. Si agotada ésta, no se logra la buscada solución procede, entonces, el juicio ordinario ante los Tribunales en el cual la Procuraduría desempeña el importante papel de representante de los campesinos. Para este efecto, en cada Tribunal Unitario Agrario cuenta con un abogado agrario que bien podría decirse que realiza el papel del "Ministerio Público adscrito", que se localiza en cada juzgado penal, civil o familiar.

4. La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

Antecedentes.

4.1 El procedimiento Agrario antes de la creación de los Tribunales Agrarios.

El procedimiento agrario antes de la creación de los Tribunales Agrarios obedecía a ciertas circunstancias:

a) Es apartir de la Ley del 6 de enero de 1915 en que aparece el procedimiento agrario en nuestra legislación mexicana, ya que la misma dispuso que para la resolución de todas las cuestiones agrarias, la creación de una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio y los Comites Particulares Ejecutivos que en cada estado o territorio que se necesiten.

Conforme a este ordenamiento jurídico el procedimiento era como sigue:

-Las solicitudes de restitución de tierras se presentaran ante los gobernadores de los estados y territorios, y del Distrito Federal, donde esta localizado el predio correspondiente, si el estado de guerra civil o bien las comunicaciones no permiten la presentación de la solicitud a esas autoridades, se podrá hacer ante el jefe militar autorizado para este caso (artículo 6°).

El gobernador que recibió la solicitud de tierras recabará la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la conveniencia de restituir o dotar a los ejidos, si era procedente, el

CAPITULO 4

4. LA PROCURADURÍA AGRARIA Y LOS TRIBUNALES AGRARIOS

- 4.1. La Justicia Agraria antes de la creación de los Tribunales Agrarios.**
- 4.2. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**
- 4.3. El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.**
- 4.4 Vinculación orgánica y funcional de la Procuraduría Agraria con los Tribunales Agrarios.**

governador el expediente al ,Comite Particular Ejecutivo para identificación deslinde y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de las tierras a los solicitantes.

El gobernador tumara el expediente a la Comisión Local Agraria para que rindiera un informe sobre el mismo a la Comisión Nacional Agraria.

Desde la creación de la Procuraduría de los pueblos en el año de 1921 durante la administración del general Alvaro Obregón, la administración de la justicia agraria era únicamente administrativa.

Haciendo un bosquejo histórico, de lo que es la actual Secretaría de Reforma Agraria, analizaré, que dicha Secretaría de Reforma Agraria, es de reciente creación, durante la administración del presidente Luis Echeverría, el antecedente anterior de la misma fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y su antecedente anterior se remota como lo informa Acosta Romero en su libro *Teoría General de Derecho Administrativo*, tiene sus antecedentes por decreto del 1º de julio de 1910 ³

" Se creó la Dirección Agraria, dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1922, tomó un solo nombre, el de Comisión Nacional Agraria y, a partir del 1º de enero de 1934, se convirtió en Departamento Agrario; la Ley de 1958 lo denominó Departamento de Asuntos Agrarios y Colonizaciones. Por reformas hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1974, se convierte en Secretaría de la Reforma Agraria, nombre que conserva actualmente."

³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 6ª. edi. actualizada, México, 1984.

Dentro de la Legislación Agraria, otros de los objetivos de las reformas hechas al Artículo 27 Constitucional es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campo. Por tal motivo, con las reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria nacen nuevas instituciones estas son:

1. Tribunales Agrarios.
2. Procuraduría Agraria.
3. Registro Nacional Agrario.

Los tribunales Agrarios están encargados de la impartición de la justicia agraria de manera rápida y real a fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos, se dividen estos a su vez en dos:

1. Tribunales Unitarios Agrarios.
2. Tribunal Superior Agrario ²

Los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer entre otros asuntos, las controversias que surjan por límites de terreno entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales y entre estos y pequeños propietarios o sociedades; el reconocimiento del régimen comunal la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y las controversias en materia agraria entre los sujetos agrarios así como entre los núcleos de población ejidal o comunal.

Por cuanto toca al Tribunal Superior Agrario es la instancia, entre sus funciones destaca el conocimiento de los recursos de revisión en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios, las tesis que deben prevalecer ante contradicciones

² Nueva Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, Segunda Edición, 1993.

de sentencia de los Tribunales Uniatríos Agrarios y de los juicios agrarios que por su naturaleza deban ser tratados directamente por esta instancia.

ORALIDAD: Las partes en conflicto pueden exponer en sus puntos de vista y razonamiento de manera verbal.

ECONOMIA PROCESAL: Que los procesos se deben realizar de la manera más rápida posible.

INMEDIATEZ: La comunicación entre las partes y los Tribunales deben ser directa, sin intermediarios.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA: Los Tribunales subsanarán los errores o la influencia en que incurra el quejoso en su reclamación, cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros.

IGUALDAD REAL DE LAS PARTES: Consiste en dar un trato igual a las partes, sin prácticas discriminatorias.

Este título señala también que la Procuraduría Agraria deba auxiliar al campesino que en un juicio agrario no tenga abogado en la elaboración de una demanda o contestación.

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

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

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, Comuneros, Sucesores de ejidatarios o Comuneros, Ejidos, Comunidades, Pequeños Propietarios, Avencidados, Jornaleros Agrícolas, Colonos Nacionales Posesionarios, y Campesinos en general mediante la apelación de sus atribuciones que le confiere la ley agraria y su Reglamento Interior cuando así se lo soliciten o de oficio.

Resulta fundamental reconocer que el trabajo de la Procuraduría Agraria se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres tradicionales y descisiones de los nucleos campesinos, debe señalarse que la Procuraduría no es una autoridad agraria, su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria mediante la información, la asesoría y la representación de los sujetos de derecho.

Otra de las instituciones creadas a partir de la reforma al artículo 27 constitucional es el Registro Agrario Nacional cuyas atribuciones se establecen en el título octavo de la Ley Agraria.

El R.A.N. (Registro Agrario Nacional) es una Institución encargada del registro de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental derivada de la aplicación de la ley. En su caso y previa solicitud de los interesados, el RAN expide entre otros documentos los certificados parcelarios, los certificados de derecho común y los títulos de solares urbanos, también se encarga de inscribir diversos actos y documentos de los sujetos agrarios, esta es una forma correcta de allegar la justicia agraria a quién la merece.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Le corresponde: Aplicar los preceptos del artículo 27 constitucional, así como las leyes y sus reglamentos. Conceder o ampliar en términos de la ley, las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los Programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Manejar los terrenos baldíos nacionales y demasías. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal⁵⁴

⁵³ ² *Op. Cit.*

⁵⁴ ⁴ *Op. Cit.* pp 118-119.

4.2 La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios forma parte de la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, expedida, con respecto a los Tribunales Agrarios el 23 de febrero de 1992.

Consta de 8 capítulos con un total de 30 artículos y 4 transitorios. Dentro de esta ley se puede resumir de forma sencilla la relación que existe entre la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

4.3 El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

4.3.1 Su Estructura

El artículo Segundo de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece que estos se componen por un Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. Aquél se integrará por cinco magistrados, uno de los cuales es el Presidente y tendrá su sede en el Distrito Federal; en tanto que los Tribunales estarán a cargo de un magistrado numerario; en ambos casos habrá magistrados supernumerarios, quienes supliran las ausencias de los titulares.

Artículo 4.- El Presidente del Tribunal Superior Agrario será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto y será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el propio Tribunal Superior.

De acuerdo con el artículo segundo del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, reformado por acuerdo publicado en el Diario Oficial de 20 de julio de 1993 el Tribunal Superior contará además, con los siguientes órganos, Secretaría General de Acuerdos, Oficina Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Centros y Unidades de Informática de Publicaciones de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado.

El artículo tercero del propio Reglamento prevé que cada magistratura del Tribunal Superior contará con los Secretarios de estudio y cuenta que fije el propio Tribunal Superior, atendiendo a las previsiones presupuestales. Contará también conforme al artículo 6 del propio reglamento con los Subsecretarios de acuerdo y, en general los Tribunales Agrarios con los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores, Secretarios, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Asesores, Actuarios, Peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el propio Tribunal teniendo en cuenta las previsiones presupuestales.

Por lo que hace a los Tribunales Unitarios, estos estarán a cargo de un magistrado numerario y contarán con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos, uno o varios secretarios de acuerdo cuando así lo estime el Tribunal Superior y en caso de que el Tribunal Unitario tenga varias sedes se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal, secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal, actuarios y peritos, unidad jurídica, unidad de control de procesos y personal técnico y administrativo que disponga el Tribunal.

Para ser magistrado del Tribunal Superior Agrario se deben reunir los siguientes requisitos conforme al artículo 12 de su ley orgánica.

a) Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación.

b) Ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado expedido cuando menos con cinco años antes de la fecha de su designación.

c) Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años.

d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

En el artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se dice que los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República; rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente; durarán en su cargo seis años y si concluido ese término fueren ratificados serán inamovibles.

En el artículo 19 de la Ley referida se establece que el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado; lo mismo sucede respecto del secretario de acuerdos de los Tribunales Unitarios (artículos 20 y 21 de la misma ley); en ambos casos serán los jefes

inmediatos en la oficina en el orden administrativo y dirigirán las labores de ella de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado.

Dentro de las atribuciones del Secretario General de Acuerdo del Tribunal Superior Agrario y los Secretarios de Acuerdos de los Tribunales Unitarios se encuentran las siguientes: dar cuenta diariamente al Presidente del Tribunal Superior o al Magistrado de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban; autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asiente, practiquen o dicten; asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que señale la ley, asistir a las diligencias de pruebas que sedeban desahogar, expedir copias certificadas, cuidar que los expedientes sean debidamente foliados; guardar en el secreto del Tribunal las actuaciones y documentos, cuando así lo disponga la ley y las demás que se establece el propio artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales.

Por su parte, los actuarios deberán tener título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad competente, y dentro de sus obligaciones se encuentran las de recibir las actuaciones que les sean turnadas, practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por el Tribunal, devolver las mismas previas las anotaciones correspondientes, llevar el libro en el que se asienten diariamente las diligencias y notificaciones que se lleven a cabo.

Por lo que se refiere a los peritos del Tribunal, estos estarán obligados a rendir dictamen en los juicios y asuntos en que fueren designados, así como asesorar a los magistrados cuando estos lo soliciten.

En relación a las determinaciones y atribuciones del Tribunal Superior Agrario, es el artículo quinto de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que señalan las siguientes: establecer los distritos en que se divida el territorio de la República, así como el límite territorial de ellos; disponer el número y sede de los Tribunales Unitarios en cada uno de los distritos; conceder licencias a los magistrados; elegir al Presidente del Tribunal Superior; nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual del Tribunal Agrario; conocer de las denuncias o quejas contra los miembros de los Tribunales Agrarios e imponer las sanciones correspondientes, entre otras.

Para los efectos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el territorio de la República Mexicana se dividirá en distritos cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo y determinará asimismo el número de Tribunales Unitarios que habrá en cada uno de los distritos.

El 16 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el Tribunal Superior Agrario en sesión celebrada el día ocho de mayo de ese mismo año, en el que se establecen distritos para la impartición de justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los Tribunales Unitarios, mismo que se emitió previo estudio y análisis del volumen del trabajo en materia de justicia agraria en las diversas entidades de la República.

En dicho Acuerdo se crean 34 distritos para el ejercicio de la justicia agraria, conforme a la competencia material y territorial atribuida a los Tribunales Unitarios por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Tomando en cuenta el volúmen de trabajo que en materia de justicia agraria existe en los diversos Estados de la República Mexicana, algunos distritos abarca zonas comprendidas en más de una entidad federativa o en algunas de éstas se establecieron más de un distrito.

En el primer caso tenemos como ejemplo los distritos uno y dos, que comprenden los Estados de Aguascalientes y Zacatecas, y Baja California Norte y Baja California Sur, respectivamente. Como ejemplo del segundo caso estan los distritos 21, 22, 23, 31, 32 y 33; los tres primeros comprenden diversas zonas del Estado de Oaxaca y los restantes en el Estado de Veracruz.

4.3.2 Su Competencia

De acuerdo con el artículo noveno de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios la competencia del Tribunal Superior es el siguiente:

a) Conocer del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

b) Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativos a restitución de tierras.

c) Del recurso de revisión de sentencias en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Lo anterior significa que, en tratándose de los procedimientos mencionados el juicio agrario será en principio uni-instancial y excepcionalmente bi-instancial. De la primera de esas instancias siempre conocerá el Tribunal Unitario que corresponda y cuando alguna de las partes no esté de acuerdo con lo resuelto podrá hacer uso de la segunda instancia vía el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario en los términos expuestos.

Además de las anteriores el Tribunal Superior Agrario tiene encomendadas las funciones que en seguida se mencionan:

d) Conocer de los conflictos surgidos con motivo de la competencia entre los Tribunales Unitarios.

e) Establecer diversos precedentes y resolver que tesis debe prevalecer cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias.

Esta función es idéntica a la que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los Tribunales Colegiados de Circuito y se estableció con el fin de

evitar la duplicidad de criterios en la solución de asuntos semejantes que son sometidos a la consideración de los Tribunales Unitarios agrarios.

f) Conocerá también de los impedimentos y excusas de los magistrados tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios.

g) Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal no formulen los proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.

Sin embargo, debe entenderse que estos no son todos los asuntos de que conocerá el Tribunal Superior Agrario, pues la última fracción del artículo noveno de la Ley Orgánica que se comenta señala que tendrá las demás atribuciones que las leyes le confieran expresamente. Es decir, los otros negocios que deba conocer dicho Tribunal podrán contenerse en cualquier ley, no necesariamente relacionada con la materia agraria, pero esa competencia debe ser expresa y no inferirse a base de presunciones ya que sin tal requisito no se podrá invocar la competencia de ese órgano colegiado.

Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley Orgánica mencionada se establece la facultad de atracción que, de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario, podrá ejercer el Tribunal Superior Agrario para conocer de los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Con el fin de que la administración de justicia en el campo esté a cargo de personas de notoria capacidad y de reconocida probidad (así se dice en la exposición de motivos de

la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), en el artículo 12 de la Ley Orgánica que se comenta se establece los requisitos que se deben satisfacer para ser magistrado tanto para el Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios, en tanto que el procedimiento para designarlos se detalla en los artículos 15, 16 y 17 a cuyo contenido me remito.

Por su parte, los Tribunales Unitarios son competentes para conocer por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción conforme a la competencia que les otorga el artículo 18 de la mencionada Ley Orgánica.

De acuerdo con el contenido del artículo mencionado en el párrafo anterior, los Tribunales Unitarios son competentes para conocer:

- a) De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios o sociedades.
- b) De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras comunales y ejidales.
- c) Del reconocimiento del régimen comunal.
- d) De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

- e) De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.
- f) De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avencindados entre sí; así como las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población.
- g) De las controversias relacionadas con la sucesión de derechos ejidales y comunales.
- h) De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.
- i) De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanados.
- j) De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.
- k) De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales.
- l) De la revisión.

ll) De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria.

m) Los demás asuntos que determinen las leyes.

Como se desprende de la transcripción que se ha hecho, la competencia de los Tribunales Unitarios es más amplia que la del Tribunal Superior Agrario, a cuya instancia únicamente se llega haciendo uso del recurso que señala la propia ley, lo que se explica por el hecho de que éste es, en principio un órgano revisor de los actos de todas las autoridades agrarias, incluidas obviamente los Tribunales Unitarios. Esto significa que todo asunto litigioso relacionado con la materia agraria, debe ventilarse primeramente ante estos tribunales y sólo en caso de inconformidad las partes podrán acudir ante el superior.

Cabe mencionar que en contra de las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario dictadas en los términos expuestos, sólo procede el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y que en tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo conocerá un juez de distrito.

Mención especial merecen los artículos transitorios de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, pues en ellos se sientan las bases conforme a las cuales iniciaron sus funciones dichos órganos jurisdiccionales agrarios.

En efecto, la Ley de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y de acuerdo con su artículo primero transitorio entró en vigor al día siguiente y en términos del artículo segundo debió constituirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a esta última fecha.

En el artículo tercero se determinó que dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se constituyera el Tribunal Superior se debería expedir el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y determinar el número y competencia territorial de los distritos en que se divide el territorio de la República Mexicana para los efectos de la propia ley.

En lo que se refiere a la entrada en funciones propiamente dicha de los Tribunales citados, en el artículo cuarto transitorio se señaló que los expedientes que se encuentren en trámite, pendientes de resolución definitiva en materia de dotación de tierras, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, se pondrán en estado de resolución y se turnarán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario, para que este a su vez turne a los Tribunales Unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales o, resuelva los asuntos relativos a ampliación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

El mismo procedimiento de redistribución se observará en tratándose de los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas.

4.4 Vinculación Orgánica, funcional y de control entre la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

"Una de las preocupaciones del Ejecutivo Federal, fue la creación de un órgano para la procuración de la justicia agraria, con el cual el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, cuyo objetivo es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos en el campo.

En este sentido, el primer magistrado en su iniciativa presentada en el mes de noviembre de 1991, para reformar el artículo 27 constitucional, en donde señale la necesidad de lograr justicia, empleo y bienestar en el campo mexicano, contemplo la creación de tres instrucciones: el Registro Agrario Nacional, el Tribunal Superior Agrario y la Procuraduría Agraria, mismos que fueron aprobados por los legisladores en la nueva Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.

Estos tres órganos, cada uno en su ámbito de competencia, permitirán alcanzar el objetivo central de dicha ley, la modernización del campo mexicano, por tanto, se podrá obtener mayor justicia.

Las funciones de la ley en cuestión y en particular, las encomendadas a la Procuraduría Agraria, se pueden sintetizar diciendo que es el abogado de los campesinos, en virtud de que la ley dice textualmente: "Tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de

ejidatarios o comuneros,, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencindados y jornaleros agrícolas.

En consecuencia, será ésta quien fomentará la integridad de los campesinos en general y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, para ello, proporcionará los servicios de representación y gestión administrativa y judicial de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran.

ATRIBUCIONES

El 30 de Marzo de 1993, se publicó en el Diario Oficial, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el cual define con claridad la estructura orgánica de la misma, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento para el debido desempeño de las atribuciones que le otorga la Ley Agraria y que en términos generales, se encarga de la defensa de los derechos de los campesinos, llámese ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, la importancia de las atribuciones contenidas en el Reglamento Interior se entiende las obligaciones y atribuciones que le competen a todas y cada una de las unidades administrativas que integran la Procuraduría Agraria, mismas que a continuación se indican:

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

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

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

c) Vigilar que se respete el fondo legal de ejido; cuidando de su conservación;

d) Actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con su carácter;

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

1) Divisiones de terreno es ejidales y comunales, transmisiones, acaparamientos y en general, la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con preios, que contravenga las leyes agrarias.

2) Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios.

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

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

g) Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la ley, o en su defecto, remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente;

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

i) Emitir el dictámen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población, en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley;

j) Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas;

k) Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisariados a que se refieren los artículos 75 fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, y

l) Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran"⁵⁵

Lo anterior, implica un esfuerzo de gran magnitud, lo que se tratará de alcanzar mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones decididas de procuración y gestoria para los pueblos y campesinos, ya que ha sido la idea que motivo la reforma del artículo 27 fracción XIX de nuestra Constitución, la creación de un órgano especializado para la procuración de justicia agraria, garantizando con ello la seguridad jurídica y el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los hombres del campo para que se mantengan en un nivel de rango constitucional, cumpliendo así a los reclamos de los integrantes del campo mexicano.

En los términos o procedimientos en que la Institución intervenga en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, se estará al principio de conciliación como vía preferente para dirimir las controversias de las partes, en el entendido que toda intervención será totalmente gratuita." ⁵⁶

⁵⁵ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Artículo 4 pp 24-26 Marco Legal de la Procuraduría Agraria. Talleres Gráficos de la Nación. Julio de 1993.

⁵⁶ HERNANDEZ CABRIALES, Jose P. T. Profesional, "La Procuraduría Agraria y su alcance jurídico", Capítulo 3, "Relación existente entre la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. pp 110-118

Como bien sabemos si existe una relación como se ha visto a lo largo de éste trabajo entre la Procuraduría y los Tribunales Agrarios. Dentro de éste apartado puedo observar de que la justicia agraria antes de la presente ley era una justicia administrativa que se llevaba dentro e la Comisión Nacional Agraria., y como vemos a todas luces con la nueva ley las partes pueden empezar con la conciliación y en el caso de que no exista arreglo, una de las partes podrá acudir a la Procuraduría Agraria a fin de solicitar los servicios de la misma como la asesoría gratuita que se brinda a los campesinos y ejidatarios, para dirimir el conflicto, y una vez integrado dicho expediente turnarlo a los Tribunales Agrarios, para seguir con todo un proceso, primero en los Tribunales Unitarios Agrarios, y en caso de inconformidad de una de las partes podrán acudir a un Tribunal de alzada que es en este caso el Tribunal Superior Agrario, que a su vez con base en la ley dictará resolución.

"En razón de que las funciones de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios están enfocadas hacia el campo, la primera defendió los intereses de los campesinos y la segunda dirimiendo las controversias de los mismos, existe una relación de trabajo en base a recomendaciones, enlace , sugerencias, prevenciones, denuncias, investigaciones y observaciones, toda vez que no existe dependencia entre si, al respecto refiere el artículo 179 de la Ley Agraria: "Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria". Cabe mencionar que en las oficinas generales del Tribunal Superior Agrario, existe una oficina de enlace entre ésta y la Procuraduría Agraria, para atender y asesorar a las personas que requieran sus servicios, haciendo con ésto más ágil las atenciones dirigidas a los hombres

del campo.³⁷

³⁷ *Idem, Op. Cit.*

CAPITULO 5

5. REFLEXIONES ACERCA DE LA NECESIDAD DE QUE EL TITULAR DE LA PROCURADURÍA SEA UN LICENCIADO EN DERECHO.

- 5.1. Porqué sus facultades y atribuciones son de carácter jurídico.**
- 5.2. Porque como Procurador de la justicia agraria deberá conducirse con estricto apego a derecho.**
- 5.3. Porque la justicia social de los campesinos mexicanos debe encomendarse a los mejores hombres, pues es una promesa incumplida no sólo de nuestro sistema político sino de la propia Revolución Mexicana.**

5. REFLEXIONES ACERCA DE LA NECESIDAD DE QUE EL TITULAR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA SEA UN LICENCIADO EN DERECHO

5.1 Porque sus facultades y atribuciones son de carácter jurídico

Para el tratamiento de este subíndice, que definitivamente es el tema central de la tesis, nos parece indispensable analizar cada una de las atribuciones de la Procuraduría Agraria, razón por la que las enunciaremos a continuación y emitiremos nuestra personal opinión.

En este orden de ideas, el artículo 136 de la Ley Agraria de febrero de 1992, que crea a la Procuraduría Agraria, dispone que:

"Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

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

En esta atribución es evidente que se pretende proporcionar una garantía jurídica al campesino en general en la defensa o realización de tramites relacionados con sus derechos, y ante autoridades agrarias. Es obligado pensar que si se trata de defender derechos, tendrá que hacerse con apego a la ley y siguiendo los procedimientos procesales propios del caso, situación que aconseja que tal actividad protectora y tutelar sea desarrollada por un conocedor de la ley: un licenciado en derecho.

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

Casi sale sobrando que se realice comentario alguno sobre este numeral, pues claramente se indica el carácter de la asesoría que deberá brindarse al campesino en general: asesoría jurídica.

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

En este numeral ¿ cómo se promovería la conciliación de intereses respecto de la normatividad agraria si no se conoce ésta ?

Obviamente, se trata de una tarea propia de un conocedor de las leyes: un licenciado en derecho.

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

Esta es una atribución también de naturaleza eminentemente jurídica pues para estar capacitado para "prevenir y denunciar..." así como "...para hacer respetar el derecho

de sus asistidos..." se requiere un conocimiento especializado sobre la materia legal: el derecho.

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

Si bien es cierto que los señalamientos de medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo no son privativas de los especialistas en derecho, también lo es que ¿quién mejor para darle forma atendiendo a la indispensable técnica jurídica requerida en cada caso, que un licenciado en derecho?

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

Condescendemos en que esta tarea puede realizarla cualquier persona, y que por lo tanto no se necesita un licenciado en derecho, aunque si alguien conoce de obligaciones o responsabilidades de los encargados de la justicia agraria o de los funcionarios agrarios es precisamente un abogado.

En este punto también habrá que reconocer que las funciones de inspección pueden tener naturaleza diversa de la jurídica, pues pueden estar relacionadas con contabilidad, con agronomía, con fertilizantes, con sistemas de riego y otros, que por supuesto no exigen a un licenciado en derecho.

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

Esta función puede realizarla cualquier persona, aun sin ser profesionista.

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

Las tareas de "asesorar" y "representar" son eminentemente jurídicas, y por lo tanto, exigen a un profesional del derecho y, más aún, con especialidad en materia agraria, pues si se trata de ayudar a los hombres del campo debe buscarse la forma de hacerlo bien.

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

Por supuesto que, ¿quién mejor que un licenciado en derecho para conocer qué hechos pueden ser constitutivos de delito, o que puedan ser infracciones o faltas administrativas en la materia?

"XI.- Las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen".

En este reglón también, quien mejor puede conocer los "reglamentos y otras leyes" es, obviamente, un abogado.

5.2 Porque como Procurador de la Justicia Agraria deberá conducirse con estricto apego a derecho.

Nuestro país es un Estado de derecho, lo cual significa que la esfera jurídica de los gobernados se encuentra debidamente protegidas por la ley de todos aquellos actos de gobierno infundados o arbitrarios que pudieran afectarla; en otras palabras, a virtud del denominado "Principio de Legalidad", el Estado mexicano no puede realizar ningún acto que no se encuentre expresamente ordenado por una ley, y dado que el Procurador Agrario es una autoridad estatal, obviamente tiene que conducirse con estricto apego a derecho, máxime que su autoridad debe ejercerse en el área más conflictiva de la vida del país, pues no hay que olvidar que el sector agrario fue el factor explosivo de nuestra Revolución mexicana de 1910.

Por ello, es muy aconsejable que el Procurador Agrario sea un conocedor del derecho, y en especial del amplísimo derecho agrario, a fin de preservar la vital característica de nuestro Estado.

5.3 Porque la justicia social de los campesinos mexicanos debe encomendarse a los mejores hombres, pues es una promesa incumplida no sólo de nuestro sistema político sino de la propia Revolución mexicana

Considerando que nuestro Movimiento Social de 1910 tuvo como detonador la injusticia en el campo, la cual se manifestaba tanto en la tenencia de la tierra como en la relación laboral, que no estaba lejos del esclavismo, así como la cuota de sangre pagada por este estrato social que en esa época era el mayoritario, es de concluirse que con nadie más tiene mayor deuda la Revolución mexicana que con este grupo social mal llamado "campesino". (Lo anterior, porque se le denomina "campesino" a quien cultiva la tierra y vive de ella, pero en nuestro país impropriamente también se le llama así a aquel sector de la población que sobrevive fuera de las zonas urbanas, es decir, en el campo, aunque no posea tierras, y aunque tampoco las cultive a título de asalariado; se trata pues de desempleados y de desposeídos que viven o sobreviven, como expresé antes, en el campo, fuera de las zonas urbanas, pero que nada tienen de "campesinos".)

Efectivamente, a 79 años de haberse decretado la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, aún subsiste la mala distribución de la tierra y los miles, quizás millones, los mexicanos que emigran a los Estados Unidos de Norteamérica a ofrecer sus brazos trabajadores a los agricultores norteamericanos en las labores de sus superficies cultivables, y soportando, obligadamente, el mal trato y la discriminación por su condición de extranjeros pobres. Tal pareciera que la carga de su destino en México la llevaran a costas para seguir sufriendola al otro lado de la frontera. Aunque, claro, allá les pagan menos mal, les pagan en dólares.

Y, por otra parte, si bien es cierto que se ha terminado la tierra por repartir, que se ha avanzado mucho en el abatimiento del rezago agrario, y que en realidad, en estos tiempos se trata de una población cuatro o cinco veces mayor a la que había que atenderse en 1910, pues su crecimiento ha sido exponencial, también es cierto que los procedimientos para satisfacer sus necesidades no han sido los más adecuados, y por eso subsiste todavía injusticia y pobreza extrema en el sector, casi a 80 años de iniciado su movimiento armado reivindicador.

Por ello, en la nueva Ley Agraria, cuyo objetivo es el de mejorar a los campesinos en todos los renglones, aparece, de manera contradictoria, la disposición de que el Procurador Agrario no sea exigido de título académico alguno como requisito para ocupar el tan honroso puesto; y digo contradictorio porque por una parte, por vez primera, la justicia agraria deja de estar ubicada en el ámbito de administrativo para pasar al judicial, con la creación de los Tribunales Agrarios, pues el artículo 134 de dicho ordenamiento dispone que será un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y resulta que, seguramente, por un deseo de favorecer a un allegado sin título de licenciado en derecho, el Presidente de la República, a quien se debió la iniciativa que fue aprobada sumisamente por la mayoría de legisladores integrada por el partido oficial, desestimó la conveniencia, y aun la necesidad, de que el Procurador fuese necesariamente un profesional en derecho.

Con tal conducta se hizo manifiesto, una vez más, la voluntad omnímoda del Presidente de la República y su preeminencia de hecho sobre los otros dos Poderes constitucionales.

Nada importaría lo anterior, si no fuera porque se deja de procurar a los mejores hombres, los más preparados y especializados, en la atención al sector más desprotegido del país, y por lo tanto, el que más apoyo necesita: los campesinos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. La nueva Ley Agraria de febrero de 1992 constituye un hito en la historia agraria del país, pues prácticamente terminó con el tabú, con el mito, en el tratamiento de menores de edad que se brindaba a los campesinos mexicanos, específicamente a los ejidatarios, lo cual no puede calificarse a distancia tan corta del momento de su formalización y puesta en vigor y práctica, sino que habrá necesidad de esperar algunos años para, evaluando sus resultados objetivos, emitir el correspondiente juicio de valor. Sin embargo, hay que reconocer la valentía del presente régimen de, metafóricamente hablando, otorgar la mayoría de edad o la emancipación a los campesinos y ejidatarios para que se conduzcan como adultos en todos sus tratos y negocios.

II.- Por lo que corresponde a la impartición de justicia agraria no puede menos que concluirse que se avanzó significativamente en dicho renglón con la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría, pues ahora los conflictos de tierras se verán atendidos por órganos especializados y ya no por personal de la esfera administrativa como lo había sido siempre. Cabe subrayar que para la incorporación del personal -al menos de los Tribunales Agrarios- se realizó un verdadero reclutamiento y una selección de los mejores elementos. Conviene mencionar también que quizá por vez primera, los sueldos no fueron de miseria como los asignados a los puestos en otros

tribunales, sino que en términos generales, respondieron a la realidad del país y a los requisitos académicos que se les exigió: fueron sueldos decorosos.

III.- Por lo que corresponde a la Procuraduría Agraria, no estamos enterados a ciencia cierta, pero si podemos afirmar que, exceptuando al elemento principal que es el Procurador, a los Subprocuradores y al Secretario General, que son los principales después del Procurador, se les exigió grado universitario, aunque se desconoce si hubo reclutamiento técnico y selección.

IV.- Que el "amiguismo", el "compadrazgo" o el compromiso político, provocó que el Presidente de la República no incluyera en su iniciativa de Ley Agraria la exigencia de que fuese un profesional del derecho el titular del nuevo órgano: el Procurador de Justicia Agraria, con la finalidad de estar en posibilidad de designar a su favorecido que no era licenciado en derecho.

V.- Es de proponerse , y se propone, la modificación del artículo 140 de la Ley Agraria, en su fracción II. para que no solamente cubra el Procurador Agrario los requisitos de "contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias", sino que posea el título de Licenciado en Derecho, para bien de los campesinos, y, por qué no, para desgravar a nuestra profesión.

BIBLIOGRAFIA

I. **Legislación.**

1. *Código Agrario de 1934.*
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, editorial Porrúa, México, 1992.
3. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.*
4. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
5. *Ley de 6 de Enero de 1915.*
6. *Nueva Legislación Agraria*, Procuraduría Agraria, Segunda Edición, 1993.
7. *Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*, Diario Oficial de la Federación, Acuerdo de la Creación, Martes 30 de Marzo de 1993, Tomo CDLXII. Secretaría de Gobernación.
- 8 *Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Artículo 4, Marco Legal de la Procuraduría Agraria.*, Talleres Gráficos de la Nación, Julio de 1993.

II. **Libros Doctrinales.**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990
2. CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, Martha "Derecho Agrario Mexicano".
3. DE PINA, Rafael, *Diccionario Jurídico*, editorial Porrúa S.A., México, 1976.

4. FABILA Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*, Editada S.R.A.CEHAM, México, 1981
5. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa S.A., México, 1973.
6. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, editorial Porrúa S.A., primera edición, México, 1993.
7. HERNANDEZ CABRIELES, Jose P. T. Profesional "La Procuraduría Agraria y su alcance jurídico" F. Derecho 1994.
7. IBARROLA, Antonio, *Derecho Agrario, Segunda Edición*, Editorial Porrúa, S.A., México 1983,.
8. LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, editorial Porrúa S.A., México, 1975.
9. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El Problema Agrario en México*, Novena Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1966.
- 10 MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho*, UNAM, Segunda Edición, 1975, pp 24, 25, 26.
- 11 ROWAT DONAL C. Etal. *El Ombusman, El defensor del Ciudadano*. Fondo de Cultura Económica.
12. RUIZ MASSIEU, Mario, ET AL., *Obra Jurídica Mexicana*, editada por el gobierno del estado de Guerrero, México, 1988, cinco tomos.