

52  
2y



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ACATLAN

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

## LA NECESIDAD DE INCORPORAR LA COERCIBILIDAD EN LAS ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA.



# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
NANCY LORENA CORONA RIZO

ASESOR: JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

267579



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.

## AGRADECIMIENTOS.

*A DIOS. Doy gracias a Dios por habreme concedido el Don de la vida y por la oportunidad que me ha brindado para terminar mi tesis, que es una de mis tantas metas por realizar en la vida.*

*A MI MAMÁ. Agradezco infinitamente a la mujer que medio la vida y a la que con gran orgullo puedo llamar MAMÁ, ya que gracias a todo su amor, ternura, apoyo, comprensión, a los sufrimientos, pesares, desvelos, preocupaciones que te he causado, por todos los años de dedicación y cuidado que me brindaste, y muchas otras cosas más que no se pueden describir; por todo eso y saberme guiar por el buen camino te dedico con todo mi amor y cariño esta tesis que es el primer paso en mi vida profesional.  
GRACIAS MAMÁ TE AMO.*

*A MI PAPA. Agradezco con todo mi corazón a mi PAPA, por todo su amor y su apoyo que me brindo cuando más lo necesitaba, y que aún lo necesito y que necesitare para toda la vida, por todos los consejos que me diste para ser personal y profesionalmente mejor cada día, y para distinguir lo bueno de lo malo y lo más importante es que supiste mantener a tu familia unida, por todo eso te dedico esta tesis. GRACIAS PAPA TE AMO.*

A AMBOS. Doy gracias a Dios por haberme concedido la dicha de tener los PADRES más maravillosos del mundo, ya que ambos me han sabido educar y guiar correctamente para lograr pasar los obstáculos que nos encontramos a lo largo de la vida, por apoyarme en los momentos difíciles ya que sin esa ayuda no hubiera podido llegar hasta donde estoy, en la culminación de mi carrera profesional, de la cual estoy orgullosa y espero no defraudarlos. GRACIAS.

A MIS HERMANOS. Agradezco a Myriam, Flaydee Jaime y Christian por ser excelentes hermanos, y por su amor, apoyo y sobre todo por esa unión que nos caracteriza GRACIAS y sigamos como hasta ahora.  
LOS QUIERO MUCHO.

A MI SOBRINA Y CUÑADO. Te doy gracias Dios mío por habernos mandado esa pequeña luz que se llama María Fernanda quien alumbra nuestros corazones y dio mayor fuerza a la unión familiar. TE QUIERO MUCHO MAR Y FER.

A ti Gerardo por que pasaste hacer parte de la familia, agradezco de todo corazón el apoyo y el cariño desinteresado que nos brindas.

*A MI ASESOR. Al Licenciado José Miguel González Sánchez con el respeto y admiración que me merece, agradezco el haber aceptado ser mi asesor de tesis y por la gran paciencia que tuvo para conmigo, ya que sin su apoyo no hubiera logrado realizar la misma.*  
*GRACIAS.*

*A LOS HONORABLES SÍNDICOS. Agradezco al gran apoyo, sabiduría y tiempo que me brindaron los Licenciados - que integran el honorable sinodo:*  
*Lic. Marnay de León Aldaba.*  
*Lic. Andrés Oviedo de la Vega.*  
*Lic. Cristóbal Luna Robles.*  
*Lic. Ignacio Otero Muñoz.*  
*Lic. Rubén Gallardo Zúñiga.*

*A LA UNIVERSIDAD Y PROFESORES. A mi querida Universidad con orgullo y agradecimiento por formarme como profesional útil y valiosa a la sociedad y mi patria.*  
*GRACIAS.*

*A cada uno de mis profesores por la gran enseñanza que cada uno aportó para el logro de mi meta, y a los cuales les agradezco los conocimientos brindados para mi superación tanto personal como profesional.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I. MARCO HISTÓRICO.</b>	
1. 1 Decreto creador de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.	6
1. 2 Las Procuradurías de Pueblos.	9
1. 3 El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.	12
1. 4 La Procuraduría de Asuntos Agrarios.	17
1. 5 La Secretaría de la Reforma Agraria.	23
Notas del Capítulo Primero.	35
<b>CAPITULO II. CONSIDERACIONES GENERALES</b>	
2. 1 El Derecho Agrario como Derecho Social.	38
2. 2 La Procuración de Justicia Agraria.	45
2. 3 La Procuraduría Agraria en la Actualidad.	50
2. 4 Funciones Sociales y Atribuciones de la Procuraduría Agraria.	68
Notas del Capítulo Segundo.	74
<b>CAPITULO III. MARCO JURÍDICO</b>	
3. 1 Evolución Legislativa en Materia Agraria.	77
3. 2 El Artículo 27 Constitucional y las Reformas de 1992.	84
3. 3 Ley Agraria Vigente.	89
3. 4 Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.	91
Notas del Capítulo Tercero.	93

**CAPITULO IV. MODERNIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.**

4. 1 La necesidad de dotar a la Procuraduría Agraria de Autonomía Administrativa.	95
4. 2 Elevación a rango de Autoridad a la Procuraduría Agraria.	98
4. 3 La necesidad de otorgar a la Procuraduría Agraria la Facultad Coercitiva.	103
4.4 Inclusión de la Autonomía, Autoridad y Coercibilidad para la Procuraduría Agraria dentro del Marco Jurídico Vigente.	108
Notas del Capítulo Cuarto.	112
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>116</b>

## INTRODUCCION.

Las luchas agrarias han sido esenciales en la formación de nuestro país. Han sido batallas por la libertad y la justicia, en el campo. De ellas, tanto estudiantes del Derecho como cualquier otro ciudadano con razón plena se tienen lecciones útiles que aprender. Estos hombres y mujeres del campo, la ignorancia no fue la causa de sus luchas, pues estos se dieron como respuesta a las extremas realidades del país. La pasión de los líderes revolucionarios como de sus seguidores ha existido, en sus actos y determinaciones, pero la inteligencia, la razón y sobre todo los sentimientos se han ido manifestando en la vida política y jurídica de nuestro campo mexicano.

Una de las mayores inquietudes que surgieron al triunfo del movimiento armado de 1910, fue como se trataría de resolver los problemas agrarios que afectaban a la clase campesina del país, ya que las injusticias por las que habían pasado eran muchas; por tal motivo instrumentaron una serie de medidas jurídicas que frenaron toda ola de injusticias que ya tenían efectos en el campesinado mexicano, tal es el caso de la encomienda que hizo el máximo Líder Revolucionario Don Venustiano Carranza al celebré Lic. Luis Cabrera, de elaboración de una Ley Agraria que reestructuraría el campo mexicano y fincaría la introducción de la Procuración de Justicia Agraria. Con esto se cubriría en un principio las necesidades primarias (tierra, libertad y justicia) del campesino nacional; otorgándoles tierras y devolviéndoles las que se les había quitado es por esto, que consideró fue el primer paso hacia la búsqueda de una Procuración de Justicia que era ansiada.

Más tarde ya consolidado el Gobierno Mexicano los distintos Presidentes instrumentaron políticas agrarias para institucionalizar la justicia agraria, como es el caso del Presidente de la República para ese entonces Alvaro Obregon que concibió por primera vez una Institución para la protección de los sujetos agrarios; así creó la Procuraduría de los Pueblos de 1921. Más tarde el 18 de enero de 1934, el Titular del Ejecutivo Abelardo L. Rodríguez, creó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que dio origen a la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 1953.

Sin embargo, la tendencia por desaparecer instituciones dedicadas única y exclusivamente para atender y defender a los campesinos mexicanos, fue dejando de tomar importancia en los periodos presidenciales subsecuentes.

No fue sino hasta las controvertidas reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, cuando se trata de dar un nuevo giro a la estructura agraria del país, adecuándola a las necesidades que se habían generado posterior a la Revolución, obviamente por ser el Derecho Agrario un Derecho Positivo que debe cambiar y adecuarse a su momento surgió esta reforma constitucional. Así renace la idea de

institucionalizar la Procuración de Justicia Agraria para llevarla a más campesinos de una forma más ágil. Fue así como se crea la benemérita institución de la Procuraduría Agraria de loable creación pero de atribuciones y facultades limitadas que a mi particular punto de vista deben de ampliarse para que dentro de un marco jurídico adecuado lleve a cabo una verdadera protección jurídica de los sujetos agrarios que están bajo su resguardo y pueda consolidar sus funciones básicas de asesoría legal, representación y conciliación jurídica, procurando cualquier acción contraria a la Legislación Agraria.

**C A P Í T U L O 9.      M A R C O  
HISTÓRICO.**

**1.1. Decreto creador de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.**

**1.2. Las Procuradurías de Pueblos.**

**1.3. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.**

**1.4. La Procuraduría de Asuntos Agrarios.**

**1.5. La Secretaría de la Reforma Agraria.**

**Notas del Capítulo Primero.**

## 1.1. DECRETO CREADOR DE LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.

No se puede empezar a hablar de esta Ley, sin antes mencionar el discurso de Don Luis Cabrera del 3 de diciembre de 1912 en la XXVI Legislatura, que por su importancia ideológica sentó las bases para que la Ley Agraria en cuestión naciera a la vida jurídica.

La mentalidad social de Don Luis Cabrera fue de gran influencia para el momento histórico que vivía, lo que lo llevo hacer uno de los primeros pilares participes en la procuración de la justicia agraria, la cual aunque no se concebía como una figura material, ya era un ente ideológica formal, tal es el caso de las propuestas como la de expropiación de grandes propiedades y la dotación para aquellos que de ella carecían, así como la reconstitución de la figura del Ejido para los pueblos entre otros asuntos, tal como lo afirma el maestro Jesús Silva Herzog:

*"Es bien sabido que la Ley de 6 de enero de 1915 fue redactada en parte por el Licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912".<sup>1</sup>*

Con el triunfo revolucionario y una vez que se consolidó el Gobierno Carrancista fue cuando el máximo líder revolucionario le encomendó a Cabrera la elaboración de una Legislación Agraria que cubriera las necesidades imperantes del campesino mexicano y resolviera los problemas que en el agro nacional mexicano existían. De tal suerte, el 6 de enero de 1915 es promulgada esta importantísima Ley que debía de significar el paso de mayor trascendencia en materia agraria en nuestro país, después de las Leyes de Desamortización (1856) y Nacionalización de los Bienes de la Iglesia (1859).

Considero que el objetivo de la Ley Agraria en estudio, estriba no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades, reforzando lo anterior con la opinión del Lic. Jorge Ibarra Mendivil en su obra Propiedad Agraria y Sistema Político en México:

---

<sup>1</sup> SILVA Herzog, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México. 1974, p. 233.

*"El objetivo declarado del procedimiento de restitución era el de reparar las condiciones de injusticia en que habían vivido los pueblos. Para ello declaraba nulas todas las actuaciones y decisiones judiciales y administrativas, que desde de 1856 a la fecha de su expedición, habían despojado a aquellos de sus tierras. Esta no fuera posible por la imposibilidad de las comunidades para comprobar la propiedad y la pérdida anterior de la tierra, podría solicitar que se les dotara por "cuenta" del Gobierno Nacional del terreno indispensable "del que se encuentra inmediatamente colindante de los pueblos interesados". Este derecho también se otorgaba a los pueblos que carecían de ejidos aun cuando no los hubieran tenido antes".<sup>2</sup>*

La Ley que nos ocupa se componía de nueve considerandos y doce artículos, de los cuales haremos un resumen con los puntos más esenciales de su contenido, a continuación:

- 1) Declaraba nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 (artículo primero, fracción I).
- 2) Declaraba igualmente nulas las composiciones, concesiones y venta de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente a partir del 1º de diciembre de 1870 (artículo primero, fracción II).
- 3) Declaraba la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el periodo de tiempo antes indicados sin que con ellas se invadieran ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas (artículo primero, fracción III).
- 4) Otorgaba el derecho de dotar de terreno suficiente a los pueblos que necesitaran o carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos (artículo tercero)

---

<sup>2</sup> IBARRA Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1989, p. 184.

- 5) Creo para todas las cuestiones agrarias, una Comisión Local agraria y los Comités Particulares Ejecutivos que sean necesarios en cada Estado. También había una Comisión Nacional Agraria que tenía como papel el de Tribunal revisor (artículo cuarto).
  
- 6) Estableció la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto para dotar a restituir ejidos provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la Ley (artículo sexto).

Reforzando lo resumido anteriormente, cito el análisis hecho por el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez a la mencionada Ley:

*"... analizando esta Ley, se deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto, se faculta a los jefes militares para que hagan la expropiación y el reparto que estimen convenientes ajustándose a lo que la Ley se dispone".<sup>3</sup>*

Es importante esta Ley que se estudio, debido a su trascendencia legislativa, ya que al ser promulgada el 5 de febrero de 1917 la Constitución Mexicana, se elevó a rango Constitucional, por lo que en los años venideros sería la norma máxima en cuanto a Derecho Agrario se refiere, tomando desde entonces un carácter social y de beneficio para las clases campesinas e indígenas.

## 1.2. LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS.

La figura jurídica de la Procuraduría de los Pueblos nació a la vida legal gracias al Decreto del 22 de noviembre de 1921, mismo que deroga a la imprecisa y poco "meditada", Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920. Al respecto el maestro Jesús Silva Herzog señaló:

---

<sup>3</sup> MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Editorial Imprenta Mundial. Tercera edición. México. 1934, p. 158.

*"El 28 de diciembre de 1920, unas cuantas semanas después de ocupar el señor Obregón la silla Presidencial se promulgó la Ley de Ejidos, una Ley que da la impresión de haber sido redactada con buenas intenciones pero con escasa meditación".<sup>4</sup>*

Y es que debido a esa escasa meditación la citada Ley cayó con el tiempo en una serie de imprecisiones al querer defender los derechos de los campesinos entre los que podemos mencionar:

- A) El establecimiento de tramitaciones lentas y engorrosas que dificultaban el cumplimiento de las promesas agraristas de la Revolución (dotación y restitución).
- B) No se tomó en cuenta que la mayoría de la población campesina de México era de extracción indígena y de escasa cultura lo que imposibilitaba poder entender y conocer los derechos otorgados por la Ley y los pudieran hacer valer por sí mismos.

Lo antes señalado motivó que muchos pueblos indígenas necesitados de tierras y que querían hacer valer la dotación o la restitución, se pusieran en manos de gestores particulares que sólo los estafaban y nada les arreglaban. A tal respecto, el Lic. Antonio de Ibarrola señala:

*"Los pueblos se entregaban en manos de gestores particulares holgazanes, poco honestos o francamente inmorales, desalentándose a la postre viendo que nada ganaban y abandonando toda gestión".<sup>5</sup>*

Esto sucedió en los casos en que los pueblos, como ya se dijo, ponían la tramitación de sus asuntos en manos de estos "gestores". Sin embargo, también se daba el caso de que cuando los mismos interesados emprendían la "aventura" de intervenir en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, lo que entorpecía la ya por demás comentada, lenta y

<sup>4</sup> SILVA Herzog, Jesús. Op. Cit., p. 627.

<sup>5</sup> IBARROLA, Antonio De. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1983, p. 220.

engorrosa tramitación misma que ocasionaba que los interesados desistieran de su esfuerzo y abandonaran toda gestión.

También se pueden mencionar como efectos de esta imprecisa Ley de Ejidos y como se ha venido señalando, en cuanto a la ignorancia de los indígenas y campesinos, lo relativo a la "presión de prejuicios religiosos" desistieran del ejercicio de sus derechos ya que se les decía que era un ROBO, cualquier afectación a las tierras de los hacendados que pudieran intentar. A este respecto, el Dr. Mendieta y Nuñez apuntó:

*" A raíz de las primeras disposiciones agrarias los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras a los hacendados, para las dotaciones se abstenían de solicitarlas, aun encontrándose en caso de extrema necesidad".<sup>6</sup>*

Por los defectos e imprecisiones jurídicos que tenía esta Ley de Ejidos de 1920 y como se menciona en un principio, es abrogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, mismo que sentó las bases de la subsecuente legislación agraria y dio nacimiento a la Procuraduría de los Pueblos, figura jurídica que nos ocupa, además de que contaba con una serie de disposiciones enérgicas que aceleraron el trámite de dotaciones y restituciones de tierras, así como el establecimiento de estas mismas con carácter provisional.

La Procuraduría de pueblos tuvo su origen y fundamento en el artículo 4º de dicho Decreto estableciéndose así por primera vez en cada Entidad Federativa esta figura, cuyo funcionamiento dependía de la Comisión Nacional Agraria.

Dicha institución llenó una imperiosa necesidad de justicia y equidad: ya que las Leyes Agrarias estaban encaminadas al beneficio de los campesinos e indígenas, pero los cuales carecían de una adecuada y bien intencionada representación jurídica. Por lo que el Lic. Jesús Silva Herzog al igual que el Dr. Mendieta y Nuñez señalaron:

---

<sup>6</sup> MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1954, p. 202

*"Mención especial merece el artículo 4º de dicho decreto que estableció por primera vez en cada Entidad Federativa las Procuradurías de Pueblos para patrocinar gratuitamente a los peticionarios de tierras de conformidad con las Leyes en vigor".<sup>7</sup>*

*"Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las Leyes Agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello".<sup>8</sup>*

Fue sin duda un gran acierto la creación de esta institución, sin embargo creó que la falta de independencia de esta institución hizo que no pudiera desempeñar eficazmente su cometido, dada su subordinación a otras dependencias. Reafirmo lo anterior con lo dicho por el Lic. Ibarrola:

*"Claro que desde un principio debió haberse otorgado a la Procuraduría de Pueblos la necesaria independencia para desempeñar digna y eficazmente su cometido".<sup>9</sup>*

Esta falta de independencia motivó que con el paso del tiempo pasara a formar parte del Departamento Agrario, ya que la Comisión Nacional Agraria se extinguió en 1934; posteriormente fue una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, mismo que al ser suprimido como institución autónoma pasó a ser parte de la Secretaría de Educación Pública, desapareciendo en periodos posteriores como una institución de procuración.

<sup>7</sup> SILVA Herzog, Jesús. Op. Cit., p. 282.

<sup>8</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., p.p. 201-202.

<sup>9</sup> IBARROLA, Antonio De. Op. Cit., p. 221.

### 1.3. EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

El Departamento de asuntos Agrarios y colonización tuvo su origen el 18 de enero de 1934, gracias a un Decreto promulgado por Abelardo L. Rodríguez, a través del cual extinguía a la Comisión Nacional Agraria, quedando en su lugar el antes mencionado Departamento.

El Departamento en cuestión se creó con una "autonomía" que hasta esa época, su predecesora la Comisión Nacional Agraria no había tenido durante su existencia.

Su objetivo fue con la finalidad de proporcionar a los núcleos de población campesina mejor atención jurídica que para ese momento se necesitaba. A su vez, le correspondía adoptar dentro de su sistema de trabajo, criterios de programación de métodos estadísticos y de computación indispensables para poder intervenir en los problemas del campo que en esa época existían.

Su fundamento jurídico proviene del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en la fracción XI inciso a), que rezaba de la siguiente manera:

*"Artículo 27.-...*

*XI. - Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo 27 y d las Leyes reglamentarias que se expidan, se crean:*

*A) UNA DEPENDENCIA DIRECTA DEL EJECUTIVO FEDERAL encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución".<sup>10</sup>*

Esta Dependencia tenía a su cargo la aplicación de los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, las Leyes Agrarias y sus Reglamentos principalmente. Tal y como lo estipulaba, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, según el artículo 17 que a la letra decía:

<sup>10</sup> Manual de tramitación Agraria. Editorial Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Primera edición. México. 1964, p. 14.

*\* Artículo 17.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos;*

*II. Conceder o ampliar en términos de Ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;*

*III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y el fundo legal correspondiente;*

*IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento legal;*

*V. Hacer tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;*

*VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras comunales y ejidales;*

*VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;*

*VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;*

*IX. Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;*

*X. Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;*

*XI. Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y aguas ejidales y comunales; con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;*

*XII. Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;*

*XIII. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;*

*XIV. Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlas, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente; y,*

*XV. Las demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos* <sup>11</sup>

Sin embargo, con el transcurso del tiempo y la promulgación de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, esta institución siguió vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, promulgada por el entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, misma que en su artículo 3º le seguía dando vida jurídica a esta Dependencia, por lo que establecía:

*"Artículo 3.- El Departamento de Asuntos agrarios y Colonización es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás Leyes Agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su Titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República"*.<sup>12</sup>

Como se menciona en el anterior artículo, este Departamento era dependiente del Ejecutivo Federal y tenía todavía autonomía, por lo que el actuar de su titular, es decir, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización, tenía una estrecha relación con el primero, según el artículo 10º de la Ley en cuestión que sostenía.

*" Artículo 10. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.*

*Son atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización:*

- I. Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia;*
- II. Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad;*
- III. Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República;*

<sup>11</sup> Ibidem, p. 12-13.

<sup>12</sup> Lecciones sobre la Ley Federal de la Reforma Agraria. Editorial Biblioteca Campesina. Instituto Nacional de Capacitación. México. 1973, p. 101.

IV. Representar al Presidente de la república en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación, u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad;

V. Coordinar su actividad con la secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

VI. Formular y realizar los planes de rehabilitación;

VII. Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia;

VIII. Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí;

IX. Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la secretaría de Agricultura y Ganadería y conforme a lo dispuesto en el artículo 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la secretaría de Recursos Hidráulicos;

X. Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población;

XI. Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

XII. Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal;

XIII. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;

XIV. Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley;

XV. *Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes;*

XVI. *Formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades;*

XVII. *Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459;*

XVIII. *Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias;*

XIX. *Nombrar y remover al personal técnico y administrativo del Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia; y,*

XX. *Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen*".<sup>13</sup>

Sin embargo, en 1974 se realizaron una serie de reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria y a la de Secretarías y Departamentos de Estado, las cuales transformaron el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los que hasta hoy se conoce como Secretaría de la Reforma Agraria.

#### 1.4. LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.

Esta institución fue creada mediante el Decreto Presidencial, del 5 de agosto de 1953 siendo Titular del Ejecutivo Adolfo Ruiz Cortines. Su existencia fue motivada por la necesidad que existiera una figura jurídica que estuviera encargada de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades correspondientes, para obtener una expedita resolución de los problemas que se suscitaban por la dotación, restitución y tenencia de la tierra.

A continuación citó el referido Decreto para el sucesivo análisis:

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. 104 – 105.

## DEPARTAMENTO AGRARIO

"DECRETO se dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ADOLFO RUIZ CORTINES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que se me concede en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Federal; y,

CONSIDERANDO que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de Procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra.

CONSIDERANDO que los regímenes revolucionarios establecieron las Procuradurías en cada Entidad Federativa, atenta a la necesidad de asesorar a la clase campesina del país y en concordancia con la evolución de la Reforma Agraria.

CONSIDERANDO que aún en el texto Código Agrario y en sus reglamentos sé ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la siguiente pérdida de tiempo, en perjuicio de buen funcionamiento de la Administración Pública y de los intereses de los propios gestores.

CONSIDERANDO que para el mejor desarrollo del programa que en materia agraria se ha fijado el Gobierno Federal, se hace necesario dictar las medidas que expiden piden los trámites en beneficio de los campesinos del país; y,

CONSIDERANDO que la creación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina, ha tenido ha bien dictar el siguiente:

PRIMERO.- Procédase a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios con el personal que se juzgue necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que

*necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.*

*SEGUNDO.- Los procuradores de asuntos agrarios y los ayudantes del procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República.*

*Tanto de los cargos de los procuradores agrarios como los ayudantes de procurador, se consideran como de confianza.*

*TERCERO.- A fin de que la labor de los Procuradores resulte lo más eficiente posible, éstos dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea su adscripción que el mismo le señale.*

*CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tramitará las modificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario, con la finalidad de organizar y atender los servicios que se establecen en el presente Decreto.*

*Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., el primero del mes de julio de mil novecientos cincuenta y tres.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Adolfo Ruiz Cortines.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento Agrario, Cástulo Villaseñor.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Antonio Carrillo Flores.- Rúbrica."<sup>14</sup>*

De lo transcrito anteriormente me pude dar cuenta de la imperiosa necesidad de que existiera una institución que orientará y facilitará las gestiones agrarias contenidas en la Ley a favor de los núcleos agrarios, ante las autoridades agrarias y administrativas respectivas.

Es de hacer notar que para ese entonces no se podía concebir aun la idea de que los sujetos agrarios pudieran hacer valer sus derechos adecuadamente por sí mismos, ya que hasta hoy su poca cultura y falta de entendimiento de las legislaciones agrarias hacían imposible que se les dejara a su propia voluntad y entendimiento el debido cumplimiento de ellas.

Esta institución era integrada por Procuradores de Asuntos Agrarios, los cuales podían encontrarse en todas las Entidades Federativas y con oficinas centrales en la Ciudad de México.

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1953. México.

Cabe resaltar que la Procuraduría de Asuntos Agrarios dependía del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quedando en consecuencia supeditado su actuación a la sugerencia e institución de este último.

Por lo que hace a las atribuciones y facultades de los Titulares de esta Dependencia quedaron encuadradas en un ordenamiento denominado "Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios", mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de agosto de 1954.

En dicho Reglamento se establecía una Oficina Coordinadora de las Procuradurías a que hacemos alusión, con el objeto de que tuvieran un mejor desempeño y control. Por lo que en el artículo 2º del ordenamiento antes mencionado se dieron a conocer las funciones que desempeñaba, de las cuales se pueden citar:

*"a) Atender las promociones de las Procuradurías de Asuntos Agrarios, para activar la tramitación de los expedientes en las Oficinas centrales del Departamento Agrario.*

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

*c) Concentrar los informes de labores mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario".<sup>15</sup>*

Por su parte, el artículo 3º del citado Reglamento establecía las funciones de carácter general, que las Procuradurías brindaban a los campesinos, tales como: asesoramiento gratuito a los solicitantes de tierras y aguas o a la solución de los problemas jurídicos que les planteaban, entre muchas otras cuestiones agrarias.

Por otro lado, los artículos 5º y 7º señalaban las atribuciones y deberes de los Procuradores Agrarios, de las cuales citare las siguientes:

---

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954. Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. México.

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

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

c) Procurar, en vía administrativa, la resolución 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.

d) 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.

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

f) Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales 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 mantenimiento moral, cívico y material, etcétera.

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

h) Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su cargo, y

*remitirlos junto con su informe personal a la Oficina Coordinador*.<sup>16</sup>

Por lo que respecta, al artículo 7º se establecía que los servicios que prestarían los Procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de procurador a los campesinos, serían gratuitos y se impartirían sin distinción alguna de carácter político o ideológico. Y si este precepto no se hubiere cumplido por los funcionarios antes citados, se les castigaría de inmediato con la destitución de cargo, independientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

El Reglamento en cuestión tuvo por objeto explicar y desarrollar lo que con el Decreto que creó a la Procuraduría, se había dispuesto. Consideró que este ordenamiento legal tenía valor, ya que definía y explicaba el objeto y las facultades con que contaba la Procuraduría de Asuntos Agrarios; a tal afirmación el Lic. Eduardo Carranco Ramírez señala:

*"La reglamentación que se llevó a cabo, merece toda clase de elogios en cuanto en que la intención que se tuvo fue buena, ya que con esto se adelanta a otras instituciones las cuales no tenían ninguna reglamentación".*<sup>17</sup>

Con la aplicación de este reglamento se empezaría, en lo sucesivo establecer reglas de carácter jurídico y de alcance general con disposiciones impersonales y obligatorias en cualquier lugar y tiempo, por lo que hacía desde aquel entonces en el Derecho Agrario. Por lo que cabe hacer la diferencia entre Ley y Reglamento, así pues el Lic. Miguel Lanz Duret hace una diferenciación bastante clara:

*"Para la ejecución de las leyes necesita el Presidente de la República expedir reglamentos y dictar disposiciones y órdenes. El reglamento difiere de la Ley, en que esta establece principios, y aquel los desarrolla: ésta es perpetua, aquel varia según las circunstancias; ésta manda, aquel obedece. El reglamento, por tanto no puede usurpar el dominio de*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> CARRANCO Ramírez, Eduardo. Análisis de la Procuraduría de Asuntos Agrarios y de su Reglamento. Editorial Editores Mexicanos Unidos, S. A. México. 1957, p. 51.

*la Ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los principios de la Ley, afijar los por menores que rectamente se derivan de sus preceptos”<sup>18</sup>*

La conjunción de un Código agrario con una institución como lo fue la Procuraduría de Asuntos Agrarios como defensora de los derechos de los campesinos es loable, pero más lo es para la estructura agraria jurídica complementación de este ordenamiento y dicha institución con un reglamento que aunque no era una perfección si sentaba las bases de un Derecho Agrario más completo.

Por otro lado, resulta indudable que la Dependencia jerárquica de la Procuraduría de Asuntos Agrarios con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, restaba la autonomía necesaria para cumplir y desempeñar un papel propio de representación, gestor o gerente de los asuntos agrarios.

## 1.5. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

El 31 de diciembre de 1974, para entonces Presidente de la República Luis Echeverría Alvarez, reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante el cual se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en lo que hasta la actualidad se conoce como Secretaría de la Reforma Agraria.

De tal forma dicho ordenamiento legal en su artículo 17° definió las atribuciones de esta transformada figura, siendo así:

*“ Artículo 17. La Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes:  
I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus Reglamentos;*

<sup>18</sup> LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Harla. México. 1957, p. 146.

- II. Conceder o ampliar en términos de la Ley las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos pueblos de población agrícola y dotarlas de tierras y aguas en la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales y comunales;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales de los pueblos;
- VII. Hacer el conocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- VIII. Intervenir e las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;
- IX. Organizar a los ejidos y comunidades para promover su producción agrícola, ganadera y forestal;
- X. Promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorios al cultivo de la tierra;
- XI. Cooperar con las autoridades competentes en la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- XII. Asesorar a los ejidatarios y comuneros en el almacenamiento y manejo de su producción agrícola y ganadera;
- XIII. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;
- XIV. Proyectar los planes generales de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente".<sup>19</sup>

A esta institución dependiente del Ejecutivo Federal, se le elevó a la categoría administrativa de Secretaría de Estado, terminando así con la influencia norteamericana de los llamados "Departamentos de Estado" incorporados por el Constituyente de 1917. Cabe aclarar que el Departamento del Distrito Federal tenía

<sup>19</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.

otra naturaleza de acuerdo a lo que estableció el artículo 92 de la Constitución hasta antes de convertirse en Gobierno del Distrito Federal, como se conoce hoy en día.

Por lo que con la elevación a la categoría de Secretarías de Estado del Departamento Agrario y del Departamento de Turismo; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La creación de esta nueva Secretaría de Estado, hizo que fuera por fuerza incluida como autoridad agraria en la Ley de la Reforma Agraria de 1971, por lo que el artículo 2º de dicho ordenamiento, después de las reformas de 1974 determinaba:

*"Artículo 2º.- La Aplicación de esta Ley esta encomendada a:*

- I. El Presidente de la República;*
  - II. Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;*
  - III. La Secretaría de la Reforma Agraria;*
  - IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;*
  - V. Las Comisiones Agrarias Mixtas.*
- Todas las autoridades administrativas del país actuaran como auxiliares en los casos que esta Ley determine".*<sup>20</sup>

La Secretaría de la Reforma Agraria según mandamiento constitucional, era la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar la Legislación Agraria, en tanto la propia ley no otorgará competencia a otra autoridad sobre el particular, teniendo facultad el Ejecutivo Federal de nombrar y remover al Secretario de la Reforma Agraria, como sucede aún en la actualidad.

El Titular de esta dependencia tenía entre sus atribuciones las siguientes:

- Acordaba con el Presidente de la República.
- Ejecutaba la política que en materia agraria dictará el Jefe del Ejecutivo Federal.

<sup>20</sup> Nueva Ley de Reforma Agraria. Editorial Editores Mexicanos Unidos, S. A. 3ª edición. México. 1979, p. 5 - 6.

- Proponía al Presidente de la República la resolución de los expedientes que la Ley reservaba a su competencia y que avalaba con su firma.
- Representaba al Titular del Poder Ejecutivo en todo acto agrario.
- Aprobaba y realizaba los planes de rehabilitación agraria.
- Dictaba normas tendientes a organizar económicamente a los ejidos y comunidades.
- Las demás que se encontraban plasmadas en la Ley correspondiente.

Con la entrada en vigor de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las responsabilidades de la Secretaría de la Reforma Agraria se definían de la siguiente manera:

- Conocía de dotaciones y de restituciones de tierras y aguas.
- De la creación de nuevos centros de población agrícola.
- De la organización de ejidos.
- Del fomento de la industria rural ejidal y de actividades complementarias.
- Del manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.
- Los demás señalados en la Ley correspondiente.

Sin embargo pese a que esta institución se le elevó a un rango más alto, que el que tenía como Departamento, y contrario a lo que pudiera pensarse en cuanto a una figura protectora de los derechos agrarios de los campesinos; con lo puesto en función de esta, desapareció la Procuraduría de Asuntos Agrarios como institución y en su lugar se creó un Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas dependiente de esta Secretaría, mismo que se regía de acuerdo al Reglamento Interior de la misma institución del 22 de septiembre de 1977; el cual mencionaba:

*" I. Llevar a cabo las investigaciones que ordenen al titular de la Secretaría, las Subsecretarías 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 baldíos, nacionales y demasías, sus reglamentos y demás;*

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

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

IV. Efectuar visitas reglamentarias, periódicas y especiales que ordenen sus superiores o las delegaciones de la Secretaría;

V. Asesorar gratuitamente a los campesinos colonos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos que estén interesados y representados, si para ello fuere conferida personalidad legal en los negocios agrarios en que aquellos intervengan;

VI. Las demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales".<sup>21</sup>

El 4 de mayo de 1979, el Reglamento Interior de la misma Secretaría, derogó al anterior, contemplando también a la misma Dirección, nada más con un cambio en sus atribuciones, por lo que las fracciones I, III a la VI siguieron vigentes, cambiando solo la II fracción, que señalaba lo siguiente:

"II. Solicitar, previo acuerdo superior, los documentos, trabajos e informes rendidos por el personal de la Secretaría que haya sido motivo de inconformidad o quejas de parte interesada, para su consiguientes verificación".<sup>22</sup>

Siguiendo con la cultura fatalista de los Reglamentos este último fue derogado a su vez, por el Reglamento de 9 de marzo de 1980, con el cual desaparece de la organización de la Secretaría, la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas, ya que no la consideró. Sin embargo el 1º de diciembre del mismo año, vuelve ha aparecer la extinta Dirección en el Reglamento Interior de la Secretaría, pero con el nombre cambiado y, siendo esta la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria; este Reglamento deroga al anterior, y la Dirección tenía las siguientes atribuciones:

" I. Brindar los servicios de procuración agraria a los grupos campesinos, diseñando para el efecto, los sistemas de orientación, información y canalización de sus demandas por los conductos adecuados a fin

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 1977.

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1979.

de lograr la mayor eficiencia en la administración agraria;

II. Coadyuvar con los campesinos, el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de justicia en sus distintas acciones y en sus diversas instancias procedimentales;

III. Asesorar gratuitamente a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que estén interesados o representados, si para ello fuere conferida personalidad legal, en los negocios agrarios en que aquellos intervengan;

IV. Para el debido cumplimiento en lo establecido en las fracciones anteriores existirá, cuando menos un procurador agrario en cada una de las Delegaciones Agrarias, en el cual se ajustará a las normas, lineamientos y disposiciones de ésta Dirección General;

V. Llevar a cabo las investigaciones tendientes al establecimiento de las reclamaciones que por violaciones de la Ley, o en contra del personal de la propia Secretaría, se formulen con motivo de la Legislación Agraria;

VI. Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que se formulen por particulares, ejidatarios o comuneros en los términos del presente Reglamento;

VII. Intervenir por la vía conciliatoria, en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente como se afecten los intereses de los núcleos de población;

VIII. Resolver, por vía conciliatoria, los conflictos por límites, deslindes o señalamientos de zonas de protección de tierras ejidales, comunales y pequeños propietarios;

IX. Vigilar estrictamente las soluciones legales, conciliatorias que se establezcan entre las partes para que no se lesionen derechos a terceros, ya sea la elaboración de convenios, o bien en su ejecución;

X. Practicar las investigaciones y diligencias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República en los términos a que se refiere la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su caso solicitar la

*colaboración de las autoridades correspondientes para el desahogo de las denuncias de investigación que sean necesarias;*

*XI. Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos previstos en la Ley Federal de las Reformas Agraria hasta culminarlas en el dictamen a que se refiere la propia Ley;*

*XII. Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, ya sea en el período de investigación o dentro del procedimiento, cuando las diligencias sean necesarias y contundentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como de las actas de simulación “<sup>23</sup>*

Siguiendo con la misma tendencia el anterior Reglamento es derogado, por el Reglamento de fecha 24 de agosto de 1985, en el cual se podía contemplar también dentro de la organización de la Secretaría de la Reforma Agraria a la Dirección General de Procuración Social Agrarias, y sus atribuciones eran:

*“ I. Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de las Procuradurías Sociales Agrarias en las Delegaciones así como supervisar su operación;*

*II. 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 eficaz resolución;*

*III. Atender las demandas planteadas por 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;*

*IV. Intervenir por la vía conciliatoria en la resolución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población;*

<sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación de 1º de diciembre de 1980.

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

VI. Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con conclusiones, 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 ".<sup>24</sup>

Después se publicó otro Reglamento el 7 de abril de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, derogando al anterior, en ese Reglamento se estableció igualmente a la Dirección General de Procuración Social Agraria con las mismas atribuciones. Pero después el 11 de julio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria vigente, en el cual ya no se contemplaba la anterior Dirección esto por razones obvias ya que como se sabía, en 1992 se crea la Procuraduría Agraria absorbiendo cualquier cuestión de defensa y representación campesina.

Con la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional se eliminó el texto que la creó, sin embargo esto no implicó su desaparición, ya que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ser más exacta en el artículo 42 de dicho ordenamiento; así mismo esta reforma creó la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios con lo cual sus actividades se concretizan al cumplimiento de ciertos preceptos, lo cual ahora comparte responsabilidades con estas dos notables instituciones.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene aún la facultad de ser autoridad y cabeza del sector agrario, sin embargo su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización ejidal y comunal, dejando el de supervisión y acción en manos de la Procuraduría Agraria; y al Tribunal Agrario el de la impartición de justicia.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria tuvo reformas el 30 de marzo de 1998, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, con lo que se modifica su estructura orgánica y funcional de esta Dependencia, la cual queda de la siguiente manera:

---

<sup>24</sup> Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1985.

- Secretaría del Ramo
  - Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural
  - Subsecretaría de Política Sectorial
  - Oficialía Mayor
  - Dirección General de Asuntos Jurídicos
  - Dirección General de Ordenamiento y Regulación
  - Dirección General de Coordinación
  - Dirección General de Información Agraria
  - Dirección General de Política y Planeación Agraria
  - Dirección General de Administración
  - Unidad de Concertación Agraria
  - Unidad de Contraloría Interna
  - Unidad de Comunicación Social
  - Unidad Técnica Operativa
  - Representaciones Regionales y Especiales
- Órgano Administrativo Desconcentrado:
- Registro Agrario Nacional.

En su artículo 3º determina que la Secretaría de la Reforma Agraria planeará y conducirá sus actividades, la de su órgano administrativo desconcentrado y las de las entidades paraestatales coordinadas por ella. En los artículos 6º al 25, nos da a conocer las facultades de cada una de sus unidades administrativas antes mencionadas.

Por lo que hace al titular de la Secretaría, será quien tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la Secretaría a su cargo, ante el Presidente de la República, y además en el artículo 4º dice que le corresponde originalmente al Secretario la representación, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría. Las funciones del titular se encuentran establecidas en el artículo 5º del Reglamento Interior; entre las cuales se encuentran las de establecer, conducir y coordinar la política de la Secretaría y del Sector Agrario conforme lo determine el Presidente de la República; Someter y proponer al Jefe del Poder Ejecutivo los asuntos encomendados a la Secretaría y los proyectos de iniciativas de cualquier precepto legal; Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda el Sector Agrario; Representar al Presidente de la República en los juicios de amparo, así como en los asuntos constitucionales; Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos para la Secretaría; Someter a la consideración al Titular del Ejecutivo Federal el programa sectorial previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Adscribir las unidades administrativas orgánicamente; Crear, modificar o suprimir las coordinaciones agrarias regionales o estatales, oficinas de servicio o cualquier otra unidad de la Secretaría; Ordenar la práctica de auditorías internas en la Secretaría; Acordar el nombramiento de los servicios públicos superiores de la Secretaría; Intervenir en los convenios nacionales e internacionales que celebre el

Ejecutivo Federal cuando se trate de competencia de la Secretaría; Dirigir y coordinar la operación de los órganos administrativos desconcentrados; Publicar las resoluciones que resulten de los trabajos de deslinde que resuelvan sobre la existencia de terrenos nacionales, y expedir los títulos relativos a la enajenación de las mismas; Expedir títulos de propiedad a colonos, a nombre del Ejecutivo Federal.

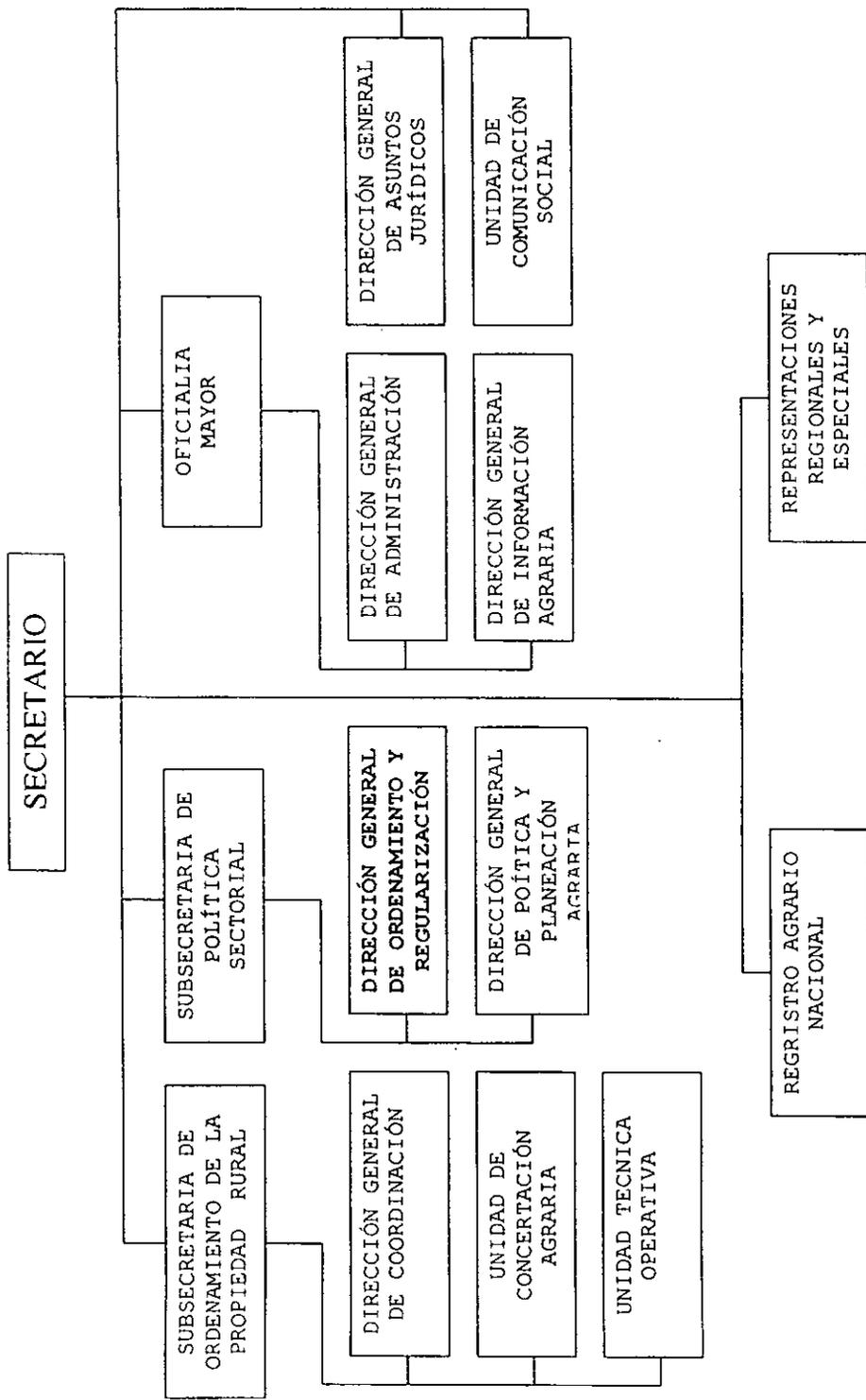
La Secretaría de la Reforma Agraria además de las atribuciones que se mencionaron anteriormente, en la nueva Legislación Agraria se encuentran entre otras:

- 1) Autoridad encargada de que se vendan los excedentes de tierras ejidales, poseídas por un ejidatario (artículo 47, segundo párrafo).
- 2) Autoridad que tramita los expedientes de expropiación de bienes ejidales o comunales (artículo 94).
- 3) Autoridad que ordena que fraccionen y enajenen los excedentes de la pequeña propiedad permitida a una sociedad (artículo 132).
- 4) Autoridad que ordena a la sociedad o individuo, la venta de las acciones serie "T", que rebasen el límite de la pequeña propiedad (artículo 133).
- 5) La Procuraduría Agraria es organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la autoridad en cuestión (artículo 134).
- 6) Los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República a propuesta del Titular de la Secretaría en estudio (artículo 143).
- 7) El Registro Agrario, es un órgano desconcentrado de esta institución (artículo 148).
- 8) Autoridad encargada de llevar a cabo las operaciones de deslinde de los terrenos nacionales (artículo 160).

- 9) El interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios en caso de controversia respecto de las resoluciones que solo de deslinde dicte la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 160, segundo párrafo).
  
- 10) Autoridad facultada para enajenar o vender los terrenos propiedad de la nación (artículo 161).
  
- 11) Autoridad que notificará a las colonias agrícolas y ganaderas que a partir de la entrada en vigor de la Ley Agraria, tendrán un plazo de seis meses para decidir su régimen de colonización o dominio pleno (artículo 8 transitorio, segundo párrafo).

La delegación de facultades de esta Secretaría a los Tribunales Agrarios y a la Procuraduría Agraria, tiene la gran virtud de que la administración e impartición de la justicia agraria sea más equitativa e imparcial.

# ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA



## NOTAS DEL CAPITULO PRIMERO

- ( 1 ) SILVA Herzog, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México. 1974, p. 233.
- ( 2 ) IBARRA Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1989, p. 184.
- ( 3 ) MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Editorial Imprenta Mundial. Tercera edición. México. 1934, p. 158.
- ( 4 ) SILVA Herzog, Jesús. Op. Cit., p. 627.
- ( 5 ) IBARROLA, Antonio De. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1983, p. 220.
- ( 6 ) MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1954, p. 202.
- ( 7 ) SILVA Herzog, Jesús. Op. Cit., p. 282.
- ( 8 ) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., p.p. 201-202.
- ( 9 ) IBARROLA, Antonio De. Op. Cit., p. 221.
- ( 10 ) Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1953. México.
- ( 11 ) Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954. Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. México.
- ( 12 ) Ibidem.
- ( 13 ) CARRANCO Ramírez, Eduardo. *Análisis de la Procuraduría de Asuntos Agrarios y de su Reglamento*. Editorial Editores Mexicanos Unidos, S. A. México. 1957, p. 51.
- ( 14 ) LANZ Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Harla. México. 1957, p. 146.
- ( 15 ) *Manual de tramitación Agraria*. Editorial Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Primera edición. México. 1964, p. 14.
- ( 16 ) Ibidem, p. 12-13.

- ( 17 ) Instituto Nacional de Capacitación. *Lecciones sobre la Ley Federal de la Reforma Agraria*. Editorial Biblioteca Campesina. México. 1973, p. 101.
- ( 18 ) *Ibíd*em, p. 104 – 105.
- ( 19 ) Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.
- ( 20 ) *Nueva Ley de Reforma Agraria*. Editorial Editores Mexicanos Unidos, S. A. 3ª edición. México. 1979, p. 5 – 6.
- ( 21 ) Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 1977.
- ( 22 ) Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1979.
- ( 23 ) Diario Oficial de la Federación de 1º de diciembre de 1980.
- ( 24 ) Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1985.

## **CAPITULO 99. CONSIDERACIONES GENERALES.**

**2.1. El Derecho Agrario como Derecho Social.**

**2.2. La Procuración de Justicia Agraria.**

**2.3. La Procuraduría Agraria en la  
Actualidad.**

**2.4. Funciones Sociales y Atribuciones de la  
Procuraduría Agraria.**

**Notas del Capítulo Segundo.**

## 2.1. EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL.

En nuestro país, la idea de un Estado Social está presente desde principios del siglo XIX en documentos constitucionales. Aparece claramente definida en la Constitución de Apatzingan en 1814, y consignada en diversos planes políticos a lo largo del siglo.

La Constitución de 1857 contiene las ideas postuladas por el Triunfante Liberalismo Mexicano: Separación absoluta de los asuntos eclesiásticos y estatales, División de Poderes, forma de Gobierno Democrático y del Estado Federalista, etc. La idea del Estado Social aparece inhibida en las intervenciones y votos particulares de Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez en los debates de aquel celebrado Congreso Constituyente.

El principio social se tornó una constante a principios del siglo XX, y su materialización en una Carta Constitucional no podía darse antes de la consolidación plena del Estado Mexicano.

De tal forma al triunfar el movimiento revolucionario mexicano y con la posterior promulgación de la Constitución de 1917, se rompieron los esquemas tradicionales del constitucionalismo clásico, al incorporar en su seno normas protectoras de los grupos sociales económicamente desvalidos.

El contenido social de la Constitución de 1917 se insertó inicialmente en los artículos 3º, 27º y 123º principalmente.

El artículo 27, que en este trabajo interesa, rompía el principio clásico de la propiedad y sujetaría en lo sucesivo su existencia a las modalidades que el interés público determinaría. Asimismo, reivindicaría la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales y limitaría la extensión de la propiedad agrícola haciendo coexistir tres distintos tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, la propiedad comunal y el ejido en explotación colectiva o parcelando individualmente.

Es prácticamente de esta forma y con este fundamento constitucional (artículo 27 Constitucional) que nace el llamado Derecho Agrario de este siglo en nuestro país y que con el pasar del tiempo habrá de evolucionar adecuándose a las circunstancias de su tiempo.

Ahora me dedicare a analizar las diversas acepciones de Derecho Agrario. En el Diccionario de la Real Academia Española define a este de la siguiente manera:

*“ DERECHO AGRARIO. Es el conjunto de normas de regular el ejercicio de las actividades agrarias, o sea el cultivo del fundo, la forestación, la ganadería y las actividades conexas. Y porque tales actividades resultan organizadas en la empresa agraria definimos al Derecho Agrario como el conjunto de normas jurídicas que regulan la empresa agraria ”.*<sup>25</sup>

El concepto anterior se puede considerar como aquel que se entiende de diversas formas, esto es, la definición tiene un contenido que cualquiera que lo estudie le va ha dar un punto de vista diferente; a otro que lo ha estudiado de igual manera. Por otro lado, el autor Caso Angel nos proporciona la siguiente definición:

*“ DERECHO AGRARIO. En el Aspecto objetivo, es el conjunto de normas jurídicas, que rigen a las personas, a las cosas y a los vínculos referentes a las industrias agrícolas; en tanto que en el subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas”.*<sup>26</sup>

Consideró que la definición antes mencionada es demasiado muy amplia, aunque parezca paradójico demasiado restringida en otro aspecto, y tautológica, es decir, pues al definir el concepto (de derecho) incluye los aspectos objetivo y subjetivo, lo que la hace demasiado amplia. El Licenciado Mario Ruiz Massieu en su obra “Derecho Agrario Revolucionario” sostiene que el Derecho Agrario:

*“ El conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural”.*<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliografía Argentina. Tomo VI. Argentina. 1954, p. 950-951.

<sup>26</sup> CASO, Angel. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1950.

<sup>27</sup> RUIZ Massieu, Mario. *Derecho Agrario Revolucionario*. Editorial UNAM. México. 1987. p. 89.

Analizando el concepto diré que el Lic. Ruiz Massieu se limitó un poco a hablar exclusivamente a la propiedad social, excluyendo a la privada. Según Manuel González Hinojosa propone en su libro "Derecho Agrario" el siguiente concepto:

*" DERECHO AGRARIO. Es la ordenación positiva y justa de las actividades agrarias para lograr el bien común de la comunidad rural mediante de la producción agropecuaria, y la conservación y preservación de los recursos naturales renovables "*<sup>28</sup>

Esta definición, solo se puede mencionar que es una de las más completas que hasta este momento se ha tocado y que también es suficiente para distinguir con toda claridad al Derecho Agrario de cualquier otra rama del Derecho. Por lo que respecta al Doctor Lucio Mendieta y Nuñez afirma que el Derecho Agrario:

*" Es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola "*<sup>29</sup>

Se puede decir, respecto a esta definición que se queda a la orilla de la realidad, ya que no se refiere el autor a varias circunstancias de importancia para el Derecho Agrario como son las exportaciones ganaderas, forestales e industriales que son aspectos que no deben dejarse pasar. Por su parte Martha Chávez Padrón nos da a conocer la siguiente definición:

*" Parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las exportaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales, y algunos otros aprovechamientos colaterales, la mejor forma de llevarlos a cabo "*<sup>30</sup>

<sup>28</sup> GONZALEZ Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario*. Editorial Jus, S.A. México. 1975, p.p. 120-121.

<sup>29</sup> MENDIETA y Nuñez, Lucio. *Introducción al Estudio de Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1966, p. 13.

<sup>30</sup> CHAVEZ Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1974, p. 72.

Por último se da esta definición porque se considera que es la más completa en todos los aspectos, ya que incluye tanto a la propiedad privada como a la social; y es la que puede servir para estudiar las gestiones que se están tratando.

Después de haber tomado en cuenta y analizado una serie de conceptos sobre el Derecho Agrario, se realizara un estudio también sobre el Derecho Social, ya que varios autores dicen que pertenece el Derecho Agrario por una parte al Derecho Privado y otros dicen que al Derecho Público; por lo tanto daré a continuación varias definiciones.

Antes de los conceptos se toman unas referencias sobre le Derecho Privado y el Público, ya que son las otras dos ramas del Derecho; y es pertinente aclarar que no todos los juristas aceptan al Derecho Social como un tercer sector en la nueva sistemática, pues comentan que todo el Derecho es social y; por lo tanto, se definen para entender mejor cada una de las ramas.

**DERECHO PÚBLICO.** Es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que tienen por objeto la constitución del Estado, así como la regulación de sus relaciones con otros Estados soberanos y las de los poderes públicos con los súbditos.

**DERECHO PRIVADO.** Es el conjunto de normas jurídicas que rigen y regulan las relaciones e intereses particulares de las personas.

Entonces respecto a la definición de Derecho Social Raúl Lemús García da la siguiente:

*" DERECHO SOCIAL. Es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad".<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> LEMUS García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. 7ª edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1991, p. 54.

Este concepto es considerado como el más completo, ya que menciona todos los aspectos esenciales para entender que se trata el Derecho Social en concreto. Por su parte el autor Luis M. Ponce de León manifiesta que el Derecho Social es:

*" El sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igual por compensación y la justicia humana ".<sup>32</sup>*

A este concepto le hace falta hacer más claro ya que el término "desiguales" no se entiende muy claramente o se le puede dar otro sentido a la palabra; le hace falta mencionar la intervención de los diversos órganos o instituciones que procuran la justicia en todos los sectores sociales. Para el Doctor Ruben Delgado Moya define al Derecho Social como:

*" El conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles, y ampliando su definición, explica que el hablar de los "económicamente débiles" quiere significar que la protección y reivindicación de que se trata tutela los derechos e intereses de todos aquellos que, por ser precisamente débiles en el fenómeno de la producción y la distribución de la riqueza, requieren protección laboral, social, agraria y económica ".<sup>33</sup>*

La anterior definición es muy amplia, pero hace falta tocar varios aspectos de vital importancia para los estudiosos del Derecho, para los trabajadores, campesinos y demás relacionados socialmente, ya que habla y explica nada más de los "económicamente débiles", pero no da a conocer quienes les pueden ayudar en sus asuntos jurídicos y como están relacionados con los demás.

Señala Mario Ruiz Massieu en su libro "Derecho Agrario Revolucionario", que la rama del Derecho Social fue anunciada por Gustavo Radbruch en 1929 en su obra "Introducción a la Ciencia de Derecho", la cual nace para romper con ese tradicional esquema. Y además opina que, esta rama del Derecho trata:

<sup>32</sup> PONCE DE LEÓN Armenta, Luis M. *Derecho Procesal Agrario*. Primera edición. Editorial Trillas. México. 1988, p. 21.

<sup>33</sup> DELGADO Moya, Rubén. *El Derecho Social del Presente*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1977, p.59.

*"De las relaciones de los grupos sociales, generalmente en desventaja, que conservan sus derechos individuales y públicos, no pueden identificar la totalidad de sus derechos específicamente con el Estado o con los particulares, y que son recibidas por normas jurídicas proteccionistas que no pueden catalogarse dentro de las primeras ramas".<sup>34</sup>*

El anterior concepto es un poco complicado de entender ya que no es muy claro en la definición y se puede entender de varias maneras. El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, expresa que el Derecho Social es:

*"El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".<sup>35</sup>*

Después de haber tomado en cuenta varias definiciones de diferentes autores juristas sobre el Derecho Social, este ha sido aceptado dentro de las ciencias jurídicas por la mayoría de los estudiosos del Derecho, en virtud de que la regulación del llamado Derecho Social es más sensible a las transformaciones sociales. Coincido con su denominación, puesto que se hace necesario dar un tratamiento especial a las relaciones desiguales que se dan en sociedad, y el término Derecho Social, responde a factores de la realidad social. Frecuentemente se menciona al sector público y al privado, lo que implica el expreso reconocimiento del Derecho Social, en virtud de que cada sector requiere de una especial regulación, que sin separarse de los principios y valores fundamentales de la ciencia jurídica, pueda proporcionar una atención especial a este tipo de relaciones humanas.

A continuación, el Lic. Luis M. Ponce de León proporciona una serie de características importantes del Derecho Social y, son las siguientes:

<sup>34</sup> RUIZ Massieu, Mario. Op. Cit, p. 107.

<sup>35</sup> MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Derecho Social*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1953, p. 67.

*"1. Es un Derecho constitutivo por normas jurídicas que regulan relaciones entre grupos e individuos desiguales.*

*2. Predomina en él la aplicación del principio de justicia distributiva que consiste en dar un tratamiento proporcional desigual a los desiguales.*

*3. Es un Derecho disperso que requiere de integración científica, que solo será posible con la atención de juristas en este importante sector del derecho.*

*4. Es un Derecho que parte del principio de que los hombres somos desiguales por naturaleza y, por lo tanto, su finalidad es el logro de la igualdad jurídica por compensación".<sup>36</sup>*

De todo lo estudiado a este apartado, se toma en cuenta la opinión de Martha Chávez Padrón, la cual es contundente en su afirmación al decir en su obra "Derecho Agrario en México" lo siguiente:

*"Que el Derecho Agrario es una subrama del Derecho Social, ya que en sus objetos y relaciones no son solo mixtos, sino autónomamente sociales, pues tocan además de los ámbitos públicos y privados, lo sociocolectivo".<sup>37</sup>*

Por último concluyo, que el Derecho Agrario atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de sus instituciones y normas integradas en el sistema, así como los objetivos mediatos e inmediatos que persigue; y tomando en consideración las características del Derecho Social se determina que se refiere a individuos integrantes de grupos sociales económicamente débiles, proletarios y desvalidos, que tiene un marcado carácter protector de las personas y grupos que caen bajo su disposición, que son de índole económica, pues regula fundamentalmente intereses materiales, que tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa; puedo decir que el Derecho Agrario constituye una de las subramas más importantes del Derecho Social especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las clases campesinas y de las instituciones agrarias.

<sup>36</sup> PONCE DE LEON Armenta, Luis M. Op. Cit., p. 21-22.

<sup>37</sup> CHAVEZ Padrón, Martha. Op.cit. p. 158.

## 2.2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.

La procuración de justicia es una actividad del Estado con múltiples aspectos sociales y jurídicos que protegen los bienes y valores que hacen posible la convivencia humana, por lo que los diferentes aspectos legales que contemplan la intervención de la actual Procuraduría Agraria para la tutela de los intereses jurídicos de los sujetos agrarios, deben estar siempre orientados a una filosofía humanitaria y de trato digno; objetivos que ya se hacen realidad en las diferentes actuaciones de justicia, tanto de la Procuraduría Agraria como de los Tribunales Agrarios.

Pero primeramente iré al origen mismo de la justicia que es un término que se ha ido acuñando a través de los tiempos pasados y en cada pueblo o nación.

Así se tiene que en los tiempos de Grecia, Sócrates (469 – 399 a. C.), apreciaba a la vida honesta, la verdad y el patriotismo, coincidía a la justicia como una virtud.

Por su parte Platón, el genial discípulo de Sócrates, conceptuó a la justicia como una virtud y a la injusticia como un vicio del alma; por lo tanto decía, según cita del Doctor Humberto Benítez Treviño en su obra "Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia":

*"Por tanto, el alma justa y el hombre justo vivirán bien, y el hombre injusto vivirá mal... Más el que vive bien es dichoso y desdichoso el injusto..."<sup>38</sup>*

Esta idea Griega de justicia es tan pura, que ha constituido un imperativo moral en todos los tiempos.

Para Aristóteles (384 – 322 a. C.) que es considerado el interventor del Gobierno de las Leyes por considerar que necesariamente tenían que existir legislaciones, con un medio de control de las pasiones y apetitos de los hombres para así llegar a la justicia, misma la cual debía ser aplicada por el Estado a través del Derecho observando la igualdad y la desigualdad con rectitud y equidad que son las ideas que representan a la justicia.

---

<sup>38</sup> BENÍTEZ Treviño, Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*. Editorial Porrúa, S. A. 3ª edición México. 1994, p. 1.

La aportación de estos grandes pensadores a la procuración de justicia es determinante ya que contempla a la Ley como un medio de evitar discriminaciones arbitrarias y por otro lado busca la armonía de los individuos a quienes rige.

Del Vecchio uno de los autores que mejor trata el concepto de la justicia afirmo, según lo cita el Dr. Benitez Treviño:

*"Tan solo la justicia resplandece, cual luz inextinguible, sobre el oleaje de las humanas pasiones, es tan puro su resplandor, que según la imagen aristotélica ni Venus, las estrellas de la noche, ni el lucero de la mañana, son tan maravillosas.*

*Sin ella la vida no sería posible, ni aunque lo fuera merecería vivirse. En todo tiempo no vacilaron en morir por ella los más elevados espíritu, a los cuales la historia humana desde su suprema nobleza".<sup>39</sup>*

Muy puro y filosófico resulta su pensamiento, sin embargo, debe tomarse en cuenta que el hombre tiende a romper o transgredir cualquier ordenamiento que se le presente.

En México prehispánico, analizando la historia de los pueblos mesoamericanos Aztecas y Mayas, podemos apreciar a través de los diferentes descubrimientos en los testimonios que dejaron sus culturas, instituciones jurídicas creadoras de todo un régimen de justicia que es admirado por sus formulidades para conservar el orden social. Tal y como lo sostiene Fray Juan de Torquemada en su obra "Monarquía Indiana", al decir:

*"Los pueblos indígenas tuvieron antes de la llegada de los españoles un régimen jurídico adecuado a su forma de vida, creador de instituciones que castigaban los excesos y las culpas que perjudicaban a la vida social".<sup>40</sup>*

<sup>39</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>40</sup> TORQUEMADA, Fray Juan de. *Monarquía Indiana*. Vol. 4., p.p. 11 – 21.

Antes de la conquista de la Gran Tenochtitlan se debe apreciar que en defensa de sus bienes jurídicos, de su libertad y por la conservación de sus instituciones lucharon Tlatoanis y Teuctlis que consideraron la llegada de los españoles un ataque injusto a sus bienes.

La procuración de la justicia durante la Colonia carecía de una institucionalización definida.

Una institución de procuración de justicia en los inicios de la Colonia fue la Audiencia que se integraba por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, y por los oidores cuyas funciones eran las de realizar las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia.

Sin embargo la procuración de justicia agraria como tal no existía ya que como observamos anteriormente se concentraba únicamente en lo civil y penal; creó que esto era debido a que la actividad agraria estaba reservada a los indígenas, por lo cual los Virreyes máxima autoridad ese tiempo no la tomaban en cuenta.

Durante el período pos-colonial existieron varios intentos por institucionalizar la procuración de justicia, fue así que la Revolución de Ayutla se perfilo; esta basada en principios liberalistas y con un respeto a las garantías individuales.

Fue así que hasta llegar a la etapa revolucionaria y gracias a pensadores sociales de los que hemos ya hablado la procuración de justicia se convierte en un servicio público fundamental que al amparo de la Constitución de 1917 se fue modernizando para cumplir con objetivos de justicia social.

Ya que he analizado el devenir histórico de la procuración de justicia pasaremos a definir que es lo que se entiende hoy en día como "procuración"; siendo de este modo nuestro estudio, citare algunos conceptos, empezando por el del Lic. Guillermo Cabanella que sostiene:

***"PROCURACION.** Diligencia y cuidado en el trato de asuntos o negocios, especialmente ajenos. Representación, poder, mandato o comisión. Cargo o*

*función de procurador. Procuraduría u oficina del procurador".<sup>41</sup>*

Para el autor Rafael de Pina, en su obra "Diccionario de Derecho" la procuración es lo siguiente:

**"PROCURACION.** Acto jurídico en virtud del cual el representado otorga al representante el poder para representarlo. Actividad característica del procurador, desarrollada en el ejercicio de su cometido profesional".<sup>42</sup>

Y para Joaquín Escriche "procuración" tiene la siguiente significación:

**"PROCURACION.** El acto por el que una persona da poder a otra para que haga una cosa en su nombre. El oficio o empleo de procurador".<sup>43</sup>

De acuerdo con las anteriores definiciones, podemos decir que la procuración es un acto jurídico mediante el cual una persona determinada, representa a otra en una cierta cuestión jurídica.

Actualmente, se han dado una serie de avances de gran importancia para el sector agrario, sobre todo en la procuración de justicia, ya que con las reformas del 6 de enero de 1992 que tuvo el artículo 27 Constitucional, se crearon dos dependencias de gran importancia para la clase campesina como para el sector agrario en general. Los primeros son los Tribunales Agrarios y la otra es la Procuraduría Agraria dotados de principios jurídicos agrarios con un carácter social.

Con las reformas impulsadas por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari en materia de impartición y procuración de justicia agraria a nivel constitucional. Y posteriormente reglamentadas por el Congreso de la Unión en la

<sup>41</sup> CABANELLA de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 11ª edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1993, p. 322.

<sup>42</sup> PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. *Diccionario de Derecho*. 19ª edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1993, p. 421.

<sup>43</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª edición. Editorial Cárdenas editor y distribuidor. México. 1986, p. 1386.

Ley Agraria, como en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en los Reglamentos de cada una de las instituciones creadas, se logró un avance decisivo es este importantísimo renglón.

La creación de los Tribunales Agrarios, los cuales se encuentran establecidos constitucionalmente en el artículo 27 en la parte final del segundo párrafo de la fracción XIX, al señalar que para la administración de justicia agraria, la Ley instruirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

A la vez, las características de estos nuevos órganos, materialmente jurisdiccionales y formalmente dependientes del Poder Ejecutivo, reflejan la vocación de los autores del proceso legislativo por recoger la naturaleza social del Derecho Agrario en la medida en que se dan los instrumentos para una ágil impartición de justicia, así como su adecuada procuración, bajo su estrecha vigilancia de la administración estatal, a partir del reconocimiento de la desigualdad de las partes.

La Procuraduría Agraria, por su parte, es otro de los pilares de la nueva justicia agraria, encuentra su base constitucional en el párrafo tercero de la fracción XIX del mismo artículo 27, la cual señala que este órgano será establecido por la ley. Precisamente en el marco de la nueva ley reglamentaria, la Procuraduría asume el carácter de un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social y encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de los ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas a solicitud de éstos o de oficio.

Estas son a grandes rasgos, las características más relevantes del nuevo marco normativo agrario en nuestro país, establecido a iniciativa del Presidente Carlos Salinas, mediante la reforma constitucional más trascendente en la materia en el México posrevolucionario, no solo porque ha creado de hecho y de derecho un nuevo sistema jurídico en el campo mexicano, sino porque reconoce con valentía el agotamiento de la fase inicial revolucionario y con impulso revolucionario reorienta los diferentes factores que inciden en el campo para hacer de éste un área más productiva y generar la justicia y el bienestar campesino.

### 2.3. LA PROCURADURIA AGRARIA EN LA ACTUALIDAD.

En nuestro país se han registrado en los últimos años un conjunto de cambios importantes que son consecuencia de las aspiraciones de la población. Estos cambios se han reflejado en la adaptación de leyes a la nueva realidad. Dentro de este proceso se llevo a cabo la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la de la nueva Ley Agraria.

Para entender mejor el tema en estudio definiré el origen el término "Procuraduría". Al respecto Guillermo Cabanella en su obra "Diccionario Jurídico Elemental" menciona:

*"PROCURA. Procuración, poder o representación. Procuraduría o funciones del procurador. Cuidado diligente de los asuntos".<sup>44</sup>*

Por lo que hace al Lic. Rafael de Pina en su obra "Diccionario de Derecho" dice:

*"PROCURA. Poder que una persona otorga a otra para que en su nombre, realice un acto o actos jurídicos determinados. Procuraduría".<sup>45</sup>*

Y enseguida el mismo autor menciona:

*"PROCURADURÍA. Actividad profesional del procurador, así como su oficina o despacho".<sup>46</sup>*

En la obra "Diccionario Enciclopédico Larousse" del Profesor Pelayo y Gross señala:

*"PROCURA. Procuración, poder dado a uno".*

<sup>44</sup> CABANELLA de Torres, Guillermo. Op. Cit., p.322.

<sup>45</sup> PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. Op. Cit., p. 421.

<sup>46</sup> Ibidem.

**"PROCURADURIA. El oficio y oficina del procurador".<sup>47</sup>**

De acuerdo con las anteriores definiciones puedo darme una idea de que la palabra "Procuraduría", se puede decir, que deriva del término "procura", ya que significa el lugar donde el procurador debe de realizar sus actividades o funciones de representación y asesoramiento que se le han otorgado mediante la Ley correspondiente.

La creación de la Procuraduría Agraria se dio a iniciativa del presidente de la República, la cual fue enviada a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 que reuniendo importantes consideraciones que motivaron la reforma constitucional al multicitado artículo 27.

Esta reforma sé público el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación por medio del Decreto, expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal en ese entonces Carlos Salinas de Gortari, el día 3 del mismo mes y año.

Uno de los objetivos que contempló la reforma hecha al artículo 27 Constitucional era lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campesino y al campo. Por tal motivo nacieron a la vida jurídica nuevas instituciones, entre las cuales se encuentran: Los Tribunales Agrarios, y la ya mencionada Procuraduría Agraria.

Por lo que respecta a la Procuraduría Agraria, su fundamento legal se encuentra en el multicitado artículo 27 Constitucional, fracción XIX párrafo primero y tercero, que a la letra dice:

*"Artículo 27...*

*XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto 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...*"

<sup>47</sup> GARCIA - PELAYO y Gross, Ramón. *Diccionario Enciclopédico Larousse*. Editorial Larousse. México. 1972. p. 722.

*La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia y agraria, y".<sup>48</sup>*

Este precepto legal da origen a la creación de la Procuraduría Agraria, y se da la pauta para que la Ley Agraria vigente la contemple dentro de su contenido. Esta Legislación Agraria nueva se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992, la cual fue expedida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en ese entonces Lic. Carlos Salinas de Gortari, el día 23 del mismo mes y año. El anterior ordenamiento legal se encuentra plasmado lo relacionado a dicha institución, para ser más exacta en su Título Séptimo de los artículos 134 al 147. Por lo que en su precepto legal 134 a la letra dice:

*"Artículo 134. La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".<sup>49</sup>*

Dicha institución tiene funciones de servicio social y se encarga de defender los derechos del campesinado mexicano (artículo 135), de acuerdo con las atribuciones que le otorga dicha Ley (artículo 136). Su domicilio lo tiene en la Ciudad de México, Distrito Federal, y delegaciones establecidas en todas las Entidades Federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que se estime necesario (artículo 137).

Como toda Dependencia de Gobierno tiene un ordenamiento interno denominado "Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria", mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996 derogando al anterior de fecha 30 de marzo de 1993. Es de hacer notar que esta institución de nueva creación tuvo algunas modificaciones en cuanto a sus unidades técnicas y administrativas que solo cambiaron de nombre. En dicho ordenamiento legal tiene plasmadas las funciones y facultades en los artículos 2º, 3º y 5º.

La Procuraduría estará integrada por un Procurador. Además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior; por un Secretario General y por un Cuerpo de servicios periciales (artículo 139 Ley Agraria). Así como las demás unidades técnicas, administrativas y

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A., 1994.

<sup>49</sup> Ley Agraria. México. 1994.

dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma. En el artículo 8° del Reglamento interior de la institución en estudio, nos da a conocer las unidades administrativas y técnicas que ayudarán a la Procuraduría Agraria, y son las siguientes:

- Oficina del Procurador
- Subsecretaría General
- Secretaría General
- Coordinación General de Programas Interinstitucionales
- Coordinación General de Delegaciones
- Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- Dirección General de Quejas y Denuncias
- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- Dirección General de Organización Agraria
- Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General de Estudios y Publicaciones
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Comunicación Social
- Contraloría Interna
- Delegaciones
- Residencias
- Visitadurías Especiales

A continuación, daremos a conocer los requisitos y facultades de las diversas unidades administrativas que se encuentran dentro de la organización de la Procuraduría:

**PROCURADOR AGRARIO.** Este es el Titular de la Procuraduría, deberá reunir los siguientes requisitos: I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y, III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal (artículo 140 Ley Agraria), este removido y nombrado por el Presidente de la República y tendrá las siguientes atribuciones:

*"Artículo 144. El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Actuar como representante legal de la Procuraduría.*

- II. *Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría.*
- III. *Nombrar u remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;*
- IV. *Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;*
- V. *Expedir los manuales de organización y procedimientos, dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de las instituciones;*
- VI. *Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;*
- VII. *Delegar sus facultades con los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y*
- VIII. *Las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen”.<sup>50</sup>*

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria le otorga en su artículo 11 las siguientes facultades: I. Representar al Procuraduría y conducir la política de su actuación, en los términos de la Legislación aplicable; II. Aprobar y coordinar los programas de la institución, de conformidad con los objetivos establecidos en las disposiciones vigentes; III. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la institución y una vez autorizado por las dependencias competentes, vigilar su correcta aplicación; IV. Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las facultades de la institución, de conformidad con la normatividad de la materia; V. Proponer al Ejecutivo Federal, los proyectos de iniciativas, de leyes, reglamentos y decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria; VI. Expedir los lineamientos, normas internas, manuales, criterios y demás disposiciones que se requieran para el debido cumplimiento de las facultades de la Ley, este Reglamento y otras disposiciones le confieren a la Procuraduría; VII. Aprobar los programas de comunicación social, relaciones públicas y difusión, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y los lineamientos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal; VIII. Emitir opinión, en los términos en los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en los que participen los núcleos de población agrarios; IX. Emitir los acuerdos y recomendaciones, a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley; X. Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario las contradicciones de tesis sustentadas

---

<sup>50</sup> *Ibidem.*

por los Tribunales Unitarios Agrarios; XI. Impugnar de oficio la nulidad de la asamblea de asignación de tierras, a que se refiere al artículo 61 de la Ley; XII. Emitir dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal; XIII. Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el artículo 8º de este Reglamento, mediante la expedición del acuerdo respectivo y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como establecer en las entidades federativas las delegaciones y residencias necesarias para el ejercicio de las facultades de la Procuraduría; XIV. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría; XV. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Secretario General la expedición de los nombramientos y remociones; XVI. Constituir y presidir, en su caso, las comisiones internas, transitorias o permanentes que se requieran para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, así como designara los miembros que deban integrarlas; XVII. Expedir los lineamientos y bases del Comité Permanente de Control y Seguimiento, y; XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

**SUBPROCURADOR GENERAL.** Estos deberán reunir los requisitos siguientes. I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en Derecho y una práctica profesional de dos años; y, III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal (artículo 141 L. A.), serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (artículo 143 L. A.), le corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, avocados y jornaleros, la asistencia en la regulación de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias (artículo 146 L. A.).

El Subprocurador tendrá las siguientes facultades, que le otorga el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria: I. Planear, establecer, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción; II. Proponer al Procurador los proyectos de acuerdos de instancia o recomendación que se estime necesario formular a las autoridades, conforme a lo previsto en la Ley y este Reglamento; III. Establecer y vigilar la operación de sistemas de registro de denuncias, quejas, juicios excitativos, recomendaciones, solicitudes, convenios y, en general, de las actuaciones jurídicas en que la Procuraduría intervenga; IV. Dirigir y controlar los servicios de representación judicial, gestoría administrativa y asesoramiento que se presten a los sujetos agrarios; V. Vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje se lleven a cabo conforme a las

disposiciones legales aplicables y sean alternativas preferentes para solución de los conflictos agrarios; VI. Hacer del reconocimiento de las autoridades la inobservancia de las disposiciones de las leyes agrarias que pueden dar lugar a infracciones o faltas administrativas, en general, el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos agrarios y de los empleados encargados de la administración de justicia agraria; VII. Formular denuncia ante las autoridades competentes, de los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria; VIII. Notificar a la autoridad competente, los casos en que se presume la existencia de acaparamiento o concentración de tierras en los términos de lo dispuesto por la ley y sus reglamentos; IX. Supervisar el servicio de audiencia campesina, así como los procedimientos para las investigaciones que se deriven de las quejas y denuncias presentadas, con motivo de la violación o incorrecta aplicación de las leyes agrarias; X. Proponer al Procurador el dictamen respecto a la procedencia y factibilidad de la terminación del régimen ejidal; XI. Proponer al Procurador la opinión de los proyectos del desarrollo y de constitución de sociedades en que participen núcleos de población agrarios, en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley; XII. Designar al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo previsto en el artículo 75, fracción V, de la Ley; XIII. Calificar las excusas o impedimentos que presenten los servidores públicos de la institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos de su competencia; XIV. Participar en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le encomiende el Procurador, y; XV. Ejercer las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador (artículo 13).

**SECRETARIO GENERAL.** Deberá reunirlos requisitos previstos en el artículo 141 de la Ley Agraria en las fracciones I y III; y le corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador (artículo 145 L. A.)

El Secretario tendrá las siguientes facultades: I. Planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción; II. Definir y aplicar la política, normas, sistemas y procedimientos para la administración, planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros de la institución, con base a la legislación aplicable y en los lineamientos que señale el Procurador; III. Planear, normas y establecer en coordinación con las unidades administrativas y direcciones generales, los modelos sistemas de información automatizados, requeridos para satisfacer las necesidades de la Procuraduría; IV. Establecer y difundir las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos de organización, programación, presupuestación y evaluación de la Procuraduría; V. Coordinar la evaluación de los manuales de organización, procedimientos y de servicios, así como de las normas que se requieran para la descentralización territorial, administrativa y funcional de la institución; VI. Dirigir y resolver, con base

en los lineamientos que establezca el Procurador, los asuntos del personal al servicio de la Procuraduría, así como autorizar los movimientos de personal y expedir las remociones y nombramiento ordenados por el Procurador; VII. Vigilar el cumplimiento y proveer los medios necesarios para la ejecución de los acuerdos tomados por la Comisión de Servicios Profesionales Agrarios, así como el proponer al Procurador las medidas que estime procedente para el logro de los objetivos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario; VIII. Autorizar con su firma la celebración de convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte y afecten su presupuesto, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que fije el Procurador; IX. Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil, así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia; X. Atender y coordinar la capacitación del personal, con base en las necesidades de las diversas unidades administrativas de la Institución; XI. Someter a la consideración del Procurador el anteproyecto del programa-presupuesto anual, y; XII. Las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador (artículo 14 R. I.).

#### **COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES.**

En el Reglamento Interior de la Procuraduría, en su artículo 17 nos plasma las facultades de esta unidad administrativas, las cuales son: I. Supervisar que los procedimientos y lineamientos aplicables en la regulación, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de las colonias agrícolas y ganaderas se realicen de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; II. Proponer las bases de coordinación a las autoridades federales, estatales y municipales para realizar acciones que beneficien a los campesinos, mediante la pronta y eficaz resolución de los asuntos relacionados con los programas de regulación, certificación y titulación de derechos; III. Promover la participación de los sectores social y privado para el mejor desarrollo de las acciones de la regulación de la tenencia de la tierra, ejidal y comunal, de terrenos comunales y de colonias agrícolas y ganaderas; IV. Participar en los programas gubernamentales destinados a: a) Brindar atención a grupos y comunidades indígenas, jóvenes y mujeres campesinas, jornaleros agrícolas y avecindados, así como concertar el apoyo de los sectores social y privado en su beneficio; b) Asesorar a los núcleos de población agrarios en la organización jurídica de las unidades de producción de las parcelas escolares, de las destinadas a las granjas agropecuarias o de industrias rurales de la mujer campesina, y de las reservas del desarrollo integral de la juventud; V. Proponer, realizar y difundir estudios sobre la problemática agraria y del sector campesino del país; VI. Planear, conducir y supervisar en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones realizadas con la organización interna de los núcleos de población agrarios, así como asesorarlos en la incorporación de tierras ejidales y comunales a proyectos inmobiliarios y productivos, cuando éstos así lo soliciten, y; VII. Planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras

instituciones del sector, las acciones de asesoramiento a los sujetos agrarios en la constitución y consolidación de figuras asociativas y unidades productivas.

**COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES.** Tiene sus facultades señaladas en el artículo 18 del Reglamento Interior, y son: I. Establecer las normas y mecanismos para la organización, funcionamiento, evaluación y control de las actividades de las delegaciones y residencias; II. Supervisar que las delegaciones y residencias ejerzan sus facultades de conformidad con las normas y disposiciones aplicables, y en su caso, proponer al Procurador las medidas necesarias para su debida observación; III. Apoyar a las delegaciones en sus actividades, trámites y gestiones ante las unidades administrativas de la Procuraduría y, a través de éstas, ante otras dependencias y entidades de Gobierno Federal, así como dar seguimiento a la información que se genere entre las unidades administrativas centrales y de las delegaciones; IV. Aportar la información para mantener actualizado el registro de denuncias, quejas, juicios y convenios en que la Procuraduría intervenga, a nivel delegacional; V. Mantener actualizado el sistema único de información, como instrumento fundamental para la planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las actividades de las unidades administrativas; VI. Establecer y operar un sistema de información sobre los asuntos de trascendencia que se presenten en el territorio nacional y proponer en coordinación con las áreas sustantivas, alternativas de atención; VII. Vigilar la congruencia entre los programas, presupuestos y su ejercicio, en las delegaciones y residencias de la Procuraduría, y; VIII. Concentrar y, en su caso, remitir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren con motivo de las quejas presentadas y, en general sobre las acciones en las que intervengan los delegados, residentes abogados y visitantes agrarios.

**DIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE REPRESENTACION AGRARIA.** Tiene las siguientes facultades: I. Asesorar a los sujetos agrarios en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros en materia agraria; II. Proporcionar servicios de asesoramiento y representación a los sujetos agrarios, así como llevar a cabo su control y seguimiento; III. Interponer demandas y formular las denuncias que procedan de defensa de los intereses de los sujetos agrarios en la materia; IV. Identificar y analizar las tesis contradictorias por los Tribunales Agrarios, y elaborar los proyectos para informar al Tribunal Superior Agrario sobre tales contradicciones; V. Promover a petición de los sujetos agrarios ante los Tribunales la expedita ejecución de las sentencias correspondientes; VI. Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria. De igual manera, formular las denuncias y querellas que procedan ante la institución correspondiente, otorgar el perdón del defendido, otorgar los desistimientos que correspondan cuando así proceda y en general acudir ante toda clase de autoridades de defensa de sus intereses; VII. Desahogar los asuntos y recomendaciones

relacionadas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de servidores públicos de la institución; VIII. Representar a la Procuraduría, al Procurador y al Subprocurador General en los juicios que se promuevan en su contra, con motivo del ejercicio de sus funciones, suscribiendo los informes que deban rendirse ante la autoridad judicial. Asimismo, podrá representar, al Secretario General, a los Coordinadores Generales y a los Directores Generales, para los mismos efectos; IX. Llevar a cabo, de manera directa o a través del representante al efecto designe el Procurador o el Subprocurador General, los actos de impugnación y vigilancia a que se refiere el artículo 61 de la Ley; X. Emitir las circulares que contengan lineamientos y criterios jurídicos, propuestos por las áreas sustantivas, así como llevar su clasificación, sistematización y actualización; XI. Emitir opiniones en relación a las consultas o asuntos que le requieran las unidades administrativas y técnicas, así como definir criterios con el objeto de resolver contradicciones entre distintas áreas de la Procuraduría; XII. Elaborar anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y demás ordenamientos que le encomiende el Subprocurador General; XIII. Formular las bases y revisar los requisitos legales a que deban someterse los convenios y contratos a celebrar por la Procuraduría, de acuerdo con los requerimientos de las áreas respectivas, así como los instrumentos jurídicos de cualquier índole relativos a los derechos y obligaciones patrimoniales de la Procuraduría, y; XIV. Certificar las copias de los documentos que se obren en los expedientes de la Institución a nivel central, a requerimiento de cualquier autoridad o a petición fundada de quien acredite interés jurídico para tal petición (artículo 19 R. I.).

**DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS.** El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria contempla las facultades que se le han asignado a esta unidad administrativa, y son las siguientes: I. Atender en audiencia a los sujetos agrarios y a las organizaciones campesinas que los agrupen y representen; II. Recibir y quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquellas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones; III. Incoar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias relacionadas con las quejas y denuncias a que alude la fracción anterior; IV. Realizar con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de los sujetos agrarios; V. Formular las resoluciones de las quejas y denuncias relacionadas con la violación de leyes y derechos en materia agraria, que se desprendan de la investigación de las mismas y, en su caso, turnarlas a la unidad administrativa que corresponda; VI. Poner en consideración del Procurador de los acuerdos para instar a las autoridades agrarias al cumplimiento y eficaz realización de sus funciones a su cargo; VII. Proporcionar al procurador los elementos para formular los proyectos de recomendación a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley; VIII. Orientar a los sujetos agrarios en los trámites que deban realizar ante las autoridades competentes en aquellos asuntos

que, debido a su función, tuviere conocimiento; IX. Recibir los asuntos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos turne para la atención de la Procuraduría por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de autoridades y servidores públicos, y; X. Investigar las denuncias por excedentes en la propiedad privada, así como emitir la opinión correspondiente, conforme a lo señalado en la Ley y reglamentos aplicables (artículo 20 R. I.).

#### **DIRECCION GENERAL DE CONCILIACIÓN, ARBITRAJE Y SERVICIOS**

**PERICIALES.** En el artículo 21 se encuentran plasmadas las siguientes facultades:

I. Recabar y evaluar la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para promover y procurar el avenimiento entre las partes, como medio preferente para su solución; II. Actuar en la vía conciliatoria y poner a consideración de las partes los convenios respectivos, para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme el procedimiento establecido en este reglamento; III. Promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, la inscripción en la Registro Agrario Nacional; IV. Promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable; V. Designar al servidor público que se desempeñará en árbitro, y supervisar el procedimiento respectivo en los términos de este reglamento, hasta la ejecución del laudo; VI. Mantener actualizada la información de todos aquellos elementos que se empleen en las ciencias, artes y técnicas para que, en su caso, se incorporen a los procedimientos periciales de la institución; VII. Elaborar estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios; VIII. Proporcionar servicios periciales a los núcleos de población agrarios y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la ley y con la operación de los propios núcleos, y; IX: Proporcionar el servicio de auditorías relativas a la capacitación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales, así como evaluar los sistemas y procedimientos de control interno referente a esas actividades, a petición expresa de sus órganos.

#### **DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACIÓN AGRARIA.** Tendrá las

siguientes facultades: I. Asesorar jurídicamente a los sujetos agrarios en: a) La constitución de figuras asociativas para la realización de proyectos productivos, así como en la celebración de los contratos y los convenios previstos en los artículos 45, 46 y 79 de la Ley; b) La constitución, reglamentación y adecuada operación de las unidades de producción y servicios de parcelas con destino específico, que contemplan los artículos 70, 71 y 72 de la Ley; c) La constitución, reglamentación y adecuada operación de las juntas de pobladores a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley. II. Diseñar e implementar, en coordinación con otras instituciones, programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y

comunidades indígenas, buscando con ello salvaguardar su identidad, preservar sus costumbres y promover el mejor aprovechamiento de sus recursos; III. Apoyar a los núcleos de población agraria en sus procesos organizativos, a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover, sus órganos de representación y vigilancia; IV. Promover, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de los libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y posesionarios y su depósito en el Registro Agrario Nacional; V. Asesorar a los ejidos y comunidades a fin de que la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, así como en otros proyectos productivos, se haga con apego a la Ley y cuidando los intereses de dichos núcleos de población agrarios; VI. Formular la propuesta de opinión sobre los proyectos de aportación de tierras de uso común de ejidos y comunidades, a sociedades civiles o mercantiles, en términos de lo dispuesto por los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, así como respecto a la designación del comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo ordenado en el artículo 75, fracción V de la Ley; VII. Intervenir en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, así como vigilar que se respete el derecho de preferencia de los sujetos agrarios para recibir, en su caso, tierra en pago de lo que corresponda; VIII. Elaborar el anteproyecto de dictamen de terminación del régimen ejidal, a solicitud del núcleo de población agrario correspondiente, para someterlo a la consideración del Suprocurador General; IX. Emitir opinión respecto a la legalidad de los actos constitutivos de las diversas formas asociativas que deban ser inscritas en el Registro Agrario Nacional, así como respecto a las cuestiones que sobre su organización y funcionamiento sometan a su consideración; X. Emitir los lineamientos para convocar a asamblea de socios de las formas asociativas a que se refiere la fracción anterior, por requerimiento judicial o cuando así lo soliciten sus integrantes en los casos previstos por las leyes aplicables y sus reglamentos, y; XI. Participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios (artículo 22 R. I.).

**DIRECCION GENERAL DE APOYO AL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.** Encontramos sus facultades en el artículo 23 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y son: I. Promover, apoyar y dar seguimiento hasta su culminación, al desarrollo de los programas de ordenamiento, regulación, certificación, y titulación de derechos sobre la propiedad rural; II. Elaborar y proponer la normatividad para el desarrollo de los programas de certificación y titulación de los derechos de los núcleos de población agrarios; III. Vigilar el adecuado cumplimiento y aplicación de las disposiciones vigentes, en particular de los reglamentos de la Ley en materia de ordenamiento de los núcleos de población agrarios, colonia agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales; IV. Convocar a asambleas en los términos de la Ley, cuando se trate de asuntos relacionados con los programas de regulación de la propiedad ejidal y comunal; V. Hacer del conocimiento de la Dirección General

Jurídica y de Representación Agraria los casos en que una asamblea realice actos en contravención a lo dispuesto a lo dispuesto por la Ley para la delimitación, destino y asignación de derechos sobre la tierra de que se trate, a fin de que se solicite ante los Tribunales Agrarios su impugnación; VI. Vigilar que la asignación de derechos que realice una Asamblea, de superficies con extensión mayores que las equivalentes al cinco por ciento de las tierras ejidales o que excedan los límites establecidos para la pequeña propiedad, sea notificada a la Secretaría de la Reforma Agraria, y; VII. Intervenir en los procedimientos de expropiación, adopción del dominio, incorporación de tierras al régimen ejidal, división, fusión y constitución de nuevos ejidos, para asesorar y vigilar que se cumpla la normatividad aplicable.

**DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.** Sus Facultades se encuentran plasmadas en el artículo 24, y dice así: I. Realizar los estudios jurídicos, políticos sobre la problemática agraria del país, a fin de obtener diagnósticos y propuestas e caminadas a fortalecer la seguridad en el campo ya promover la consolidación de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios; II. Realizar estudios para contribuir al desarrollo y modernización de la normatividad agraria en el cumplimiento de su propósito de llevar al campo la seguridad jurídica y el fortalecimiento de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios, y en su caso, proponer, a través de las áreas competentes, las modificaciones, adiciones y derogaciones que considere procedente; III. Coordinar la difusión de sus estudios o investigaciones, conforme a los criterios y prioridades que le señale el Procurador; IV. Proponer la creación de foros o instancias para el análisis de la problemática agrarias, tanto internos y fomentar el intercambio nacional e internacional de experiencias en la materia; V. Promover y proponer la celebración de acuerdos o convenios con las instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, con el objeto de establecer mecanismos para el intercambio de información que incremente el acervo documental y enriquezcan las fuentes bibliográficas necesarias para los trabajos de investigación en materia agraria, y; VI. Custodiar, clasificar y catalogar el acervo hemerográfico, bibliográfico y, en general, el documental de la Procuraduría relativo a las investigaciones y estudios sobre las materias de su competencia.

**DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.** El artículo 25 nos da a conocer las facultades siguientes: I. Coordinar la integración del proyecto anual de los programas presupuestales, operativos y sectorial de la Institución; II. Revisar y adecuar la estructura programática de la institución, en coordinación con las unidades administrativas responsables de la ejecución de presupuestos y programas, con apego a la normatividad vigente; III. Establecer los lineamientos para la elaboración de los manuales de organización, procedimientos y servicios al público; IV. Coadyuvar el establecimiento de los objetivos, estrategias y metas de los diversos programas así como a definir las prioridades del Programa Operativo Anual y su correspondiente

presupuesto de gasto; V. Integrar la información programática, presupuestal y estadística que se requiera para la toma de decisiones; VI. Evaluar, mediante el sistema de seguimiento físico y financiero, los avances de los programas y presupuestos, señalar sus desviaciones y proponer los ajustes correspondientes; VII. Normar los sistemas de registro y control presupuestal y consolidar la información respectiva; VIII. Definir los criterios para la formulación de las propuestas de la actualización de la estructura orgánica y funcional de la institución y emitir los dictámenes correspondientes; IX. Elaborar los informes anuales relativos a las actividades de la Procuraduría, en los términos de la normatividad aplicable, y; X. Presentar, en el ámbito de su competencia, los informes del Sistema Integral de Información del Sector Agrario, y establecer los mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, para la integración uniforme de la información agraria y la homogeneización de los procesos informáticos.

**DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.** Tendrá las siguientes facultades: I. Establecer las normas, políticas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, conforme a la normatividad aplicable; II. Actualizar y vigilar el cumplimiento de las normas internas de trabajo; III. Establecer los procedimientos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y promoción del personal, sin perjuicio de lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Profesional Agrario; IV. Proponer al Secretario General los convenios y contratos que afecten el presupuesto, así como formalizar los documentos que impliquen actos de administración; V. Efectuar el pago de las erogaciones autorizadas por el presupuesto de egresos; coadyuvar en el registro y control presupuestal; llevar los registros contables y elaborar los estados financieros conforme a la normatividad vigente; VI. Controlar los egresos e ingresos de la Procuraduría, así como llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios requeridos por las diferentes áreas, en estricto apego a la normatividad aplicable; VII. Administrar los almacenes y operar los servicios generales, y; VIII. Coordinar el Comité Interno de Protección Civil (artículo 26 R. 1.).

**DIRECCION GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.** El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, le otorga las siguientes facultades: I. Elaborar y ejecutar los programas de comunicación social y relaciones públicas, de conformidad con lo dispuesto por la legislación aplicable y los lineamientos que establezca al efecto la Secretaría de Gobernación y con base a lo que determine el Procurador; II. Coordinar sus actividades con unidades administrativas similares a la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para la realización de programas de comunicación; III. Difundir a través de los medios adecuados, los programas relacionados con los fines y servicios de la Procuraduría; IV. Concentrar y analizar la información relevante, generada por la institución y por el sector agrario, así como organizar y mantener actualizado el archivo de dicha información con objeto de difundirla; V. Elaborar y distribuir a los medios de comunicación, los boletines y

documentos informativos de la institución; VI. Proporcionar a los servidores públicos de la Procuraduría, información sintética y analítica sobre temas expresados en los medios de comunicación, relativos a la institución u otras del sector agrario, así como de los relevantes para su actividad institucional; VII. Llevar a cabo las tareas relativas a la edición, producción, publicación y distribución de material editorial, con las áreas sustantivas, así como participar como Secretario Técnico, en los Consejos o Comités Editoriales de la Institución, y; VIII. Establecer las normas para la producción y distribución de libros, revistas y demás publicaciones (artículo 27 R. I.).

**CONTRALORIA INTERNA.** Al frente habrá un Contralor que será designado conforme a las disposiciones legales aplicables, y tendrá las siguientes facultades: I. Vigilar y controlar el cumplimiento de la normatividad, políticas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Procuraduría; II. Diseñar e implantar el sistema integrado de control y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación, con base en los que para tal efecto expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; III. Elaborar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría, conforme a las bases generales emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y presentar oportunamente a la consideración del Procurador los informes que se rindan de acuerdo con la normatividad aplicable; IV. Practicar las auditorías y revisiones que se requieran para verificar el cumplimiento de las normas que regulan los programas, recursos y actividades a cargo de la institución y formular las observaciones y recomendaciones procedentes, dándoles el seguimiento respectivo; V. Evaluar el cumplimiento de los programas y presupuestos, así como sugerir la implantación de reglas y procedimientos para la autoevaluación sistemática de las unidades administrativas y técnicas; VI. Examinar y evaluar los sistemas de operación, control e información de las unidades administrativas y técnicas, los programas y actividades sustantivos y de apoyo a la institución, verificando que la información se genere con oportunidad y veracidad; VII. Participar como Secretario Ejecutivo en el Comité de Control y Auditoría; VIII. Vigilar que los servidores públicos de la institución, obligados a presentar declaraciones patrimoniales y sus modificaciones, lo realicen oportunamente; IX. Promover, asesorar y opinar sobre la emisión e instrumentación de las normas y lineamientos que expidan las unidades administrativas y técnicas de la Procuraduría, para dar cumplimiento a las disposiciones de la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; X. Recibir y atender las quejas y denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la institución, iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, por acuerdo del Procurador aplicar sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y; XI. Dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, cuando proceda, a la autoridad competente, de los hechos que conozca y que puedan aplicar responsabilidad administrativa o penal (artículo 28 R. I.)

**DELEGACIONES.** Tiene las siguientes facultades: I. Ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las facultades de la Procuraduría, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador y con apego a las normas, programas y circulares y demás disposiciones que para tal efecto se expidan; II. Llevar a cabo la representación de los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley, así como proporcionar asesoría en las consultas jurídicas que se planteen aquellos; III. Promover, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento arbitral; IV. Hacer del conocimiento del Procurador o de la autoridad competente, la violación de los derechos agrarios por parte de cualquier autoridad; V. Prever lo conducente para que, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia contempladas en la Ley; VI. Orientar y asesorar a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones ante autoridades administrativas o judiciales, para el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos agrarios; VII. Asesorar y representar, en su caso, a los sujetos agrarios, en los procedimientos y gestiones para obtener la regularización y titulación de la tenencia de la tierra ejidal o comunal; VIII. Convocar a asamblea de ejidos y comunidades en los términos de los artículos 24 y 40 de la Ley, cuando se niegue hacerlo el comisariado o el consejo de vigilancia; IX. Vigilar que se cumpla con la normatividad vigente en los asuntos a que se refiere el artículo 23, en sus fracciones VII a XIV de la Ley, así como verificar que la convocatoria se realice de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la misma; X. Orientar y asesorar a los núcleos de población agrarios en su organización interna, así como en los procesos de asociación con otros núcleos o con particulares; XI. Formular las opiniones y rendir los informes que les sean solicitados por las oficinas centrales de la Procuraduría; XII. Elaborar los proyectos de programas anuales de trabajo y el anteproyecto de presupuesto de la Delegación; XIII. Expedir las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que llevan en la Delegación, a petición de parte o de cualquier autoridad, y; XV. Las demás facultades que determinen otras disposiciones legales, y administrativas, así como las que les confiera el Procurador (artículo 30 R. I.).

**RESIDENCIAS.** Son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tiene las facultades establecidas en el artículo 30 de l Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto (artículo 31 R. I.).

**VISITADURIAS ESPECIALES.** Estas tendrán a su cargo la atención de los asuntos que específicamente les encomiende el Procurador, de quien dependerán directamente (artículo 32 R. I.), los asuntos asignados lo podrán ser por materia o por territorio, y para su cumplimiento, los visitadores podrán coordinar sus actividades con los Delegados de la Procuraduría que corresponda (artículo 33 R. I.).

**COMITÉ PERMANENTE DE CONTROL Y SEGUIMIENTOS.** Es Un foro constituido en el seno de la Procuraduría, como una instancia de interlocución y participación de las organizaciones sociales campesinas más representativas y de los servidores públicos de la Procuraduría. Tiene por objeto el análisis de temas trascendentes en cuestión agraria y proporcionar asesoría jurídica de los asuntos agrarios que en él se planteen, así como dar seguimiento a las acciones implementadas para su solución. En las Delegaciones y residencias de la Procuraduría, podrá constituirse un Comité Estatal o Regional de Control y Seguimiento, respectivamente, en el que participarán las organizaciones campesinas más representativas de las entidades federativas o región de que se trate, y los servidores públicos que el Delegado designe (artículo 34 R. I.)

#### **2.4. FUNCIONES SOCIALES Y ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA.**

A la Procuraduría Agraria se le han asignado una serie de funciones y atribuciones, las cuales desempeña con ayuda de sus unidades administrativas y técnicas que en el punto anterior dimos a conocer. Las funciones de la Procuraduría se encuentran plasmadas en los artículos 135 de la Ley Agraria, así como 2º y 4º del Reglamento Interior de esta Institución. A continuación los citare:

*"Artículo 135. La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de los ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencindados y jornaleros agrícolas mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente Ley y su reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de esta Ley".<sup>51</sup>*

Por lo que hace al Reglamento Interior le otorga a la Procuraduría las siguientes funciones:

*"Artículo 2. La Procuraduría tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de*

<sup>51</sup> Ibidem.

*los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de dicha Ley.*

*Para el logro de su objetivo, la Procuraduría ejercerá sus facultades a petición o de oficio, de conformidad con lo establecido por la Ley o este Reglamento”.*

*“Artículo 4. La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.*

*Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos de la Ley otorga a los sujetos, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran”.<sup>52</sup>*

Con estas funciones asignadas por la Ley y el Reglamento, la Procuraduría podrá lograr su objetivo, que es el de impartición de justicia y defensa de los derechos que tienen los sujetos agrarios mencionados por la misma Ley. De esta manera garantiza la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Para lograr sus funciones la Procuraduría esta dotada de ciertas atribuciones las cuales se determinan en el precepto legal 136 de la Ley Agraria, que a la letra dice:

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

*I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere al artículo 135, en asuntos y ante autoridades agrarias;*

*II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas por las personas a que se refiere el*

<sup>52</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

artículo 135 en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta Ley;

III. Promover y procurar la conciliación de interés ante las personas a que se refiere el artículo 135, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

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

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

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

VII. Ejercer, en auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, encaminadas a defender los derechos de los 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 que se refiere el artículo 135 en sus trámites y gestiones para obtener la regulación y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante 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 a las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisario ejidal y que deberá presentar el comité de vigilancia, y;

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen".<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Ley Agraria de 1994.

Y el Reglamento Interior le otorga las siguientes facultades:

*"Artículo 5. Para el logro de sus objetivos la Procuraduría tendrá las siguientes facultades:*

*I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pueden incidir en materia agraria;*

*II. Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria;*

*III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias;*

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

*V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un nuevo avenimiento y designen a la institución con ese carácter;*

*VI. Orientara los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instrucciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso;*

*VII. Asesorar y representar a los sujetos ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regulación de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos;*

*VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;*

*IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:*

*a) La violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades;*

*b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los servidores públicos del*

*Sector Agrario, así como los encargados de la impartición de justicia agraria;*

*c) Los casos que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, y*

*d) Los hechos que puedan constituir infracción o falta administrativa en materia agraria.*

*X. Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;*

*XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia con el objeto, de defender los derechos de los sujetos agrarios;*

*XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de este Reglamento;*

*XIII. Realizar servicios periciales de auditoría, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia;*

*XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población y de las formas asociativas, conforme a lo previsto en las leyes aplicables y sus reglamentos;*

*XV. Ser garante de la legalidad en las asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de éstas en los casos que así lo establezca la Ley o sus reglamentos;*

*XVI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de escritura social para la constitución de sociedades con aportación de tierras ejidales o comunales, así como designar a los comisarios en el caso a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;*

*XVII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, que se respete el derecho de preferencia a los núcleos de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o comuneros, para recibir tierras en pago de lo que les corresponda en el haber social;*  
*XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran".<sup>54</sup>*

Es básicamente con los anteriores ordenamiento y preceptos legales, con lo cual se determina específicamente los lineamientos jurídicos dentro de los cuales la Procuraduría Agraria debe conducirse.

---

<sup>54</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.



## NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

( 25 ) *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Editorial Bibliografía Argentina. Tomo VI. Argentina. 1954, p. 950-951.

( 26 ) CASO, Angel. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1950.

( 27 ) RUIZ Massieu, Mario. *Derecho Agrario Revolucionario*. Editorial UNAM. México. 1987, p. 89.

( 28 ) GONZALEZ Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario*. Editorial Jus, S.A. México. 1975, p. 120-121.

( 29 ) MENDIETA y Nuñez, Lucio. *Introducción al Estudio de Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1966, p. 13.

( 30 ) CHAVEZ Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1974, p. 72.

( 31 ) LEMUS García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. 7ª edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1991, p. 54.

( 32 ) PONCE DE LEON Armenta, Luis M. *Derecho Procesal Agrario*. Primera edición. Editorial Trillas. México. 1988, p. 21.

( 33 ) DELGADO Moya, Ruben. *El Derecho Social del Presente*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1977, p. 59.

( 34 ) RUIZ Massieu, Mario. Op. Cit, p. 107.

( 35 ) MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Derecho Social*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1953, p. 67.

( 36 ) PONCE DE LEON Armenta, Luis M. Op. Cit., p. 21-22.

( 37 ) CHAVEZ Padrón, Martha. Op. Cit. p. 158.

( 38 ) BENITEZ Treviño, Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*. 3º edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1994, p. 1.

( 39 ) *Ibidem*, p. 5.

( 40 ) TORQUEMADA, Fray Juan de. *Monarquía Indiana*. Vol. 4., p. 11 – 21.

- ( 41 ) CABANELLA de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 11ª edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1993, p. 322.
- ( 42 ) PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. *Diccionario de Derecho*. 19ª edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1993, p. 421.
- ( 43 ) ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª edición. Editorial Cárdenas editor y distribuidor. México. 1986, p. 1386.
- ( 44 ) CABANELLA de Torres, Guillermo. Op. Cit., p.322.
- ( 45 ) PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. Op. Cit., p. 421.
- ( 46 ) Ibidem.
- ( 47 ) GARCIA – PELAYO y Gross, Ramón. *Diccionario Enciclopédico Larousse*. Editorial Larousse. México. 1972, p. 722.
- ( 48 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A., 1994.
- ( 49 ) Ley Agraria. México. 1994.
- ( 50 ) Ibidem.
- ( 51 ) Ibidem.
- ( 52 ) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- ( 53 ) Ley Agraria de 1994.
- ( 54 ) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

## **CAPÍTULO 333. MARCO JURÍDICO.**

### **3.1. Evolución Legislativa en Materia Agraria.**

### **3.2. El Artículo 27 Constitucional y las reformas de 1992.**

### **3.3. Ley Agraria vigente.**

### **3.4. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.**

### **Notas del Capítulo Tercero.**

### 3.1. EVOLUCION LEGISLATIVA EN MATERIA AGRARIA.

Considero que el hablar de una evolución legislativa en materia agraria en nuestro país, es de gran importancia ya que a partir del periodo pos - revolucionario los diferentes Presidentes que han gobernado a lo largo de nuestra nación, realizaron con sus políticas una serie de modificaciones en diversos aspectos jurídicos agrarios, los cuales se han ido plasmando en un sinnúmero de leyes, decretos y reglamentos, tomando como ordenamiento fundamental la Constitución. A continuación mencionare una serie de legislaciones que fueron y serán de gran importancia para el campesino:

**1) DECRETO CREADOR DE LA LEY AGRARIA del 6 de enero de 1915.** Fue expedida por Venustiano Carranza, entre sus puntos más importantes tenía: Declaraba nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que habían realizado ilegalmente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876, se creó la Comisión Nacional Agraria (antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria), y las Comisiones Locales (antecedente de las comisiones Agrarias Mixtas), por último estableció el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

**2) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.** Este precepto legal nació como la máxima expresión legislativa en materia agraria estableciendo una ideología de beneficio social que daría origen a la Reforma Agraria y teniendo como su principal figura la "restitución" como el medio para subsanar los despojos de que habían sido víctimas diversas comunidades y campesinos. Como lo afirma el Doctor Isaías Rivera Rodríguez, en su obra "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano":

*"Como se aprecia, la Reforma Agraria nació ligeramente moderada, dándole especial atención a las restituciones de tierras de las que habían sido despojadas las comunidades. Se ordenaba la dotación de predios a los núcleos de población que carecían de ellos como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin afectar para ello la propiedad particular, entendida en su versión moderna de simple despojo".<sup>55</sup>*

<sup>55</sup>RIVERA Rodríguez, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. 1ª edición. Editorial Mc Graw – Hill. México. 1994, p. 94.

En sus primeras épocas, la redistribución de tierras se llevó a cabo en forma moderada. Es de esta manera que se empieza una nueva etapa legislativa en México, que buscaría con un espíritu social, el mejoramiento en las condiciones de vida del campesino, en base a la propiedad social de la tierra.

**3) LEY DE LA DEUDA AGRARIA del 1° de enero de 1920.** Esta Ley fue de escasa aplicación, teniendo como objetivo indemnizar a los propietarios de los terrenos con que se había dotado a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc., lo mismo que a los propietarios de terrenos habían sido restituidos a pueblos, congregaciones etc., (artículo 1). La Deuda Pública Agraria era de carácter federal y estaba a cargo de la Nación (artículo 2). Esta podía ascender hasta cincuenta millones de pesos oro nacional. A los acreedores se les garantizaba el pago con bonos al portador, pagaderos en anualidades mediante sorteos y a una tasa de interés anual de 5% en plata y oro del cuño corriente nacional (artículo 3). Los tenedores de los bonos vencidos tenían la opción de darlos en pago de impuestos a las oficinas recaudadoras federales (artículo 4). Fueron todas estas contradictorias disposiciones, las que se plasmaron en esta legislación. A tal comentario el Lic. José Ramón afirmó:

*"Las anteriores disposiciones son la parte sustantiva de la Ley de Deudas Agrarias, que de haberse aplicado en toda su amplitud significaba una seria contradicción a los preceptos constitucionales y por lo tanto un vellar a la incipiente Reforma Agraria mexicana".<sup>56</sup>*

**4) LEY DE TIERRAS OCIOSAS del 23 de junio de 1920.** Los objetivos de esta Ley eran incorporar al cultivo las tierras de labor para fines agrícolas, siempre que los propietarios o poseedores no efectuaran con oportunidad a los trabajos requeridos para el ciclo agrícola de la región correspondiente. En este caso la Nación podía disponer temporalmente de esas heredades (artículo 1), por un plazo que no excediera de un año agrícola (artículo 9). En el caso de las nuevas tierras y las no cultivadas en cuatro años continuos inmediatamente anteriores a la aplicación de esta Ley, se podía disponer de ellas por un lapso de tres años.

Estas heredades quedaban a disposición de los Ayuntamientos, mediante un juicio sumario verbal o escrito (durante tres días a partir de la solicitud), se le otorgaba en aparcería o arrendamiento a la persona respectiva, teniendo prioridad los vecinos del lugar. La máxima extensión de tierra ociosa que podía solicitar era la que pudiera cultivar, pero también se consideraba la zona geográfica; así, en el Distrito Federal

<sup>56</sup> MEDINA Cervantes, José Ramón. *Derecho Agrario*. Editorial Harla. México. 1989, p. 196.

no podía exceder de 20 hectáreas, en tanto que en Baja California y Quintana Roo el tope era de 100 hectáreas.

Los aparceros o arrendatarios de tierras ociosas cubrían un 5% de la cosecha al Ayuntamiento y 10% de la cosecha si también les proporcionaban implementos de trabajo. Este numerario ingresaba al patrimonio del Ayuntamiento.

**5) LEY DE EJIDOS del 28 de diciembre de 1920.** Con esta Ley se iniciaba la etapa reglamentaria en materia agraria. Señalaba como requisitos para ejercer las acciones de restitución, o bien de dotación, el relativo a la categoría política de los solicitantes que en forma casuística los clasificaba en: pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población (artículo 1). En este último caso se ubicaban los asentamientos humanos con un censo oficial de más de 50 vecinos jefes de familia (artículo 2). No se consideraba como obstáculo, para que el núcleo de población se hiciera acreedor al beneficio de las acciones agrarias, el que se denominara villa o ciudad, siempre que llenaran los requisitos correspondientes, avalados por el ayuntamiento respectivo.

Con esta Ley se había ordenado y sistematizado las numerosas circulares fueron expedidas sobre la materia, se introdujeron diversos criterios para calcular la extensión de la unidad de dotación, y ciertos principios de organización de las autoridades agrarias.

**6) DECRETO DE LA LEY del 22 de noviembre de 1921.** Esta abrogó a la Ley de Ejidos de 1920, ratificó la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 al texto 27 Constitucional y otorgó facultades expresas al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias a fin de facilitar la resolución de los problemas del sector. Este decreto dio vida legal a la Procuraduría de Pueblos distribuida en toda la República Mexicana para proporcionar ayuda gratuita a la población campesina en relación a los asuntos de restitución y dotación. Reafirmamos lo anterior con la opinión de Manuel Fábila:

*"Así estableció las Procuradurías de Pueblos en cada entidad federativa con el objeto de ofrecer patrocinio gratuito con relación a las gestiones de dotación y restitución de ejidos".<sup>57</sup>*

Se reafirmaban las jerarquías en materia de Administración Pública Agraria, lo mismo que los términos para sustanciar los expedientes y la responsabilidad en que incurrieron dichas autoridades. La magistratura agraria partía del Presidente de la

<sup>57</sup> FABILA, Manuel. *Cinco Ciclos de Legislación Agraria, 1493-1940*. SRA-CEHAM. México, 1981, p. 381-383.

República, para continuar con la Comisión Nacional Agraria, el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, la Comisión Local Agraria y el Comité Particular Ejecutivo.

**7) REGLAMENTO AGRARIO del 10 de abril de 1922.** Solo se limitó a reglamentar la parte adjetiva de las dotaciones y restituciones de tierras, dejando al multicitado artículo 27 Constitucional como el precepto sustantivo en materia agraria.

**8) LEY DE TIERRAS LIBRES del 2 de agosto de 1923.** En los considerandos de este Decreto se fundamentaba que la distribución de la propiedad rural solo había funcionado para los núcleos de población mediante el ejercicio de las acciones de dotación y restitución, quedando fuera de este beneficio los campesinos que habían tenido que emigrar del país en busca del sustento, cuyo resultado es del todo aleatorio. Otro aspecto de importancia es el de acaparamiento de tierras ya que lo sancionaba. A efecto de proveer a los mexicanos de elementos productivos, el Estado echará mano de los terrenos baldíos y nacionales inactivos, para que mediante un procedimiento sencillo se incorporen al patrimonio de los campesinos. El objeto de esta Ley, consistía en que el Estado se comprometía a transmitir la propiedad de los terrenos baldíos y nacionales (no reservados para la colonización ni para fines forestales, u otros objetos), preferentemente a los campesinos mexicanos y a los agricultores que se acogieran a un sencillo y expedito procedimiento.

**9) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS del 26 de abril de 1927.** Plutarco Elías Calles en ese entonces Presidente de la República, expidió este precepto sistematizado del artículo 27, cuyos capítulos contenían importantes aspectos procedimentales, entre los que cabe mencionar la existencia de procuradores de pueblos y su participación procesal como representante del poblado (artículo 64). Otro aspecto importante es el contenido en el artículo 179 que imponía que las resoluciones presidenciales sobre dotación y restitución deberían inscribirse en el Registro Público de la Propiedad en calidad de títulos de la propiedad, lo que constituía un antecedente del reconocimiento constitucional pleno a la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras. Por último esta legislación mantiene la equiparación entre la afectación agraria para dotaciones y la expropiación.

**10) LEY QUE REFORMA A LA ANTERIOR.** Expedida el 11 de agosto de 1927 por Plutarco Elías Calles Titular del Ejecutivo Federal. En esta legislación se señalaba como "propiedad inafectable" para los efectos de la restitución a las tierras tituladas en los repartimientos de la Ley de Desamortización de 1856 y hasta 50 hectáreas poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años (artículo 25); para el caso de dotación se requería una clasificación especial, aunque

se deberían tomar como base 150 hectáreas de riego o húmedas (artículo 26). Subsistían las disposiciones que reconocen la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras y el carácter de expropiación respecto de las tierras afectadas por resoluciones presidenciales de dotación y su consecuente derecho a la indemnización.

**11) DECRETO DEL 12 de enero de 1932.** Este decreto reformó el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que fue considerada como Ley constitucional, dicho decreto fue expedido por Pascual Ortiz Rubio, dio inicio a la radicalización del proceso agrario, en virtud de que despojaba totalmente de medios de defensa ordinarios y extraordinarios a los propietarios afectados por dotaciones y restituciones.

**12) CODIGO AGRARIO del 22 de marzo de 1934.** Expedido por el Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, quien mantuvo la inafectabilidad de la pequeña propiedad ante intentos de restitución y de dotación, aunque en este último caso se determinaron con mayor precisión sus límites, ya que se incluyeron los correspondientes a los cultivos especiales y demás, ordenaba mantener a los ejidatarios como propietarios de las tierras y aguas concedidas por resolución presidencial, a la vez que ratificaba el derecho de los afectados por dotación para que le fuera pagada la indemnización correspondiente.

**13) CODIGO AGRARIO del 23 de septiembre de 1940.** Fue realizado en el período Presidencial de Lázaro Cárdenas, se confirmaba el derecho a la indemnización a favor de los afectados por dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población, así como las condiciones para declarar la inafectabilidad en materia de restituciones. Sin embargo, con relación a dotaciones y ampliaciones, se habían reducido a 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 150 y 300 de cultivos especiales, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de montes o terrenos áridos. Precisaban como autoridades el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, los Ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios, y los Comisariados ejidales y los de Bienes Comunales.

**14) CODIGO AGRARIO de 30 de diciembre de 1942.** Este precepto fue el de más larga vida legislativa. Siguió los lineamientos generales establecidos por sus precedentes, pero en el transcurso de sus 31 años de vigencia se expedieron una cantidad de reglamentos y decretos. Martha Chávez Padrón al comentar el citado ordenamiento manifestó:

*"fue adicionado y modificado en muchos puntos, pero con esto dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad <...>; requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue objeto, como para poner a tono con el ritmo de la reforma agraria, ya que pasó de la primera etapa de mero reparto de tierras, y se volvió integral, atendiendo atrás fases del problema agrario".<sup>56</sup>*

Este Código mantiene los límites de propiedad inafectables del anterior Código; también introdujo las concesiones ganaderas inafectables hasta por 25 años, cuya superficie podía tener una extensión de hasta 300 hectáreas de la mejor tierra y de 50 en tierras estériles, las que podían duplicarse mediante el cumplimiento de determinados requisitos.

**15) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA del 16 de marzo de 1971.** La iniciativa de Ley presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por Luis Echeverría Álvarez, el 29 de diciembre de 1970 señalaba:

*"Ley de la Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la revolución mexicana <...>. El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia, su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo <...>. La reforma agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. El proyecto se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierras*

<sup>56</sup> CHAVEZ Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa. México. 1992. p. 357.

*señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación".<sup>59</sup>*

La inafectabilidad por razones de restitución se mantuvo en los términos de la legislación vigente (artículo 193), así como la superficie contenida en la equivalencia del Código Agrario para los casos de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal (artículo 249 y 250). Este Código preveía, como requisitos para sostener la calidad de inafectable, el mantenimiento de cultivos. Por lo contrario, era afectado sino lo cultivaba por más de dos años (artículo 251) o que dicho cultivo fuera ilícito (artículo 257). El texto mantenía la posibilidad de obtener indemnización por afectaciones cuando se trataba de dotaciones (artículo 219). Sin embargo, en la realidad no se observaba tal disposición, por considerarse que no podía haber expropiación, por lo tanto tampoco indemnización, cuando la afectación de tierras particulares se efectuaba como sanción, ya sea por superar los límites, por falta de cultivo o porque éste era ilícito, lo cual constituyó violación a la ley. Finalmente, suprimió la posibilidad de continuar con el otorgamiento de concesiones ganaderas, por lo que, en la práctica, se negó la ampliación de su duración y, al vencimiento de cada una de las que ya se habían otorgado, se procedió a su afectación.

**16) LEY GENERAL DE CREDITO RURAL de 1976.** Cuando el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Crédito Rural de fecha 27 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1976, que abrogó la Ley de Crédito Agrícola de 30 de diciembre de 1955 y el Decreto del 22 de diciembre de 1960 que creó los Bancos Agrarios. En el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de junio de 1976, se publicó la Fe de erratas de la Ley General de Crédito Rural. El Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. Empezó a operar como Banco de depósito, de ahorro, financiera y fiduciaria. Sus sucursales en provincia también fueron cambiando sus denominaciones y funciones.

### **3.2. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LAS REFORMAS DE 1992.**

El artículo 27 Constitucional norma fundamental en la actividad agraria del país, sufrió una reforma radical en enero de 1992, constituyéndose de ese modo en la quinceava reforma, sin embargo esta última de gran importancia para el Derecho Agrario modificó substantivamente la vida en el campo.

<sup>59</sup> *La Legislación Agraria en México, 1914-1979.* Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio Graf. Emiliano Zapata. S.A.R., México. 1979, p. 33-34.

Sin embargo es necesario analizar las quince reformas que ha sufrido dicho precepto legal, como lo haré a continuación:

A) Reforma del 10 de enero de 1934. Mediante esta reforma se incorporo la Ley de 6 de enero de 1915, considerándosele como Ley Constitucional, la cual convirtió necesariamente a este artículo en reglamentario de la materia, ya que incorporo diversos procedimientos agrarios, que serían los únicos de rango constitucional. También garantizó el respeto de la pequeña propiedad en explotación y estructuró la autoridad agraria; con la Comisión Nacional Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Mixta, Comité Particular Ejecutivo y las autoridades internas del ejido.

B) Reforma del 6 de diciembre de 1937. Adiciono aspectos agrarios de importancia, tales como los derechos de los núcleos de población para el disfrute común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubiere sido restituidos. Además, señalo que la Federación sería competente para resolver los conflictos limitrofes entre las comunidades indígenas.

C) Reforma del 9 de noviembre de 1940. Reforma relativa al Petróleo que para efectos de nuestro trabajo no es de gran importancia.

D) Reforma del 21 de abril de 1945. Decreto la propiedad de la Nación sobre los recursos hidráulicos.

E) Reforma de 12 de febrero de 1947. Estableció la unidad individual de dotación, fijándose una extensión máxima de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes. También estableció el recurso de amparo en materia agraria a favor de los pequeños propietarios, quienes podían hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de quienes contarán con el correspondiente Certificado de Inafectabilidad. Por último, decreto la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporando sus límites a su extensión que el Código Agrario en vigor establecía. A esta serie de reformas y adiciones se le dio el nombre de Alemán o Contrarreforma, ya que salía de lo social para tener tendencia al beneficio particular. Al respecto Rivera Rodríguez afirma:

*"Ciertos sectores le asignan a ésta el monte de contrarreforma, por su orientación a favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer*

*medios de protección y defensa contra las  
afectaciones agrarias*<sup>60</sup>

F) Reforma del 2 de diciembre de 1948. Esta reforma era relativa a la autorización que se le dio a los Gobiernos extranjeros para adquirir bienes inmuebles para ser destinados a las embajadas y legaciones de éstos.

G) Reforma del 20 de enero de 1960. Con esta reforma se ampliaba el dominio de la Nación sobre los recursos naturales de la Plataforma Continental, submarinos y zócalos; así como del espacio situado sobre el territorio nacional conforme al Derecho Internacional. Por otro lado se modificó y adicionó la propiedad, control de los recursos hidráulicos y se apoyo la facultad del Ejecutivo para concesionar la explotación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, minerales y carburos de hidrogeno en sus diferentes estados; excluyendo de la citada concesión al petróleo.

H) Reforma del 29 de diciembre de 1960. Reafirma la exclusividad de la Nación en materia de la energía eléctrica.

I) Reforma del 8 de octubre de 1974. Se modificaron diversas fracciones de este precepto legal, eliminando en primer lugar la expresión "Territorios Federales" ya que para ese entonces ya no existían; se eliminó de igual manera a los territorios que tenían capacidad para adquirir y poseer bienes raíces. También se dejó fuera de funcionamiento a las Comisiones Mixtas de los territorios. Las solicitudes de restitución y dotación ya no se presentaron en los territorios. Tampoco los territorios siguieron delimitando la extensión que pudiera poseer una persona.

J) Reforma del 6 de febrero de 1975. Reforma con la que se decretaba la exclusividad del Estado para aprovechar y utilizar la energía nuclear con fines pacíficos.

K) Reforma del 6 de febrero de 1976. Se modificó y adicionó el artículo en estudio determinando que aquellos elementos naturales que pudieran apropiarse servirían para lograr un desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se crean lineamientos para ordenar los asentamientos humanos planeando y regulando los nuevos centros de población.

---

<sup>60</sup> RIVERA Rodríguez, Isaías. Op. Cit., p.72

L) Reforma del 3 de febrero de 1983. Adicionó dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conformó a la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, legalmente ansiadas, en respuesta a los grandes conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario más práctico que jurídico, más populista que justo y que, debido a la última reforma, constituye el sustento constitucional de los Tribunales Agrarios, que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despegue significativo del agro, mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.

M) Reforma del 17 de marzo de 1987. Reforma llevada a cabo durante el sexenio Presidencial de Miguel De la Madrid, en la cual se adicionó al párrafo tercero relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, este aspecto jurídico - ecológico empezaría a tomar un gran auge en la vida cotidiana en lo sucesivo, pero es lamentable que se haya tomado en cuenta muy tarde.

N) Reformas del 6 de enero de 1992. Desde el nacimiento del artículo 27 Constitucional, se puede decir, que esta reforma es la de mayor relevancia, ya que trata de tomar una nueva política la Agro mexicano; diferente a las demás, salvo lo hecho por Alemán. Por lo que se trata de terminar con la inseguridad jurídica que no se ha podido erradicar. A continuación citaremos de manera general los preceptos reformados en esta fecha, las disposiciones que ocuparon su lugar y, cuando sea el caso, aquellas que se suprimieron y los efectos corrientes:

- 1) Derogación del derecho de los núcleos de población de obtener dotación de tierras.
- 2) Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles.
- 3) Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad y propiedad de los ejidos y comunidades.
- 4) Protección a la integridad territorial de la propiedad indígena.
- 5) Reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal.
- 6) Autorización a ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre sí.
- 7) La restitución.
- 8) Supresión de la dotación de tierras y el concepto de unidad individual de dotación.
- 9) Supresión del precepto que crea la S.R.A., C.C.A., C.A.M., Comité Particular Ejecutivo y Comisariado Ejidal.

- 10) Supresión del procedimiento de dotación de tierras, la indemnización por afectación agraria, el certificado de inafectabilidad y el precepto relativo al amparo de los particulares afectados.
- 11) Prohibición de latifundios.
- 12) Supresión de la afectación con fines agrarios o reparto, respecto a la pequeña propiedad que exceda los límites.
- 13) CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y ELEVACION A NIVEL CONSTITUCIONAL DE LA PROCURADURIA AGRARIA. El establecimiento de órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía también es una cuestión largamente discutida, producto de la contante desconfianza sobre los encargados de la aplicación de la ley y el desahogo de las instancias en los diferentes procedimientos, debida a la existencia de una ancestral corrupción en donde el mejor postor es quien mejor derecho posee. Las enormes lagunas de la Ley, la oscuridad de las disposiciones y la ambigüedad de los procedimientos, provocaron que la Comisiones Agrarias Mixtas cayeran en la pura mercadotecnia. Como siempre, dejar la facultad jurisdiccional en manos de órganos burocráticos no siempre capacitados, favoreció la distorsión de los principios de la justicia agraria.

Por otro lado, cabe precisar que la Procuraduría Agraria como institución protectora de los campesinos, no tiene su origen en la reforma de 1992, sino que cuenta con antecedentes significativos sino que remontan desde la Procuradurías de Pueblos hasta el decreto del presidente Adolfo Ruiz Cortines del 5 de agosto de 1953 que la crea como asesoría gratuita para el campesino.

O) Reforma de 28 de enero de 1992. Esta reforma fue la última realizada al multicitado precepto legal en cuestión, fue hecha a consecuencia de la que se efectuó al artículo 130, la cual reconoce la personalidad jurídica, y por ende la economía, de las asociaciones religiosas.

Por lo que desde esa fecha el artículo 27 autoriza la adquisición, posesión y administración de inmuebles que resulten indispensables para su objeto, los que deberán ser regulados por una ley especial. Esta misma reforma puso condición para la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia de acuerdo a lo que determine la ley reglamentaria correspondiente.

El artículo 27 Constitucional vigente es una respuesta clara a las preocupaciones de los campesinos y del Gobierno Federal por transformar la realidad del campo mexicano; buscar ser, entre otros, el medio idóneo para disminuir los niveles de pobreza que existen en el agro, con base en una mayor justicia agraria (creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria), y libertad (nuevos y más derechos para el campesino). En él están contenidas, entre otras, las bases para regular la vida del campo, así como las demandas de los campesinos del país por tener seguridad plena en el desarrollo de sus acciones y, sobre todo, por ser reconocidos como sujetos directos del cambio.

### 3.3. LEY AGRARIA VIGENTE.

Este ordenamiento legal nació a consecuencia de las reformas del 6 de enero de 1992 que sufrió el artículo 27 Constitucional. La Ley agraria contempla dentro de la exposición de motivos a la figura de la Procuraduría Agraria que para este trabajo interesa, de la siguiente manera:

#### JUSTICIA AGRARIA

*" El debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes, la iniciativa de la reforma al artículo 27 Constitucional, presenta por el Ejecutivo a mi cargo y sometida a la consideración del Poder legislativo. Unas de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria, con este organismo el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres de campo. Para cumplir con el mandato Constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: La Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano.*

*En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias.*

*Uno de los objetivos centrales de la reforma del marco legislativo agrario ha sido la procuración de justicia en el campo".<sup>61</sup>*

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional, fue la expedición de una ley reglamentaria de los nuevos y renovados principios que rigen la conformación de la rama jurídica que se pueden denominar el nuevo Derecho Agrario. Este dispositivo legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria. El 9 de julio de 1993 se reforma el citado ordenamiento legal en los artículos 166; 170, primer y segundo párrafo; 178; 185, fracción VI; y 198, fracción I; y se adicionaron los artículos 166. con un párrafo segundo; 173, con los párrafos segundo a séptimo; 180,

<sup>61</sup> Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.

con un párrafo segundo; 185, con un párrafo último; 191, con los párrafos segundo a cuarto.

La Ley agraria vigente contempla dentro de su contenido, 200 artículos distribuidos en 10 títulos y transitorios, de la siguiente manera:

- TITULO PRIMERO. Disposiciones preliminares.
- TITULO SEGUNDO. Del Desarrollo y Fomento Agropecuario.
- TITULO TERCERO. De los ejidos y Comunidades.
  - Capítulo I. De los Ejidos.
  - Capítulo II. De las Tierras Ejidales.
  - Capítulo III. De la Constitución de los nuevos Ejidos.
  - Capítulo IV. De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.
  - Capítulo V. De las Comunidades.
- TITULO CUARTO. De las Sociedades Rurales.
- TITULO QUINTO. De la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales.
- TITULO SEXTO. De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales.
- TITULO SEPTIMO. DE LA PROCURADURIA AGRARIA.
- TITULO OCTAVO. Del Registro Agrario Nacional.
- TITULO NOVENO. De los Terrenos Baldíos y Nacionales.
- TITULO DECIMO. De la Justicia Agraria.
  - Capítulo I. Disposiciones Preliminares.
  - Capítulo II. Emplazamiento.
  - Capítulo III. Del Juicio Agrario.
  - Capítulo IV. Ejecución de las Sentencias.
  - Capítulo V. Disposiciones Generales.
  - Capítulo VI. Del Recurso de Revisión.
- TRANSITORIOS.

Se resalto el Título Séptimo de los demás, porque en el se encuentra plasmada la figura de la Procuraduría Agraria, en los artículos 134 al 147. En los cuales se menciona que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134), y tiene funciones de servicio social, esta encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios mencionados en la ley (artículo 135), además se le otorgan un sinnúmero de atribuciones entre las que encontramos las de asesoramiento, conciliación, denunciar, prevenir, coadyuvar e investigar (artículo 136), esta institución tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que

estime necesario (artículo 137). Y de los demás artículos restantes se habla del personal de la Procuraduría, sus obligaciones y requisitos que deben tener para poder desempeñar los cargos (artículos 139 al 147).

### 3.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, por primera vez fue publicado en el Diario oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 y expedido el día 27 del mismo mes y año; pero fue abrogado por el Reglamento Interior expedido el 29 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, lo anterior por considerarse obsoleto y sentir la necesidad de un nuevo Reglamento Interior. Pero también el citado Reglamento fue abrogado por el Reglamento Interior vigente, que fue publicado el 28 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y en su artículo transitorio dice:

*"Transitorio Segundo. Se abroga el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1993 y se derogan las demás disposiciones que se opongan al presente Reglamento".<sup>62</sup>*

Después de lo antes citado, el Reglamento Interior tiene en su contenido 86 artículos distribuidos en diez capítulos y tres transitorios, y son:

- CAPITULO I. De la Competencia, Organización y Patrimonio de la Procuraduría.
- CAPITULO II. Del Procurador.
- CAPITULO III. Del Subprocurador General.
- CAPITULO IV. Del Secretario General.
- CAPITULO V. De las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Contraloría Interna.
- CAPITULO VI. De las Delegaciones.
- CAPITULO VII. De las Visitadurías Especiales.
- CAPITULO VIII. Del Comité Permanente del Control y Seguimiento.
- CAPITULO IX. De los Procedimientos.
- Capitulo X. De las Suplencias.
- TRANSITORIOS.

<sup>62</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria de 1996.

**NOTAS DEL CAPITULO TERCERO.**

( 55 ) RIVERA Rodríguez, Isaías. *El Nuevo derecho Agrario Mexicano*. 1ª edición. Editorial Mc Graw – Hill. México. 1994, p. 94.

( 56 ) MEDINA Cervantes, José Ramón. *Derecho Agrario*. Editorial Harla. México. 1989, p. 196.

( 57 ) FABILA, Manuel. *Cinco Ciclos de Legislación Agraria, 1493-1940*. SRA-CEHAM. México, 1981, p. 381-383.

( 58 ) CHAVEZ Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa. México. 1992, p. 357.

( 59 ) *La Legislación Agraria en México, 1914-1979*. Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio Gral. Emiliano Zapata. S.A.R., México. 1979, p. 33-34.

( 60 ) RIVERA Rodríguez, Isaías. Op. Cit., p.72

( 61 ) Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.

( 62 ) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria de 1996.

## **CAPÍTULO IV. MODERNIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.**

**4.1. *La Necesidad de Dotar a la Procuraduría Agraria de Autonomía Administrativa.***

**4.2. *Elevación a Rango de Autoridad a la Procuraduría Agraria.***

**4.3. *La Necesidad de Otorgar a la Procuraduría Agraria la Facultad Coercitiva.***

**4.4. *Inclusión de la Autonomía, Autoridad y Coercibilidad para la Procuraduría Agraria dentro del Marco Jurídico Vigente.***

**Notas del Capítulo Cuarto.**

#### 4.1. LA NECESIDAD DE DOTAR A LA PROCURADURÍA AGRARIA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.

Hoy en día la lucha por la libertad y la impartición de justicia en el campo es y seguirá siendo de enorme importancia por su moral histórica y su verdad. La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria con la reforma constitucional del artículo 27 en 1992, es muy significativa ya que el Derecho Agrario Mexicano, dadas sus características singulares, necesita de sus propias autoridades de justicia.

La Procuraduría Agraria institución que me ocupa, no tuvo su origen en esta multicitada reforma constitucional de 1992, sino que cuenta con antecedentes significativos, los cuales como ya analizamos se remontan desde la Procuraduría de Pueblos hasta el Decreto del Presidente Adolfo Ruiz Cortines del 5 de agosto de 1953 que la crea como asesora del campesino.

Sin embargo pretender, en las circunstancias actuales, es decir de un grado avanzado de justicia institucional, continuar con una institución como lo es la Procuraduría Agraria carente de autonomía administrativa es inconcebible, ya que un adecuado desempeño de sus funciones radica en la autonomía que se le pueda otorgar pero para entender mejor lo que se pide analizaremos el concepto de autonomía según diversos juristas que la definen así:

Para Rafael de Pina en su obra, "autonomía" es lo siguiente:

*"AUTONOMÍA. Potestad de que, dentro del Estado pueden gozar entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite —cuando la tienen— la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos".<sup>63</sup>*

Por lo que hace al autor José Alberto Garrone, en su obra "Diccionario Jurídico", proporciona el siguiente concepto:

*"AUTONOMÍA. Calidad o condición de un pueblo política y económicamente independiente, sujeto a*

<sup>63</sup> PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. Op. Cit., p. 57.

*las leyes emanan exclusivamente de su seno. La autonomía es un concepto eminentemente político que se emplea en dos sentidos: 1) Sentido estricto o propio: autonomía (del griego autos, por sí mismo, y nomos ley), significa la facultad de darse las propias normas por las que se han de regir. En este concepto, las provincias argentinas son autónomas, pues dictan sus propias constituciones y leyes, rigiéndose por ellas sin intervención del gobierno federal. Por otra parte, las circunstancias de dicha facultad esté limitada por la Constitución argentina, no les quita ese carácter, por cuanto hablamos de autonomía y no de soberanía. 2) Sentido político, actual y amplio: autonomía significa facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí mismo por autoridades elegidas de su seno; así entendida, autonomía equivale a independencia".<sup>64</sup>*

Y por lo que respecta el Lic. García Máynez define el término autonomía así:

**"AUTONOMÍA.** *Consiste esta en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse así mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas".<sup>65</sup>*

En la obra "Diccionario Jurídico Mexicano" se proporciona el concepto de "autonomía administrativa", y es la siguiente:

**"AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.** *Significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por Ley".<sup>66</sup>*

<sup>64</sup> GARRONE, José Alberto. *Diccionario Jurídico*. Editorial Abeledo-Perrot. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. 1986, p. 217-218.

<sup>65</sup> GARCIA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., 40ª edición. México. 1989, p. 104.

<sup>66</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II, U. N. A. M. Editorial Porrúa, S. A. México. 1987, p. 275.

La falta de autonomía administrativa necesaria para vigorizar su acción representativa y tutelar a los campesinos ante las autoridades agrarias, administrativas y judiciales del país, le impide que lleve a cabo sus finalidades de cumplimiento eficaz de la función protectora que le encomienda la Legislación Agraria.

Esta autonomía administrativa que propongo, haría que la Procuraduría Agraria mejorará y ampliará su facultad de representación, pudiendo actuar libremente en juicios ordinarios y recursos extraordinarios procedentes, para la defensa de los sujetos agrarios, además de asesorar a estos ante otras autoridades administrativas.

La autonomía que se propone aumentaría las atribuciones de la Procuraduría Agraria que hasta hoy contempla la Ley, beneficiando con mayor protección a los sujetos agrarios.

Entre algunas atribuciones que se aumentarían, serían las siguientes:

- Promover y proteger los derechos de los sujetos agrarios, así como la aplicación de medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones agrarias.
- Procurar y representar los intereses de los campesinos y además sujetos agrarios, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites y demás gestiones procedentes.
- Representar individualmente o en grupo al ejidatario ante autoridades agrarias y administrativas.
- Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del ejidatario, comunero y pequeños propietarios.

Aquí cabe hacer mención que esta atribución es muy importante dado que hay una gran ignorancia en el campo en cuanto a los derechos que contempla la ley a favor de los sujetos agrarios.

- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los campesinos.
- Aplicar sanciones administrativas.

Por lo que hace a esta atribución propuesta es necesaria que esta institución, tenga la facultad de sancionar en el supuesto caso de que se violen disposiciones agrarias.

- Excitar a las autoridades competentes a que tome medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los campesinos, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.

Es innegable la necesidad que existe para que a la Procuraduría Agraria se le dote de AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA para que dentro de su marco jurídico lleve a cabo una verdadera protección jurídica de los sujetos que están bajo su resguardo y pueda consolidar sus funciones básicas de asesoría legal, conciliación, representación jurídica, procurar y prevenir cualquier acción contraria a la Legislación Agraria.

#### **4.2. ELEVACION A RANGO DE AUTORIDAD A LA PROCURADURIA AGRARIA.**

La Reforma del artículo 27 Constitucional de 1992 partió, reconociendo el agotamiento de un modelo agrario que ya no respondía a los nuevos retos que se plantean al mundo rural. Un programa que puso en el centro de su estrategia el reparto agrario como fórmula para atender los reclamos campesinos y construir un campo productivo y justo, no puede ser ya que eje de ninguna política eficaz en términos de reactivación agraria y equidad social.

Entre otras, las modificaciones que se le hicieron al artículo 27, fue la creación de la procuraduría Agraria, figura tan necesaria para el "nuevo modelo agrario" dadas sus nuevas características jurídicas.

Sin embargo creo sinceramente, como lo he dicho en el anterior punto de este trabajo que la Procuraduría Agrario carece de ciertas características imprescindibles para un mejor y buen desempeño de sus funciones que le permitan adecuarse a las condiciones jurídicas actuales del país para poder normar la realidad. De esto surge mi inquietud por que se Eleve a Rango de Autoridad a la Procuraduría Agraria para que aunada a la Autonomía, que atrás propuse, se rija como una Institución Agraria con mando propio, basada en la Ley y libre de aplicar sus facultades y atribuciones.

Definido mi objetivo, pasare como le he venido haciendo, a definir en principio lo que se entiende por "Autoridad".

En términos generales el Diccionario de la Lengua Española "Pequeño Larousse", define a está como:

**"AUTORIDAD.** Poder legítimo: autoridad paterna. Persona revestida de poder, mando o magistratura".<sup>67</sup>

Por lo que respecta, el Instituto de Investigaciones Jurídicas en la obra "Diccionario Jurídico Mexicano", proporciona la siguiente definición:

**"AUTORIDAD.** La posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por su extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder".<sup>68</sup>

El Lic. Eduardo Pallares en su obra "Diccionario de Derecho Procesal Civil" cita las definiciones hechas por los siguientes juristas:

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela conceptualiza:

**"AUTORIDAD.** Es el órgano estatal, investido de facultad de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce una creación, una extinción de situaciones en general, jurídicas y fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa".<sup>69</sup>

<sup>67</sup> GARCIA – PELAYO y Gross, Ramón. Op. Cit., p. 113.

<sup>68</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 286.

<sup>69</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S. A. 20ª edición. México. 1991, p. 111.

Por lo que hace al Lic. Gabino Fraga define el término de la siguiente manera:

*"AUTORIDAD. Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecte la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones".<sup>70</sup>*

Y por último el Lic. Camelutti da el siguiente concepto:

*"AUTORIDAD. Es la persona que goza de potestad jurídica y entiende por tal el poder de mando para la tutela de un interés ajeno".<sup>71</sup>*

Y es que la legislación vigente al no contemplar como autoridad agraria limita su accionar, dejándola a veces como simple observador de las disposiciones establecidas, en las que debe intervenir.

El artículo 134, Título Séptimo de la Ley Agraria en vigor intenta definir lo que se debe entender por Procuraduría Agraria y en donde pude observar la carencia antes aludida, que en este apartado se analiza:

*"Artículo 134º. La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".<sup>72</sup>*

Es claro que el citado artículo, no contempla a la Procuraduría Agraria como Autoridad dentro del sector en cuestión; cosa que a todas luces resulta inconcebible, si tomo en cuenta que en otros sectores como el laboral y en el comercial sí existen, Procuradurías dotadas de autonomía y con la consecuente autoridad.

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ley Agraria de 1994. México.

Para reafirmar esto citare como ejemplo los preceptos legales que facultan a la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Trabajo y Prevención Social como autoridades en sus respectivos ramos.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su Capítulo II denominado de las autoridades establece:

*"Artículo 20º. La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuestos en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto".<sup>73</sup>*

Por su parte la Ley Federal del Trabajo de 1970, incluye a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo dentro de las autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, en su Título Once, Capítulo Primero artículo 523, que a la letra dice:

*"Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:*

- I. A la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;*
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Educación Pública;*
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;*
- IV. A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO;*
- V. Al Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento;*
- VI. A la Inspección del Trabajo;*
- VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;*
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en la Utilidades de la Empresa;*
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;*
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;*

<sup>73</sup> Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Pac, S. A. México. 1998, p. 10.

*XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y  
XII. Al Jurado de Responsabilidades<sup>74</sup>*

Cabe hacer mención, que mediante el decreto publicado el 2 de junio de 1975, se le dio a la Procuraduría Federal de la Defensa del trabajo, el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo de Previsión Social, dotándola de autonomía administrativa para vigorizar su acción representativa y tutelar de los trabajadores ante las autoridades laborales del país, con la finalidad de que cumpla con mayor eficiencia su función legal.

Teniendo en cuenta estas dos loables instituciones es que no se puede concebir, como es que la Procuraduría Agraria, que tiene una finalidad de Protección, al igual que sus contemporáneas, no este contemplada legalmente como autoridad.

Es por todo lo anterior que mediante este apartado propongo la elevación a rango de autoridad a la Procuraduría Agraria, para que cumpla de manera más firme sus funciones básicas de asesoría legal, conciliación y representación jurídica a que le obliga la Ley.

En base a esto se propone de igual modo la inclusión en la Legislación Agraria, un Capítulo referente a las Autoridades ya que esta carece de él; y en el respectivo Reglamento sé dina el carácter con el que interviene en las diferentes cuestiones legales agrarias, que debe conocer.

#### **4.3. LA NECESIDAD DE OTORGAR A LA PROCURADURÍA AGRARIA LA FACULTAD COERCITIVA.**

En la actualidad el Estado se justifica por sus fines. Cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones; si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar.

Dentro de estos fines sociales que debe el Estado realizar, encontré la Procuraduría de Justicia muy en particular de la Justicia Agraria, renovación surgida por las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992 y que ya he citado, sin

<sup>74</sup> Ley Federal del Trabajo. Editorial Delma. México.

embargo este fin se ha ido reduciendo a limitados esfuerzos de protección de clases privilegiadas, frente al desamparo de grandes núcleos de nuestra población campesina.

La reforma constitucional multicitada, como anteriormente lo he dicho, creó a la Procuraduría Agraria para la protección de los sujetos agrarios sin embargo no se le otorgo la posibilidad de no recurrir a la violencia para hacer cumplir un deber jurídico, dicho en otras palabras la facultad de coercibilidad.

Por lo anterior considero que la Procuraduría Agraria, para que cumpla cabalmente sus funciones debe de contar con facultades resolutorias, al menos en algunos casos, para no ignorar la función del Tribunal Superior Agrario. Y para que este organismo se le dé dicho efecto, resulta necesario que se le confiera la facultad coercitiva, para que se garantice el adecuado cumplimiento de sus determinaciones basadas en la Ley.

Pero para atender mejor lo propuesto, pasaré a definir la que se entiende por Coercibilidad, así que de esta manera se tiene que para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M, el término se define:

***“COERCIBILIDAD.*** Es la posibilidad abstracta que detenta el ordenamiento jurídico de aplicar una sanción a la conducta antijurídica”.<sup>75</sup>

Para el profesor Eduardo García Máynez, en su obra “Introducción al Estudio del Derecho”, la coercibilidad es lo siguiente:

***“COERCIBILIDAD.*** Entendemos la posibilidad de la norma sea cumplida en forma no espontánea e incluso en contra de la voluntad del obligado. Ahora bien: esta posibilidad es independiente de la existencia de la sanción”.<sup>76</sup>

Sin embargo para el Licenciado Leonel Pereznieta Castro la coercibilidad debe radicar en la autoridad pública y no en la norma jurídica al afirmar:

<sup>75</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 498.

<sup>76</sup> GARCÍA Máynez, Eduardo. Op. Cit., p. 22.

*“COERCIBILIDAD. Es pues, la posibilidad de la autoridad pública de no recurrir a la violencia para hacer cumplir un deber jurídico. Es de aclararse que coercibilidad, en el sentido en que se usa aquí el término, no significa la existencia de una sanción”.*<sup>77</sup>

Para mi particular punto de vista, tomo como válida esta última, por referirse a un ente o autoridad y no a la norma como es afirmado por los demás autores.

Es esencial que lo jurídico debe imponerse incondicionalmente, tanto si cuenta con la voluntad del sujeto como si ésta le es adversa. Por esto debe haber la posibilidad de la coercibilidad en la Legislación Agraria vigente y sea la Procuraduría Agraria como autoridad quien aplique esta posibilidad.

No se habla de que el cumplimiento necesariamente sea por la fuerza sino que como lo dice el notable jurista Luis Recasens Siches en su Tratado General de Filosofía del Derecho:

*“...no se afirma de modo alguno que la manera necesaria de realización del Derecho sea el empleo de la fuerza, sino que se sostiene que es esencial al sentido de la norma jurídica el que para el caso de que no fuese cumplida voluntariamente sea impuesto su cumplimiento mediante la fuerza. No se habla del hecho de la fuerza, sino de la esencial posibilidad de usarla cuando no se produzca el cumplimiento voluntario”.*<sup>78</sup>

Esta llamada esencial posibilidad que debe contar la Procuraduría Agraria para el debido cumplimiento de la norma jurídica, debe ser respaldada por la también posibilidad de aplicar una sanción.

<sup>77</sup> PEREZNIETO Castro, Leonel. *Introducción al Estudio de Derecho*. Editorial Harla. 12ª edición. México. 1989, p. 37.

<sup>78</sup> RECASENS Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1978, p. 187.

Y es que la también posibilidad de aplicar una sanción demuestra en la experiencia que el hombre puede controlar su conducta por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal en caso de que no realice una conducta no deseada.

Por esto en muchas ocasiones la simple irritabilidad produce como reacción a una determinada conducta, otra dañina para el sujeto que realizó la primera. Es el llamado principio de retribución, es decir, reaccionar con un mal contra aquel que ha realizado un mal.

De este modo, se entiende por sanción según el Diccionario de la Lengua Española Laurousse:

*"SANCIÓN. (Latín sanctio). Pena, castigo o medida represiva por la ejecución de un Ley".<sup>79</sup>*

Para el Instituto de investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M, tiene ciertas notas características que la identifican como tal, las cuales son:

*"a) Es un contenido de la norma jurídica; b) En la proporción jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjudicios dolores; d) En el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como la ejecución la lleva a cabo los órganos del Estado, en tanto que se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos; y e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito".<sup>80</sup>*

<sup>79</sup> GARCIA – PELAYO y Grooss, Ramón. Op. Cit.

<sup>80</sup> Instituto de investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 2871 – 2872.

Tomando estas bases, es que el Derecho Agrario debe ser dotado con un principio coercitivo que implique que la Procuraduría Agraria teniendo la característica de ser autoridad como anteriormente lo propuse, pueda aplicar una sanción que en este caso sería administrativa, ya que el daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

De aquí se puede deducir que la sanción que debe aplicar la Procuraduría Agraria, para el incumplimiento de las disposiciones jurídicas es la administrativa.

Por lo anterior se entiende por sanción administrativa según juristas lo siguiente:

*"Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como "un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido".*

*"Montoro Puerto entiende a la sanción administrativa también como un medio represivo que impone la administración con su potestad sancionadora que por el hecho de emanar de ella merece el calificativo de sanción administrativa".<sup>81</sup>*

Dicha sanción administrativa que aquí propongo podría ser de carácter patrimonial o económica, como la multa (reina de las sanciones), el decomiso, la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos.

Por lo que es indispensable que dentro de la Legislación Agraria se contemplen sanciones para la violación de preceptos legales tales como el artículo 27, 34, 45, 47, 49, 95, 108, 117 entre otros.

Por todo lo anterior creo que la coercibilidad es un elemento totalmente indispensable para el buen funcionamiento de las facultades y atribuciones de la Procuraduría Agraria que junto con la sanción harían que la Legislación Agraria se aplicara cabalmente.

---

<sup>81</sup> Ibidem.

#### **4.4. INCLUSIÓN DE LA AUTONOMÍA, AUTORIDAD Y COERCIBILIDAD PARA LA PROCURADURÍA AGRARIA DENTRO DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE.**

Debe decirse que el análisis histórico jurídico y social del campo mexicano, que he hecho, evidencia la necesidad de incluir en el marco jurídico agrario las facultades y atribuciones de autonomía, autoridad y coercibilidad a la Procuraduría Agraria para que pueda lograr adecuadamente con sus obligaciones y así poder evitar las relaciones de injusticia que cada vez y con mayor fuerza caracterizan el campo mexicano.

Toca ha nosotros como próximos Abogados Defensores de los Derechos ajenos, hablar y convencer a los legisladores y autoridades a nombre de los campesinos de la necesidad de un marco legal más dinámico que busque el bienestar no solo del sujeto agrario sino de sus familias.

La propuesta que hoy hago, a más de ochenta años de iniciada la Revolución, no contraviene al espíritu del Constituyente del '17, sino que la respalda, adecuando conceptos a una institución social que busca la justicia, la libertad y la certidumbre jurídica en el campo.

Sembrar una semilla de libertad y autonomía en la loable institución de la Procuraduría Agraria hará que sus objetivos puedan ser cosechados gratamente.

Es por todo esto, que la propuesta que mediante este trabajo solicito, parte y tiene su fundamento en la inclusión o adición al artículo 27 Constitucional, en particular a la fracción XIX que reconocería a la Procuraduría Agraria de Autonomía Administrativa y su elevación a rango de Autoridad Agraria con la consiguiente facultad sancionadora.

De tal modo la fracción XIX de este ordenamiento Constitucional podría quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 27. La propiedad...

XIX. Con base en esta...

La ley cuenta con un órgano para la procuración de justicia agraria que tiene el carácter de autoridad agraria y esta dotado de autonomía administrativa y por tal tiene la facultad de sancionar.

Esta actualización al fundamento constitucional de la Procuraduría Agraria responde a una nueva realidad que exige respuestas adecuadas. No puedo acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia.

Pasando con la Legislación Agraria, considero que para lograr el objetivo es necesario que primeramente en su Título Primero denominado Disposiciones Preliminares, debe tener un precepto que faculte a la Procuraduría Agraria como institución autónoma y dotada de autoridad para poder sancionar el incumplimiento de mandatos administrativos consagrados por la ley.

Asimismo dentro de esta Ley Agraria debe de existir un Capítulo denominado "De las Autoridades" ya que esta carece de él. En el se encontraría a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Procuraduría Agraria pudiéndose encontrar aspectos generales de cada una de ellas sus atribuciones, facultades y demás inherentes a ellas.

Aunque los Tribunales pueden considerarse como autoridades, no cabrían dentro de este apartado ya que su naturaleza es judicial y no administrativa como los primeros.

También es necesario, que dentro de la Legislación Agraria exista un Capítulo relativo a las sanciones por infracciones a diversos artículos de la propia ley, las cuales serían sancionadas por la Procuraduría, independientemente de que se pueda acudir a los Tribunales Agrarios para hacer valer un derecho violado.

Con base en esto los artículos de la Ley Agraria que podrían estar complementados con una sanción entre otros serían: El artículo 27 que establece que las resoluciones de la asamblea son obligatorias; sin embargo que sucede cuando el ejidatario no cumple la resolución, en la práctica nada; sin embargo si esta disposición pudiera ser sancionada el precepto tendría mayor obligatoriedad.

Otro caso es el contenido por el artículo 34 que sostiene que el comisariado ejidal que se encuentre en funciones esta incapacitado para adquirir tierras u otros derechos ejidales. Sin embargo si existiera la posibilidad de denunciar la contravención de este artículo ante la Procuraduría Agraria y la correlativa imposición de una sanción por parte de esta última sería aplaudible.

Dentro de la misma legislación agraria en el Título Séptimo denominado "De la Procuraduría Agraria" ampliando el contenido de los artículos que describen y facultan a la Procuraduría Agraria. De este modo el artículo 134 podría quedar de la siguiente manera:

Artículo 134°. La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene funciones de autoridad administrativa y como tal la facultad de aplicar (sancionar) la coercibilidad por el incumplimiento de la presente Ley.

También el artículo 136 podría ser modificado para aplicar mejor la Ley en base a lo propuesto, de tal forma se adicionaría a sus fracciones:

- Aplicar sanciones establecidas en la presente ley.

Creo que a la anterior propuesta le falta el perfeccionamiento legislativo, para su adecuada integración a la Ley; sin embargo aquí esta la propuesta.

Por último y para finalizar haré un comentario en torno al Reglamento Interior de la procuraduría Agraria, ya que también creo que debe de incluir lo antes propuesto por efecto de que se tuviera por modificada la Constitución y la Ley Agraria.

Así pues el Capítulo I denominado "De la Competencia, organización y del patrimonio de la Procuraduría", quedaría adicionado en su artículo 2º para quedar de la siguiente manera:

Artículo 2º. La Procuraduría Agraria por su autonomía administrativa y por su carácter de autoridad tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la ley.

Para el logro de su objetivo, la Procuraduría estará facultada para aplicar sanciones administrativas. Asimismo ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido por la Ley y este Reglamento.

También el artículo 5º sería adicionado en los mismos términos que la Ley en las facultades que se le otorgan:

- Aplicar sanciones establecidas en la ley por violación a preceptos jurídicos de la propia ley.

Todo lo anterior es porque el campo de hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad que aunque otras Procuradurías, con carácter de beneficio social ya la aplican; lo que nos ha impedido profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que se nos ha dado pero que hoy necesita adecuarse a una nueva realidad jurídica.

**NOTAS DEL CAPITULO CUARTO.**

- ( 63 ) PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. Op. Cit., p. 57.
- ( 64 ) GARRONE, José Alberto. *Diccionario Jurídico*. Editorial Abeledo-Perrot. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. 1986, p. 217-218.
- ( 65 ) GARCIA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., 40ª edición. México. 1989, p. 104.
- ( 66 ) Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II, U. N. A. M. Editorial Porrúa, S. A. México. 1987, p. 275.
- ( 67 ) GARCIA – PELAYO y Gross, Ramón. Op. Cit., p. 113.
- ( 68 ) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 286.
- ( 69 ) PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S. A. 20ª edición. México. 1991, p. 111.
- ( 70 ) *Ibidem*.
- ( 71 ) *Ibidem*.
- ( 72 ) Ley Agraria de 1994. México.
- ( 73 ) Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Pac, S. A. México. 1998, p. 10.
- ( 74 ) Ley Federal del Trabajo. Editorial Delma. México.
- ( 75 ) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 498.
- ( 76 ) GARCIA Máynez, Eduardo. Op. Cit., p. 22.
- ( 77 ) PEREZNIETO Castro, Leonel. *Introducción al Estudio de Derecho*. Editorial Harla. 12ª edición. México. 1989, p. 37.
- ( 78 ) RECASENS Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, S. A., México. 1978, p. 187.
- ( 79 ) GARCIA – PELAYO y Gross, Ramón. Op. Cit.
- ( 80 ) Instituto de investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 2871 – 2872.
- ( 81 ) *Ibidem*.

## CONCLUSIONES.

- 1) La conjunción del movimiento revolucionario mexicano de 1910 y de los ideales sociales del celebre Licenciado Luis Cabrera sentaron las bases para la conceptualización de un nuevo Derecho Agrario Mexicano, basado en la justicia social y de mayor beneficio para las bases campesinas mexicanas.
- 2) El 22 de noviembre de 1921 se creo la Procuraduría de Pueblos institución cuyo objetivo fundamental fue subsanar mediante la representación y protección, a la escasa cultura e ignorancia del campesino; sin embargo la falta de visión de los legisladores al hacerla un ente dependiente fue motivo para que con el transcurso del tiempo sus funciones se fueran minimizando hasta su desaparición.
- 3) De 1934 - 1952 fue un periodo donde se olvido por completo al sector agrario por lo que respecta a la institucionalización protectora del campesino, ya que en ese entonces no habia algun organismo encargado de orientar ni representar al pueblo campesino frente a los problemas jurídicos que se vivían y ante otros organismos gubernamentales.
- 4) La creación de una nueva figura institucional agraria protectora de los derechos del campesino como lo fue la Procuraduría de Asuntos Agrarios en 1953 evidencio una vez más el atrazo en que estaba cayendo la procuración de justicia Agraria y lo alejado que estaba del Derecho Positivo.
- 5) La falta de claridad para la impartición de justicia continuaba para los años setentas en donde el máximo organismo gubernamental en materia agraria como lo fue en su tiempo la Secretaría de la Reforma Agraria, tenía entre sus múltiples funciones la facultad de aplicar la legislación agraria, además de otras facultades, lo que hacia que no se apegara a la transparencia que se pudiera encontrar en un órgano autónomo de distribución de justicia.
- 6) La crisis acumulada por décadas anteriores en el Derecho Agrario Mexicano hizo que para 1992 se realizara una reestructuración al marco jurídico agrario vigente hasta ese entonces.
- 7) La Secretaría de la Reforma Agraria dejó de ser importante a nivel constitucional, ya que con las reformas de 1992 se derogó la fracción XI inciso a), pero no desaparece ya que se encuentra plasmada en la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, contando solo con algunas atribuciones específicas, ya que otras fueron absorbidas acertadamente por los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria creados por la misma reforma constitucional.

- 8) Con las reformas del 6 de enero de 1992, al artículo 27 Constitucional, la Procuración de Justicia a través de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria ha tomado la importancia debida, ya que se tomo conciencia de las injusticias que vive el campesino y de los derechos que puede hacer valer según la ley.
- 9) La creación de la Procuraduría Agraria ha sido un acertado logro para los sujetos agrarios en México, ya que la defensa de los derechos agrarios era una necesidad imperiosa por los constantes abusos que se daban en el campo mexicano, sin embargo la limitación de sus facultades y atribuciones entorpecen la materialización de la justicia.
- 10) La Legislación Agraria Vigente y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establecen el estricto respeto a libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, así como también plasma las funciones, atribuciones, organismos, unidades administrativas y técnicas, que ayudan para que la Procuraduría realice los fines para los cuales fue creada. Sin embargo, es necesario que se amplíen sus facultades y atribuciones.
- 11) La falta de Autonomía Administrativa en la Procuraduría Agraria impide que esta vigorice su accionar representativo y de tutelaje hacia el campesinado ante órganos administrativos y judiciales que pudiesen estar involucrados con él.
- 12) La Legislación Agraria vigente al no contemplar como autoridad administrativa a la Procuraduría Agraria, limita su funcionamiento, ya que al no permitirle actuar como tal la convierte en una institución altruista.
- 13) La historia social y jurídica de nuestro país, el sector agrario evidencia la necesidad de dotar a la Procuraduría Agraria como órgano de administración de justicia, de las facultades y atribuciones de Autonomía, Autoridad y Coercibilidad para poder cumplir adecuadamente con sus determinaciones.
- 14) La Procuraduría Agraria tiene un espíritu social como institución de procuración de justicia que es digna de alabanza, sin embargo la limitación de sus facultades

y atribuciones entorpecen el sostenimiento del derecho que puede ser amenazado o violado; por tal motivo mi propuesta es la de dotar a esta institución de la facultad coercitiva para imponer el contenido de las disposiciones agrarias a través de medidas de apremio.

- 15) Tomando en cuenta los elementos esenciales del Derecho Agrario, puedo afirmar, que constituye una subrama importante dentro del Derecho Social, especialmente en nuestro país, ya que es donde se observa con mayor énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación del cumplimiento de la justicia agraria.

## BIBLIOGRAFIA.

BENITEZ Treviño, Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*. Editorial Porrúa, S. A. 3ª edición. México. 1994.

CABANELLA de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. 11ª edición. Buenos Aires, Argentina. 1993.

CARRANCO Ramirez, Eduardo. *Análisis de la procuraduría de Asuntos Agrarios y su Reglamento*. Editorial Editores Mexicanos unidos, S. A. México. 1957.

CASO, Angel. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1950.

CHAVEZ Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1992.

➤ *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. Editorial Porrúa, S. A., 3ª edición. México. 1991.

DELGADO Moya, Ruben. *El Derecho Social del Presente*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1977.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo I y VI. Editorial Bibliografía Argentina. Argentina. 1954.

ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. 2ª edición. México. 1986.

FABILA, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493 – 1940*. Editorial SRA - CEHAM. México. 1981.

GARCIA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*.  
Editorial Porrúa, S. A. 40ª edición.  
México. 1989.

GARCIA Ramírez, Sergio. *Elementos de Derecho Procesal Agrario*.  
Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición.  
México. 1993.

GARCIA – PELAYO y Gross, Ramón. *Diccionario Enciclopédico Laurousse*.  
Editorial Laurousse.  
México. 1972.

GARRONE, José Alberto. *Diccionario Jurídico*. Tomo I.  
Editorial Abeledo – Perrot.  
Buenos Aires, Argentina. 1986.

GONZALEZ Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario*.  
Editorial Jus, S. A.  
México. 1975.

IBARRA Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1989.

IBARROLA, Antonio de. *Derecho Agrario*.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1983.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II.  
U. N. A. M. Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1987.

Instituto Nacional de Capacitación. *Lecciones sobre la Ley Federal de la Reforma Agraria*.  
Editorial Biblioteca Campesina.  
México. 1973.

LANZ Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*.  
Editorial Harla.  
México. 1957.

*Legislación Agraria en México 1914 – 1979*. Comisión para la Conmemoración del  
Centenario del Natalicio Gral. Emiliano Zapata S. A. R.  
México. 1979.

LEMUS García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*.  
Editorial Porrúa, S. A. 7ª edición.  
México. 1991.

*Manual de Tramitación Agraria*.  
Editorial Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.  
1ª edición. México. 196

MEDINA Cervantes, José Ramón. *Derecho agrario*.  
Editorial Harla.  
México. 1989.

MENDIETA y Nuñez, Lucio. *El Derecho Social*.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1953.

➤ *El Problema Agrario en México*.  
Editorial Porrúa, S. A. 6ª edición.  
México. 1954.

➤ *Introducción al Estudio de Derecho Agrario*.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1966.

*Nueva Ley de Reforma Agraria*.  
Editorial Editores Mexicanos Unidos, S. A. 3ª edición.  
México. 1979.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*.  
Editorial Porrúa, S. A. 20ª edición.  
México. 1991.

PEREZNIETO Castro, Leonel. *Introducción al Estudio del Derecho*.  
Editorial Harla. 12ª edición.  
México. 1989.

PINA, Rafael de y Pina Vara Rafael de. *Diccionario de Derecho*.  
Editorial Porrúa, S. A. 19ª edición.  
México. 1993.

PONCE de León Armenta, Luis M. *Derecho Procesal Agrario*.  
Editorial Trillas. 1ª edición.  
México. 1988.

RECASENS Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1978.

RIVERA Rodríguez, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*.  
Editorial Mc Graw – Hill. 1ª edición.  
México. 1994.

RUIZ Massieu, Mario. *Derecho Agrario*.  
Editorial P. G. R.  
México. 1988.

➤ *Derecho Agrario Revolucionario*.  
Editorial UNAM.  
México. 1987.

SILVA Herzog, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*.  
Editorial Fondo de Cultura Económica. 2ª edición.  
México. 1974.

TORQUEMADA, Fray Juan de. *Monarquía Indiana*.  
Volumen IV.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA.

- Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1953.
- Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 1954.
- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.
- Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1979.
- Diario Oficial de la Federación de 1º de diciembre de 1980.
- Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1985.
- Diario Oficial de la Federación de 26 de Febrero de 1992.

## ORDENAMIENTOS LEGALES.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A. México. 1994.
- Ley Agraria. Editorial Sista. 1997.
- Ley Federal del Trabajo. Editorial Delma. México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S. A. México. 1997.
- Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Pac, S. A. México. 1998.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editorial Sista. México. 1997
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Editorial Sista. México. 1997.