

1020



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

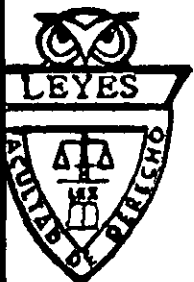
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

"LA AUTONOMIA DE LA PROCURADURIA AGRARIA COMO PRESUPUESTO DE SU FUNCION JURISDICCIONAL"



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERIKA ZAVALA SALAS

ASESOR: LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES



CIUDAD UNIVERSITARIA

2001.

289236



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCIÓN DEL SEÑOR LICENCIADO ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES, CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO CON AUTORIZACIÓN DEL SEÑOR LICENCIADO ESTEBAN LÓPEZ ANGULO (AD MORTEM) Y DEL LICENCIADO ANTONIO A. SALEME JALILI, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.

DEDICATORIAS

CON AMOR Y AGRADECIMIENTO A DIOS,  
PORQUE JAMAS NOS DA UN DESEO SIN DARNOS TAMBIEN LA  
CAPACIDAD PARA HACERLO REALIDAD. PERO HAY QUE  
TRABAJAR POR ÉL, ESO SÍ; Y PORQUE HA ESTADO CONMIGO A  
CADA PASO COMO UNA LUZ EN MI VIDA, ME LLEVA DE LA  
MANO PARA SEGUIR ADELANTE, Y SIN ÉL SIMPLEMENTE NO  
PODRÍA ESTAR AQUÍ

A MIS PADRES,

J. ENRIQUE ZAVALA PEÑA

Y

SUSANA SALAS RODRÍGUEZ

PORQUE DIOS NO PODÍA ESTAR EN TODAS PARTES POR  
ESA RAZON LOS CREO A USTEDES QUE ME GUIAN APOYAN  
Y FORMAN; GRACIAS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE  
ESTUDIAR PARA AYUDAR Y SERVIR A MIS SEMEJANTES

A MIS HERMANOS:

ENRIQUE, SUSANA, A FIDEL, (MI TERCER HERMANO),

Y A MI SOBRINO

PORQUE SIEMPRE ME HAN PUESTO LA MUESTRA DEL  
CAMINO A SEGUIR, COMO EJEMPLO DE ESTUDIO,  
PERSEVERANCIA Y REALIZACIÓN. Y POR LA ILUSION  
DE VIVIR CUANDO LOS HECHOS HABLAN, LAS  
PALABRAS NO SON NADA

EN MEMORIA DE MI TÍO

LIC PASCUAL ZAVALA PEÑA

PORQUE ME MOSTRÓ QUE LA DIGNIDAD, LA JUSTICIA Y FUERZA  
DE ESPÍRITU SON CUALIDADES HUMANAS... SIEMPRE ESTARÁ  
CON NOSOTROS. LA VIDA ES ETERNA Y LA MUERTE ES SÓLO UN  
HORIZONTE, Y UN HORIZONTE NO ES NADA SALVO EL LÍMITE DE  
NUESTRA VISTA

A SU FAMILIA,

POR LA AYUDA, GUÍA Y DISPONIBILIDAD QUE ME BRINDARON  
PARA REALIZAR ESTA META EN MI VIDA. CUANDO UNO DA DE SÍ  
MISMO, RECIBE MAS DE LO QUE DA.

AL LIC RAÚL LEMUS GARCÍA

Y

AL LIC ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

PORQUE ME HAN DEMOSTRADO QUE LOS MAESTROS SON  
AQUELLAS PERSONAS QUE SE UTILIZAN A SÍ MISMAS COMO  
PUENTES, SOBRE LOS CUALES INVITAN A SUS ESTUDIANTES  
A CRUZAR; ENTONCES, DESPUÉS DE HABERLES FACILITADO  
CRUZAR, ALEGREMENTE SE DESPLOMAN, EXHORTÁNDOLOS  
A CREAR PUENTES PROPIOS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO,  
A LA FACULTAD DE DERECHO Y A MIS MAESTROS, POR  
DARNOS LAS BASES PARA FORJARNOS UN FUTURO  
CIERTO, SEGURO Y LLENO DE CONOCIMIENTOS, Y  
PORQUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO ES IMPORTANTE POR SÍ MISMA Y POR SUS  
OPCIONES NO POR SUS PROBLEMAS.



# ÍNDICE

	PÁGINAS
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO 1</b>	
1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	5
1.2 ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN XIX DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.....	8
<b>CAPÍTULO 2</b>	
2.1 LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO, SECTORIZADO Y DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA ....	15
<b>CAPÍTULO 3</b>	
3.1 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	24
3.2 ANÁLISIS DE LA LEY AGRARIA Y DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	26
3.2.1. <i>Ley Agraria</i> .....	27
3.2.2. <i>Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria</i> .....	37

## CAPÍTULO 4

4.1	COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	73
4.1.1	<i>Asesoría Jurídica</i> .....	75
4.1.2	<i>Procuración y Defensa Judicial</i> .....	79
4.1.3	<i>Proceso de Conciliación</i> .....	91

## CAPÍTULO 5

5.1	LA AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	97
5.1.1	<i>Autonomía Institucional</i> .....	100
5.1.2	<i>Autonomía Funcional</i> .....	107
5.1.3	<i>Autonomía Administrativa</i> .....	110
5.1.4	<i>Autonomía Jurídica</i> .....	112

CONCLUSIONES.....	117
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	123
-------------------	-----

LEGISLACIÓN.....	125
------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

La propiedad de la tierra ha sido, desde los inicios de la humanidad, motivo de constantes problemas. Los hombres siguen luchando por poseer territorios; las últimas guerras han tenido como finalidad, en esencia, la expansión. Tradicionalmente se considera a la tierra como el bien máspreciado; la riqueza va casi siempre en relación directa con la tierra que se posea.

La justicia agraria, asunto tan importante requiere, por definición la existencia de órganos autónomos de plena jurisdicción integrados con los mejores recursos humanos posibles, pero había sido soslayado por largo tiempo, a pesar de que los especialistas de la materia, prácticamente todos ellos, reiteraron ininterrumpidamente la demanda de una reforma constitucional.

En el presente trabajo se hará un análisis de la evolución que ha tenido la función de la procuración agraria desde la Conquista y Colonia en nuestro país, hasta nuestros días, haciendo énfasis en lo imprescindible de la creación de un órgano especializado como la Procuraduría Agraria que, de forma transparente y eficaz brinde protección y asesoría al campesino, exaltando la importancia de que su autonomía sea plena para poder hacer efectiva sus facultades, especialmente la de emitir recomendaciones.

En el campo vive y trabaja la cuarta parte de los mexicanos, pero el valor de lo que ellos producen es apenas la decimatercera parte del producto nacional. Esto viene a propiciar pobreza, estancamiento y deterioro. El campo está pobre en términos absolutos y también cuando se le compara con otros sectores de la actividad económica. Casi las tres cuartas partes de los mexicanos en pobreza extrema —que se define por la satisfacción inadecuada de los

requerimientos nutricionales y nada más— viven y trabajan en el campo, desgraciadamente esta situación no es nueva.

El efecto de la prolongada crisis se acumula sobre los campesinos pobres, la gran mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre los pobres. El combate a la pobreza y deterioro rural fueron la principal motivación del cambio a la legislación, que es apenas uno de los componentes de la transformación integral que el campo exige.

El problema agrario fue y sigue siendo de singular importancia, considerándose el más trascendental de la Revolución Mexicana, así resulta útil para entender mejor todo lo relacionado con éste, conocer el artículo 27 Constitucional además, adentrarnos en su ley reglamentaria: la Ley Agraria, de esta manera podemos confirmar que los hombres del campo han recibido beneficios, muchos de ellos consagrados en los mencionados fundamentos legales.

La finalidad del presente trabajo es destacar la notable importancia, facultades, funciones y competencia de la Procuraduría Agraria, que deriva de las reformas al Artículo 27 Constitucional de 1991-1992 y al Reglamento Interior de 1996, ésta como Institución necesaria en el procedimiento agrario, ya que anteriormente las burocracias crecían pero no la atención ni los servicios.

Es así como se mostrará que, en las reformas constitucionales al artículo 27 específicamente en su fracción XIX, se reconoce que en la época de su presentación existía en el campo mexicano un rezago de más de cincuenta años en la impartición de justicia; lo que fundaba la necesidad de que, en el ámbito constitucional, el Estado asumiera la responsabilidad de dictar las medidas necesarias para impartir una justicia agraria expedita y honesta para

garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Destacaremos también, que las reformas constitucionales de 1992 representan una de las decisiones más trascendentales del Constituyente Permanente de nuestro país, al establecer novedosos órganos de procuración de justicia agraria en concreto la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, para garantizar la seguridad jurídica en las diferentes formas de propiedad y apoyar la asesoría legal de los campesinos de México.

Así mismo estudiaremos los instrumentos básicos para el asesoramiento jurídico, procuración y defensa judicial y la conciliación y arbitraje en cuestiones de los núcleos agrarios y de sus miembros, quienes tienen la posibilidad de decidir libremente el destino de sus tierras y las formas de asociación más convenientes para mejorar los niveles de productividad y bienestar del campo.

Lograr una nueva realidad en el campo mexicano, debe ser el compromiso de todos los que participan en este sector, siempre en beneficio de los campesinos de México.

Con el presente trabajo se intenta aportar la investigación realizada para nuestra Universidad, maestros y compañeros.

## CAPÍTULO 1

## 1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

La historia de la cuestión agraria ha sido muy compleja, pues a lo largo de nuestra riquísima historia encontramos abundantes figuras y denominaciones para los cargos de quienes eran encomendados en la defensa de los indígenas primero, y campesinos en general después, dado el proceso del mestizaje. Este largo andar se inicia con Bartolomé de las Casas como defensor de los indios en 1515 y continúa con el procurador de la ciudad o villa (1523), los oidores protectores de indios (1540, 1620, 1687, 1692, 1765), el protector de naturales (1542), el alguacil mayor amparador de indios (1542), el procurador de naturales (1543, 1786), el fiscal de la audiencia protector de los indios (1575, 1646, 1798, 1810), los visitadores (1582), la procuraduría de pobres (1847), el abogado defensor de indígenas (1864), la Junta Protectora de las Clases Menesterosas (1866), los delegados agrarios asesores de pueblos (1921), la Procuraduría de Pueblos (1922), la Procuraduría de Asuntos Agrarios (1953), La Procuraduría Social Agraria (1983) y la actual Procuraduría Agraria (1992).<sup>1</sup>

En este sentido, la Procuraduría Agraria es una institución reciente, ya que se crea en cumplimiento del Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el día 3 enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, este Decreto reformó el artículo 27 en su párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII; adicionó los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y derogó las fracciones X a XIV y XVI, con el fin de realizar los ajustes que imperiosamente demandaba las nuevas circunstancias nacionales, respetando el espíritu que le imprimieron los constituyentes de 1917 a

---

<sup>1</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Ed. Mc Graw Hill. México 2ª ed. 1998 P 99.

la Carta Magna, dejando intocables las obligaciones del Estado de impartir justicia pronta y expedita; procurando justicia y promoviendo el desarrollo rural e integral.

Una vez producida la importante reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, y con la expedición de la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios ambas del 26 de febrero del mismo año, el 30 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y el día 30 de marzo de 1993 se publicó otro Reglamento Interior, que abroga al anterior.

El 13 de mayo de 1992, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, que fue expedido por el Tribunal Superior Agrario el día 8 del mismo mes y año; En acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1993, se reforma éste mismo Reglamento Interior.

El 1º de julio de 1996 es autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la nueva estructura orgánica, con base en la misma se actualiza el Reglamento Interior, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996, así quedó completa y orgánicamente constituida la Procuraduría como un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna fracción XIX del artículo 27.



Se afirma que, a la luz de la historia, las instituciones de procuración y defensa del campesino no lograron su finalidad esencial; cuando menos hasta la gesta revolucionaria, pero que aquella lucha hizo evidente la importancia de robustecer la función. De los antecedentes citados se deduce la importancia que reviste la presencia de la Procuraduría Agraria en el campo mexicano.

Las reformas jurídicas de 1992 no son perfectas. Han sido apenas el primer paso de un nuevo acuerdo nacional para romper con la exclusión y el deterioro en el campo mexicano. Son semillas de un proceso prolongado.

## 1.2 ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN XIX DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 vigente de la Carta Magna, es la 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 y libertad. En él están contenidas entre otras, las bases que regulan 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.

El artículo 27 en comento, está contemplado en la primera parte de la ley suprema, que estipula los derechos públicos subjetivos de las garantías individuales, es decir contiene derechos principales o primordiales de los individuos en materia agraria. Así las reformas de 1991-1992 buscaron reafirmar la prescripción del latifundismo, otorgar una mayor certeza en la tenencia de la tierra, consolidar la propiedad particular y ejidal así como la comunal, buscando hacerlas más productivas.

✧ El artículo en mención es una norma en materia agraria, el cual ha sido modificado en diversas reformas por lo que corresponde a la propiedad y a la cuestión agraria, dentro de ésta se encuentra la tenencia y el aprovechamiento de la tierra.

Como mencionamos antes, la fracción XIX en materia de justicia agraria se adicionó por decreto de 2 febrero de 1983, en las que se establece el imperativo al Estado para el otorgamiento de su apoyo a la asesoría legal de los campesinos, para lo cual se debería crear un órgano

especializado en la procuración de justicia agraria, teniendo la finalidad de establecer las condiciones para la impartición expedita de la justicia agraria y la seguridad jurídica del campo.

La reforma constitucional al artículo 27, realizada el 3 de enero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, “reviste trascendental trascendencia por que introduce cambios substanciales en los principios de la Reforma Agraria Mexicana, algunos objetados por importantes sectores ligados con el campo, como la eliminación del reparto agrario a través de los diversos procedimientos de la dotación de tierras a los pueblos”.<sup>2</sup>

La citada reforma modificó el párrafo tercero y del párrafo noveno, las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII y XIX; y deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

Con la reforma mencionada, tiene origen la conformación de una nueva etapa en el derecho agrario; en relación con este tema, las modificaciones de esta fecha a la fracción XIX con dos párrafos se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla, se establece que son jurisdicción federal, todas las cuestiones relacionadas con límites y con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

En ese mismo párrafo se establece la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, encargados de administrar la justicia agraria, los cuales son dotados de autonomía frente al Poder Ejecutivo y se les otorga plena jurisdicción para resolver los asuntos de su competencia.

---

<sup>2</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 8ª ed. 1996 P. 319.

Las características que les otorga la reforma a los tribunales y a la Procuraduría Agraria, significan la garantía de que la justicia agraria será impartida y administrada con base únicamente en lo que la Ley señale, sin que se antepongan criterios de carácter político o económico. Con la creación de dichos Tribunales se diferencian claramente las acciones del Poder Ejecutivo en el terreno de la justicia agraria, a diferencia de la legislación que estaba vigente, en la cual en algunos casos el Poder Ejecutivo debía ser juez y parte en el mismo asunto.

Así nuestra Carta Magna, contempla en el artículo 27 fracción XIX, la creación de un órgano especializado para la procuración de justicia agraria, garantizando con ello que la seguridad jurídica, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos se mantengan en un nivel de rango constitucional, no modificable por la vía normal del proceso legislativo, o como resultado de un reclamo de los integrantes del medio rural, dando de esta forma certidumbre jurídica al campo, capitalizándolo, protegiéndolo y fortaleciendo la vida ejidal y comunal.

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de Tribunales, culminó con la reforma Constitucional de 1992 al artículo 27, la cual derogó las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adicionando la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

Así las mencionadas reformas corroboran lo que menciona el autor Lucio Mendieta “es necesario insistir en que el problema agrario de México, es una cuestión científica y técnica y

solamente podrá resolverse volviendo a los causes constitucionales y aplicando honradamente, ciencia y técnica en su solución".<sup>3</sup>

Las reformas de 1992 al artículo 27 tuvieron un contenido democrático. Rompieron con la dependencia corporativa que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas. Acotó el poder presidencial al remitir a tribunales autónomos decisiones jurisdiccionales que habían sido conferidas al Ejecutivo Federal, considerado como la máxima autoridad agraria. En consecuencia restringe el poder de autoridades y burocracias y fortalece el de la sociedad, el de los ejidos y sus asambleas. La democracia dentro de los ejidos se vincula claramente a la norma y la cultura democrática plural que todos los mexicanos estamos impulsando, a la que aspiramos. En el ejido y la comunidad está el espacio para el ejercicio de una democracia directa y participativa, para la pluralidad y la tolerancia, para la conciliación y la convivencia civilizada, para sustentar desde abajo la democracia representativa.

Así podemos concluir que, como consecuencia de las diversas reformas constitucionales en materia agraria que se iniciaron en 1992, se configuró un nuevo marco normativo en materia agraria. El artículo 27 eleva a rango constitucional anteriores disposiciones secundarias acerca de la Procuración Social Agraria, e instituye la actual PROCURADURÍA AGRARIA.

Sin lugar a dudas, uno de los renglones más destacados de la reforma en cita es la creación de los Tribunales Agrarios, autónomos y con plena jurisdicción, y la Procuraduría agraria, con el objeto de asegurar una eficiente y honesta impartición de justicia.

---

<sup>3</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Ed. Porrúa, S.A. México 1980. P. 190.

*“Artículo 27 fracción XIX: Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.*

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

*La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria”.*<sup>4</sup>

Así, con la Procuraduría Agraria, el Estado instrumenta de manera más ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, la Procuraduría defiende los intereses de éstos y los representa ante las autoridades agrarias.

Es de destacar que el trabajo de la Procuraduría Agraria se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos.

---

<sup>4</sup> Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta fundamental reconocer que, la Procuraduría no es una autoridad agraria, su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.

Es pues, la Procuraduría Agraria una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente los correspondientes al sector campesino. Así tenemos que si las autoridades provocan o realizan situaciones que causen el incumplimiento de sus obligaciones, obstaculizan los trámites realizados por el campesino o desestiman sin fundamento las peticiones de estos últimos, la Procuraduría Agraria actúa como *Ombudsman Agrario*, defensor especializado del campesino.

## **CAPÍTULO 2**



## **2.1 LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO, SECTORIZADO Y DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.**

La existencia de la Procuraduría Agraria como una institución perfectamente definida, autónoma, con facultades especiales importantes, se encuentra tan justificada como la misma existencia de la propiedad comunal a lo largo de la historia de México. Desde la constitución de la Colonia se hizo indispensable que ciertas personas con influencia moral o instituciones especializadas tuviesen como finalidad la protección de la propiedad y demás derechos de los núcleos de población agrarios, así como de sus integrantes. Este servicio se mantuvo –con una interrupción a fines del siglo pasado e inicios del presente– hasta el establecimiento de la Procuraduría de Pueblos con la misión además de que coadyuvara en el proceso del reparto agrario, y se consolidó en la Procuraduría de Asuntos Agrarios, lo cual permitió sentar las bases para la estructura de la nueva Procuraduría Agraria. La historia misma la respalda en la encomiable responsabilidad que la Constitución le ha asignado, de cara al nuevo milenio.

De acuerdo con la Ley Agraria vigente, 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>5</sup>

Por otra parte del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria vigente se desprende la siguiente conceptualización: “La Procuraduría es un organismo, descentralizado, con funciones

---

<sup>5</sup> Ley Agraria, artículo 134.

de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria”<sup>6</sup>

De acuerdo a la naturaleza jurídica de esta Institución y desglosando la conceptualización que nos aporta la Ley, encontramos los siguientes elementos o características importantes para este capítulo:

Es un Organismo.- Es decir, un ente a parte del sistema centralizado (Ejecutivo Federal) no forma parte integrante directa con el centralizado.

Descentralizado de la Administración Pública Federal.- De acuerdo con el Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria tenemos que:

*“De conformidad con lo previsto en el artículo 3º de la Ley de Entidades Paraestatales, la Procuraduría, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en cuanto a su organización, funcionamiento y control, a lo dispuesto en dicha Ley”.*<sup>7</sup>

Por su parte la Ley de Entidades Paraestatales, establece:

*“Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.*

---

<sup>6</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 2º y 3º.

<sup>7</sup> Artículo 3º del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

*La CNDH, La Procuraduría Agraria y la PROFECO, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento*<sup>8</sup>

La característica descentralizada de la Procuraduría implica, que es un organismo que depende de forma indirecta del Ejecutivo Federal, con iniciativa y decisión propia, “se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad”<sup>9</sup>, entre el Ejecutivo y la Procuraduría no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia necesarios para mantener en forma precisa la orientación política, social y económica de todos los elementos del gobierno.

Siguiendo con la descentralización administrativa de la Procuraduría, si bien es cierto que mantiene una relación con su órgano creador —el Poder Ejecutivo—, no se da una relación de subordinación, es así como la Procuraduría actúa con mayor libertad y sobre todo con poder de decisión, todo ello dentro del ámbito de sus facultades expresadas en la Constitución, la Ley Agraria, su Reglamento Interior y en el Manual de Organización General de la misma Institución. Ahora bien la descentralización no la desliga totalmente de la tutela del gobierno central, establecen una relación de tutela administrativa *sui generis*, que no es la de jerarquía.

Como lo explica el maestro Andrés Serra Rojas de los organismos descentralizados, la Procuraduría “realiza fines estatales específicos, pero no tiene el carácter de autoridad”<sup>10</sup>. Es por esta razón que el juicio de amparo es improcedente contra actos de la Procuraduría Agraria, esto

<sup>8</sup> Artículo 3º de la Ley de Entidades Paraestatales.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 15ª ed. México 1992. Pp. 500, 515, 516.

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. Ed. Porrúa, S.A. 18ª ed. México 1997. P. 781

por no tener el carácter de autoridad a que hace referencia el artículo 103 fracción I, de la Constitución.

Para una mejor apreciación de lo antes dicho, tenemos que la Procuraduría no tiene el carácter de “autoridad responsable” en los juicios de amparo, toda vez que la Ley Agraria la señala –como lo estamos tratando– “como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley Agraria artículo 134) y “realiza funciones de servicio social”(Ley Agraria artículo 135) y está encargado por mandamiento Constitucional –de acuerdo al artículo 27 fracción XIX– de la procuración de la justicia agraria. Sus funciones consisten en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, y no constituyen de manera alguna un acto de autoridad susceptible de ser combatido mediante juicio de amparo, toda vez que no dispone de fuerza pública, ni de medios coactivos para hacer cumplir sus decisiones.

Lo anterior se refuerza, con la siguiente tesis

*Novena Epoca*

*Tribunales Colegiados de Circuito*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: III Febrero de 1996*

*Tesis: XV. 2o. 1 A Pág. 391*

*“AUTORIDAD RESPONSABLE. NO LO ES LA PROCURADURIA AGRARIA. CREADA MEDIANTE LA NUEVA LEY AGRARIA.* La Procuraduría Agraria fue creada jurídicamente, según la nueva Ley Agraria como una unidad administrativa de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la

Secretaría de la Reforma Agraria, que tiene a su cargo exclusivamente funciones de asesoría y defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general, según se desprende de los artículos 134 y 135 de la citada Ley. Consecuentemente, al carecer dicho organismo de facultades de ejecución, que de acuerdo con la doctrina del derecho público se requieren para tener el carácter de autoridad responsable, no puede considerarse como tal”.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. Amparo en revisión 30/95. Ejido Primo Tapia, por conducto de su Comisariado Ejidal. 25 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: Nora Laura Gómez Castellanos.

En cuanto a la impugnación de la celebración de asambleas y acuerdos en ellas adoptados, en las que tenga participación esta Institución conforme a sus atribuciones legales, cabe señalar que el juicio de amparo no es la vía idónea, puesto que el medio legal para combatirlos es el juicio agrario.

Por otra parte, y como excepción a lo anterior, la Procuraduría Agraria puede tener el carácter de autoridad responsable en aquellos casos en los cuales se le formule una petición y dentro de un término razonable no se dé respuesta a ella, o cuando convoca a Asamblea de ejidatarios o comuneros.

*Octava Epoca*

*Tribunales Colegiados de Circuito*

*Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: XIII – Abril Página: 418*

*“PROCURADURIA AGRARIA, CUANDO TIENE LA NATURALEZA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.* Aun cuando este Tribunal Colegiado ha considerado que en términos generales la Procuraduría Agraria no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, adquiere esta naturaleza en los casos en que interviene de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Agraria, máxime cuando sobre este particular se le reclama violación a la garantía consagrada por el artículo 8o. de la Constitución General de la República.”

Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito. Amparo en revisión 33/94. Procuraduría Agraria. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Tomás Enrique Ochoa Moguel. Secretario: Roberto Obando Pérez.

Con funciones de Servicio Social.- Ésta característica es señalada expresamente en el artículo 2º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, lo cual nos indica que es una institución que tiene la obligación de atender, capacitar, informar, asesorar, defender y proteger los derechos de todos los sujetos agrarios, como ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas y posesionarios, además de vigilar que la Ley Agraria se cumpla y beneficie a los ejidos y comunidades del país, promoviendo la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria y todos los servicios que brinda la Procuraduría son totalmente gratuitos, también podemos decir

que sus funciones son preventivas y correctivas, ya que difunde información de la materia agraria a los sujetos agrarios a través de programas, talleres y cursos y en cuanto a la segunda función mencionada atiende las inconformidades que se le presenten en contra de los servidores público que lleven a cabo actos u omisiones que afecten la esfera jurídica de los sujetos agrarios.

**Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios.**- La Procuraduría tiene personalidad jurídica propia otorgada por su acto creador, por decreto, y es independiente de la personalidad jurídica de la Administración Pública. La Procuraduría Agraria tiene personalidad jurídica propia, ésta otorgada por la propia Constitución mediante el decreto del 6 de enero de 1992 que modificó la fracción XIX –entré otras– del Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, y su Reglamento Interno. La personalidad de esta Institución, es independiente de la personalidad general de la Administración Pública.

La Procuraduría como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuenta también con patrimonio propio, que viene a constituir el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de sus objetos y funciones.

De acuerdo al Artículo 10 del Reglamento de la Procuraduría Agraria. El patrimonio de la Procuraduría Agraria estará integrado por:

1. “Los bienes y recursos que directamente le asigne el Gobierno Federal.
2. Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales, y
3. Los ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro título legal”

Sectorizado y de la Secretaría de la Reforma Agraria.- Es decir, forma parte de la Secretaría de la Reforma Agraria; en la Ley Agraria vigente se le atribuyen a la Secretaría de la Reforma Agraria actividades específicas en materia procesal, por lo cual comparte las responsabilidades sectoriales con la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios, en otras palabras la Secretaría de la Reforma Agraria aunque no dejó de ser autoridad en la materia como cabeza de sector, su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización y desarrollo de la propiedad rural, dejando la procuración de impartición de justicia en la Procuraduría Agraria y los tribunales.

De la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, se deduce una importante disminución en la responsabilidad y participación de la Secretaría de la Reforma Agraria en los aspectos de vigilancia y regulación de la aplicación de la normatividad agraria, delegando la Ley en la Procuraduría Agraria funciones que le llevan a una relación directa con las políticas del campo. Las atribuciones otorgadas a la Procuraduría Agraria son especialmente significativas por lo que debe preocupar que su cumplimiento sea tan cabal como eficaz, que resulte oportuno su ejercicio, evitando que sea ésta una nueva estructura entorpecedora del desarrollo del campo y que, por el contrario, haga efectiva la tutela de los derechos de quienes realmente lo necesiten.



## **CAPÍTULO 3**

### 3.1 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

La Procuraduría Agraria se crea con el propósito de asumir la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y como factor de equilibrio en las nuevas relaciones sociales y económicas entre los núcleos agrarios, el Estado y los particulares.

Ahora bien, tenemos que la función jurisdiccional de la Procuraduría Agraria, proviene de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, el cual tiene estrecha relación con el artículo 17 de la misma Carta Magna que contiene:

*“Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.*

Con base en el artículo 17 Constitucional arriba transcrito, se prohíbe hacerse justicia por propia mano, y que en todo caso quien habrá de hacerla será el Estado por conducto de los tribunales que para tal efecto se establezcan, es así como legalmente el Estado es el único que legalmente detenta la función jurisdiccional con exclusión de los particulares y hasta el propio Estado cuando actúa como simple particular, y por lo tanto sin jurisdicción alguna, o sea sin facultades jurisdiccionales.

Así citaremos la acertada definición de Mario Ruíz Massieu “podemos definir la jurisdicción agraria como la atribución del Estado para aplicar las normas jurídicas agrarias a casos concretos a través de órganos específicos facultados para ello, con el objeto de resolver la controversia social que implica el problema agrario”.<sup>11</sup>

Las funciones en general de la Procuraduría Agraria son “el servicio social, mediante la defensa de los derechos de ejidos y comunidades, ejidatarios, comuneros, y posesionarios y sucesores, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general”, y del asesoramiento de los antes mencionados; “para el logro de su objeto y funciones esta institución ejercerá sus facultades ya sea a petición de parte o de oficio”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> RUÍZ MASSIEU, Mario. Manual de Procedimientos Agrarios, Ed. Porrúa, México 1993. P. 25.

<sup>12</sup> Artículos 135 de la Ley Agraria y 1º y 2º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

### 3.2 ANÁLISIS DE LA LEY AGRARIA Y DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

Es conveniente recordar que, entre la expedición de nuestra Carta Magna de 1917 y las diversas reformas que ha tenido, hubo una serie de leyes agrarias las cuales organizaron las cuestiones sustantivas y adjetiva, desde la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 en el periodo presidencial de Alvaro Obregón hasta el ordenamiento que vino a superar al sistema imperativo y aplicativo de la Constitución, creado a través de numerosas circulares de la Comisión Agraria del 16 de marzo de 1971, en el periodo presidencial de Luis Echeverría.

En cuanto a los ordenamientos legales secundarios en materia agraria encontramos la Ley Agraria del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, reformada y adicionada por decreto del 7 de julio de 1993. El 7 de febrero de 1992, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, reglamentaria del 27 Constitucional, en cuyas consideraciones indicaba: "... el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma... una 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 del campo. Para cumplir 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..."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Consideraciones del Ejecutivo Federal a la iniciativa de la Ley Agraria. (Febrero siete de 1992).

De lo anterior se desprenden como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría Agraria la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

Con la estructura, atribuciones y procedimientos de la Procuraduría Agraria, se han sentado las bases para un *Ombudsman Agrario*, el defensor especializado de los campesinos en general, lo que es, retomar los amplios antecedentes de la procuración agraria en nuestro país.

### **3.2.1. Ley Agraria.**

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional de la que hemos analizando, fue la expedición de una ley reglamentaria de los nuevos y renovados principios que rigen la conformación de la rama jurídica que bien podríamos denominar “El Nuevo Derecho Agrario”. Este dispositivo legal, es decir la Ley Agraria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992, y como ya mencionamos reformado por decreto publicado el día 9 de julio de 1993, la cual prevé en su Título Séptimo la naturaleza, estructura y atribuciones del órgano encargado de procurar justicia agraria a favor de los poblados y campesinos: la Procuraduría Agraria.

La norma procesal agraria es la primera fuente de legislación, ésta como fuente formal, dentro del conjunto de normas encaminadas a disciplinar el procedimiento agrario, encontramos ante todo la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente estipulaciones reglamentarias que derivan de esta, como ley agraria, la ley orgánica de los tribunales agrarios, así como ordenamientos supletorios de una y de otra.

La Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México, y estableciendo en su:

*“Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República”*

Se trata de un ordenamiento que emana de la Constitución, por lo tanto constituye Ley Suprema de toda la Unión, como se establece la misma carta magna en su artículo 133,

*Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Las instituciones del régimen agrario se hallan recogidas en la Ley Agraria, que considera tanto la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos de derecho agrario, las formas de tenencia de la tierra y las operaciones de uso y aprovechamiento de los inmuebles.

De esta forma, estimamos de primordial importancia la difusión que en el presente caso se hace del Título Séptimo de la Ley Agraria, que contempla la definición, la naturaleza jurídica, funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, señalando los requisitos que deben reunir el

Procurador, los Subprocuradores, el Secretario General, el Cuerpo de Peritos, funcionarios públicos que por la importancia y responsabilidad que representan serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

La Ley Agraria establece el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, así como los requisitos que éstos deben cumplir para adoptar las decisiones que más les convengan para el mejor aprovechamiento de sus recursos. Además, desarrolla en forma específica los grandes temas que el artículo 27 constitucional considera de manera general, como: el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; la seguridad plena a las formas de propiedad rural, la autonomía de la vida interna de los ejidos y comunidades, el reconocimiento de los sujetos de derecho agrario, la posibilidad de formar sociedades civiles o mercantiles en el agro, y la Procuración e Impartición de Justicia Agraria Ágil y Expedita.

Un punto muy importante y objetivo del artículo 27 Constitucional, es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas sobre la titularidad de derechos que se presentan en el campo, por tal motivo nacieron dos instituciones: los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, a los cuales la Ley Agraria pone especial atención en este punto.

Respecto de los Tribunales Agrarios, están encargados de impartir justicia agraria de manera ágil, con el fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos. Se dividen en;

- Tribunal Superior Agrario, y
- Tribunales Unitarios Agrarios.

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

Por otro lado, el Tribunal Superior Agrario es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria. Entre sus funciones destaca el conocimiento de los recursos de revisión cuando sea procedente en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios; las tesis que deban prevalecer ante contradicciones de sentencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, y de los juicios agrarios que por naturaleza deban ser tratados directamente por esta instancia.

En el Título décimo de la Ley Agraria se describe el proceso del juicio agrario. Los principios que rigen los juicios agrarios son: Oralidad.- Las partes en conflicto pueden exponer sus puntos de vista y razonamientos de manera verbal; Economía procesal.- Los procesos se deben realizar de la manera más rápida posible; Inmediatez.- La comunicación entre las partes y los Tribunales debe ser directa, sin intermediarios, las audiencias estarán presididas por el magistrado correspondiente. Suplencia de la queja.- Los tribunales subsanarán los errores o la insuficiencia en que incurra el quejoso en su reclamación, cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros; Igualdad real de las partes.- Consiste en dar un trato igual a las partes, sin prácticas discriminatorias, estos principios también están contemplados en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.



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

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

# LEY AGRARIA

## TÍTULO SÉPTIMO

### De la Procuraduría Agraria.

Artículo 134. 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.

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

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

- I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la

- realización de sus 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 cumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, según el caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y
- XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Artículo 137. La Procuraduría 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 138. Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales.

Las autoridades federales, estatales, municipales y organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 139. La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. Se integrará, además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un Secretario General y un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

Artículo 140. El Procurador Agrario deberá satisfacer 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 intencional que amerite pena corporal.

Artículo 141. Los Subprocuradores 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 también de dos años; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

El Secretario General deberá reunir los requisitos previstos en las fracciones I y III anteriores.

Artículo 142. El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Artículo 143. Los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, también serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

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 y 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, y dictar las normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII. Delegar sus funciones en 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.

Artículo 145. Al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador.

Artículo 146. A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo a 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, avocindados jornaleros, la asistencia en la regulación de la tenencia de la tierra de los mismo y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias.

Artículo 147. El cuerpo de servicios periciales se integrará por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría. Tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que les sean requeridos por la propia dependencia.

Los artículos de la Ley Agraria antes citados, resultan los idóneos para el caso de señalar las atribuciones y organización de la Procuraduría Agraria, cabiendo resaltar que existen más artículos en los que se cita la intervención de la Procuraduría en la ley citada, pero esos serán tema de otro apartado de la presente exposición.

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

El Reglamento constituye uno de los primeros dispositivos en la materia que sufre cambios, ya que el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 para ser abrogado por el que se publicó en el mismo diario un año después, y finalmente éste último fue abrogado por el Reglamento Interior vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1996.

El Reglamento explica y sistematiza las atribuciones y facultades de los servidores públicos que laboran en la Procuraduría Agraria, asimismo mismo establece sistemas, procedimientos y atribuciones de cada una de las unidades que la integran, por lo que se refiere a las direcciones generales especializadas en distintos ramos y a las delegaciones estatales.

De esta forma el Reglamento de la Procuraduría Agraria establece, en su artículo 1º: “Este Reglamento tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria...”

Las funciones primordiales de la Procuraduría Agraria, las encontramos en el Reglamento, en lo siguientes términos:

“Artículo 5º.- Para el logro de sus objetivos la Procuraduría Agraria 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 pudieran 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 arbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;
- VI. Orientar a los sujetos y, en su caso, gestionar en su nombre ante las instituciones 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 agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización 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 el ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades;
  - b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria,
  - c) Los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, y



d) Los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas 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 cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;
- XI. Ejercer, con el auxilio y 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 agrarios 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 en que así lo establezca la Ley y 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 del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o comuneros, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, y

XVIII. Las demás que esta ley, y otros ordenamientos les confieran”.

“Artículo 6°.- La Procuraduría establecerá la coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales y municipales, asimismo, promoverá la participación de los sectores social y privado a través de la concertación. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán a la Procuraduría la documentación e informes que le solicite para el desempeño de sus funciones.”<sup>14</sup> Este artículo destaca la trascendencia que implica la Procuraduría.

Siguiendo con el Reglamento Interior de la Institución, en su artículo 8° “Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría... contará con unidades administrativas y técnicas”, así tenemos que la estructura orgánica básica se conforma de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> En sincronía con el artículo 138 de la Ley Agraria, en su segundo párrafo.

## **Procurador Agrario**

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Visitadurías Especiales

Comité Permanente de Control y Seguimiento.

## **Subprocuraduría General**

Dirección General Jurídica y de Representación

Dirección General de conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales

Dirección General de Quejas y Denuncias

## **Secretaría General**

Dirección General de Administración

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección de Capacitación

Dirección de Informática

Secretaría Técnica de la Comisión del Servicio Profesional Agrario

## **Coordinación General de Programas Interinstitucionales**

Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural

Dirección General de Estudios y Publicaciones

Dirección General Organización Agraria

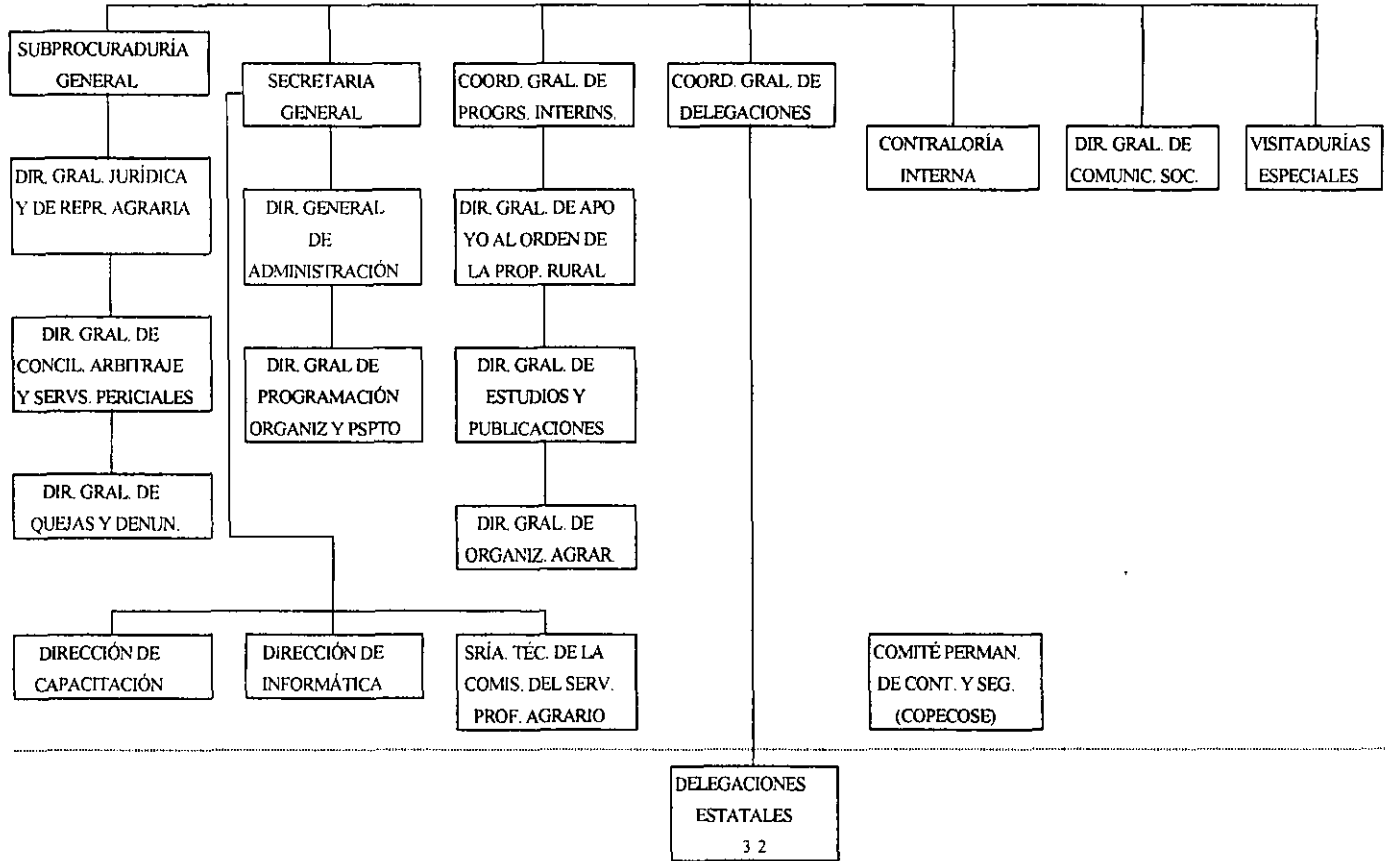
## **Coordinación General de Delegaciones**

Delegaciones Estatales (32)<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Estructura orgánica básica, del Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria, Diario Oficial de la Federación 01/11/99.

PROCURADOR AGRARIO



42

## PROCURADOR AGRARIO

Su objetivo es planear y conducir las políticas y estrategias de la Procuraduría Agraria, de conformidad con las directrices definidas por el ejecutivo Federal, a fin de cumplir con la misión institucional.

Entre las funciones y facultades del Procurador tenemos:

1. “Establecer, conducir y controlar las políticas de la Procuraduría Agraria, en congruencia con los propósitos, políticas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las que expresamente determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Rendir informe al H. Congreso de la Unión, del estado que guarda la Procuraduría Agraria e informar cuando se discuta una Ley o se estudie algún asunto concerniente a sus actividades”.<sup>16</sup>
3. “Proponer, y en su caso, refrendar en los términos que se establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que emita el Presidente de la República, sobre los asuntos de competencia de la Procuraduría Agraria.
4. Aprobar y coordinar los programas de la institución, de conformidad con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Agrario.

---

<sup>16</sup> Las funciones 1 y 2, están establecidas en el Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

5. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Institución y una vez autorizado por las dependencias competentes, vigilar su correcta aplicación, con apoyo de la Secretaría General.
6. Autorizar las modificaciones propuestas a la estructura básica del Organismo, de acuerdo a la normatividad aplicable.
7. 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.
8. Dictar los lineamientos, normas internas, manuales, criterios y demás disposiciones que se requieran para el debido cumplimiento de las facultades que la Ley Agraria, el Reglamento Interior y otras disposiciones le confieren a la Procuraduría.
9. 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.
10. Emitir los Acuerdos y Recomendaciones a que se refiere en artículo 136 fracción IV de la Ley Agraria.
11. Adscribir orgánicamente las unidades técnico-administrativas consignadas en el Reglamento Interior, 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.

12. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría.
13. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Secretario General la expedición de los nombramientos y remociones.
14. 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 designar a los miembros que deban integrarlas.
15. Expedir los lineamientos y bases de operación del Comité Permanente de Control y Seguimiento.
16. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Presidente de la República”.<sup>17</sup>

El Artículo 12 del Reglamento Interior, establece que “El Procurador podrá delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos, excepción hecha de las señaladas en las fracciones III, V, VIII, IX, XII, XIII, XIV, y XV...” del artículo 11 del propio Reglamento, es decir los puntos 5, 3, 10, 11, 12 y 13 antes transcritos.

---

<sup>17</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 11.

## *Contraloría Interna*

Su objetivo es, apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la Entidad, vigilando que la gestión pública se realice con legalidad, honradez, transparencia e imparcialidad, con un enfoque moderno, fortaleciendo las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño.

Así tenemos que la estructuración y de las funciones genéricas, de esta Contraloría encontramos:

1. “Recibir quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de la Entidad, practicar las investigaciones, instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imponer, en su caso, las sanciones administrativas que correspondan.
2. Resolver los recursos de revocación que se interpongan con motivo de las sanciones impuestas a los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las inconformidades.
3. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, con la representación del Titular de la SECODAM.
4. Certificar los documentos que obren en los archivos del Órgano Interior de Control y que se expidan a petición de quien demuestre el interés jurídico en éstos.



5. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que se tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos e instar al área jurídica que corresponda a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar.
  
6. Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, las solicitudes de los particulares, relacionadas con servidores públicos de la Entidad que hayan causado daños y perjuicios, para que la Entidad reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente, si así lo determinan, conforme a lo que en derecho proceda.
  
7. Proponer ante la SECODAM la designación y remoción de los titulares de las áreas de Responsabilidad, Auditoría y Quejas, del Órgano Interno de Control a su cargo.
  
8. Coordinar la formulación del anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control y proponer las adecuaciones que requiera su correcto ejercicio, y realizar las demás funciones que le confieran el Titular de la SECODAM y las leyes y reglamentos que rijan a los Organos Internos de Control".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 28 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Dirección General de Comunicación Social*

Su objetivo es, instrumentar la política de comunicación social de la Procuraduría Agraria, con base en la legislación aplicable y difundir la información a través de los medios de comunicación masiva, para transmitir la difusión escrita, auditiva y visual tanto hacia los servidores públicos del Organismo como a los campesinos y público en general.

Tenemos entre sus facultades y funciones, las siguientes:

1. "Instrumentar las políticas y el programa de información y relaciones públicas, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y con los lineamientos que establezca en la materia la Secretaría de Gobernación, así como integrar y proporcionar la información y apoyo que soliciten los medios de comunicación respecto a las actividades del organismo.
2. Diseñar mecanismos para orientar e informar a los campesinos y al público en general, por conducto de los medios masivos de comunicación, editoriales, audiovisuales, u otros, sobre la trascendencia de los programas, funciones y actividades a cargo de la Procuraduría.
3. Establecer relaciones con órganos similares de las dependencias y entidades de los gobiernos Federal, estatal y municipal, para realizar programas o difundir eventos de información y orientación, coordinar ediciones dirigidas a los campesinos y al público en general sobre los servicios que proporciona la Procuraduría y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 27 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Visitadurías Especiales*

Su objetivo es, atender y coordinar asuntos especiales que le sean encomendados por el C. Procurador Agrario, y que se relacionen con el desarrollo y revisión normativa que sea aplicable a las unidades técnico-administrativas.

En cuanto a las funciones y jurisdicción de estas Visitadurías tenemos:

1. “Dar asesorías y hacer diagnósticos de la normatividad en materia agraria y sobre casos específicos en coordinación con los titulares de las diversas unidades técnico-administrativas de la Procuraduría Agraria.
2. Coordinar la formulación de asuntos especiales, que involucren a toda la Procuraduría Agraria.
3. Los asuntos asignados lo podrán ser por materia o por territorio y en su cumplimiento, los visitantes coordinarán sus actividades con los Delegados de la Procuraduría que corresponda.
4. Los Visitadores Especiales podrán ser regionales o estatales, y en los asuntos que se les encomienden, tendrán la representación del procurador, pudiendo realizar las visitas que estimen convenientes para lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones o procedimientos que tengan asignados y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 32, 33 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

### *Secretaría Técnica del Comité Permanente de Control y Seguimiento.*

Su objetivo es, apoyar al Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE) en el análisis, discusión, seguimiento y alternativas de solución a la problemática que presenten las organizaciones campesinas que aquejan a sus agremiados, a fin de garantizar la calidad de los servicios que la Procuraduría Agraria les proporciona, certificando que se les otorgue la debida atención en cumplimiento de los acuerdos asumidos, así como la asesoría y representación legal necesaria en cada uno de los casos que se presenten.

De las funciones y facultades de esta Secretaría Técnica, mencionaremos:

1. “Facilitar la interlocución de las organizaciones campesinas para el análisis y alternativas de solución de los asuntos de su interés, que sean competencia de la Procuraduría Agraria.
2. Coordinar el cumplimiento de los acuerdos tomados en el seno del COPECOSE, darles seguimiento, informar sobre los resultados de los mismos y formular, sistematizar y dar seguimiento al programa y agenda de trabajo del mismo.
3. Recibir, clasificar y turnar a las Unidades Técnico-Administrativas los asuntos que presenten las organizaciones campesinas, elaborando fichas técnico-jurídicas que contengan la información básica de los promoventes, tipo de asunto y estado que guarda, sistematizando su registro y control, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 34, 35 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## **SUBPROCURADURÍA GENERAL.**

El objetivo de la Subprocuraduría General, es dar asistencia y defender los derechos e intereses de sujetos agrarios, resolviendo controversias y conflictos por la vía de la conciliación y arbitraje; investigando las quejas y denuncias, así como autorizar los dictámenes de terminación del régimen ejidal. Asimismo, proporcionar atención en la regularización de la tenencia de la tierra, vigilando el cumplimiento del marco legal agrario, así como dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad de conformidad con el Reglamento Interior.

De las funciones y facultades de la Subprocuraduría General, mencionaremos las siguientes:

1. “Acordar el despacho de los asuntos a cargo de las unidades técnico-administrativas adscritas a su área de competencia, así como establecer las normas, políticas, criterios, sistemas y procedimientos para regular las funciones y actividades que realizan las áreas a su cargo.
2. Someter a la consideración del C. Procurador Agrario, las recomendaciones que se estime necesario formular a las autoridades que corresponda, en los términos que establece la Ley Agraria, dictando las normas y políticas para efectuar el seguimiento de las mismas y, en su caso, denunciar las responsabilidades en que incurran autoridades remisas.
3. Supervisar la operación del sistema establecido para atender las denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y todas las instancias y acciones en que intervenga la Procuraduría Agraria y que sean de su competencia.

4. Vigilar que se preste a los campesinos, en forma adecuada y eficiente, los servicios de representación judicial y asesoría en las controversias relacionadas con la violación de los derechos agrarios o con la aplicación de la Ley Agraria y, cuando proceda, interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que correspondan y, en su caso, el juicio de amparo.
5. Formular las denuncias de hechos derivados del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los empleados de la Procuraduría y otros servidores públicos que tengan a su cargo la administración de justicia agraria.
6. Intervenir de oficio o a petición de parte para resolver, por vía conciliatoria o arbitral, las controversias que se susciten entre campesinos, núcleos de población, pequeños propietarios y sociedades o asociaciones, por la violación de sus derechos agrarios.
7. Coordinar y concertar acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en el desarrollo rural, a fin de promover la ejecución y cumplimiento de los programas de modernización del campo.
8. Sancionar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos legales y administrativos.
9. Desempeñar las comisiones que le asigne el Procurador Agrario y mantenerlo informado sobre el desarrollo de los trabajos y el resultado de los mismos, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 13 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Dirección General Jurídica y de Representación Agraria.*

El objetivo de esta Dirección General Jurídica y de Representación Agraria es, coordinar y supervisar los servicios de asesoría y de representación legal que realiza la Institución ante los órganos jurisdiccionales y administrativos en defensa de los derechos de los sujetos agrarios; representar y defender jurídicamente los intereses de la Institución, así como normar sus opiniones los criterios legales que deben prevalecer durante la actuación de las demás áreas normativas y de la estructura territorial de la Procuraduría Agraria.

Dentro de las funciones y facultades de esta Dirección General encontraremos:

1. “Intervenir en los asuntos de carácter legal en que la Procuraduría Agraria tenga interés o sea parte.
2. Brindar a los sujetos agrarios los servicios de asesoría jurídica, y en su caso, la representación legal en asuntos ante autoridades agrarias, en los asuntos que se relacionen con la aplicación de la normatividad agraria o la afectación de sus derechos.
3. Emitir opiniones respecto a las consultas o asuntos que le planteen las unidades técnico-administrativas de la Institución y fijar criterios interpretativos de la normatividad.
4. Formular las denuncias respectivas cuando así se le solicite y se presuma la comisión de ilícitos en perjuicio de los núcleos de población o de campesinos en particular, derivadas de asuntos agrarios, así como interponer ante el Ministerio Público Federal, las denuncias y

querellas relacionadas con asuntos que afecten los intereses de la Procuraduría y, en su caso, desistirse en la prosecución de ellas u otorgar el perdón respectivo.

5. Representar a la Procuraduría, al Procurador Agrario, al Subprocurador General y, en su caso, al Secretario General, Coordinadores Generales y a los Directores Generales en los juicios que se promuevan en contra de ellos, y suscribir en ausencia de dichos servidores públicos los informes que éstos deban rendir ante las autoridades judiciales.
6. Elaborar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le sean encomendados por el Subprocurador General.
7. Intervenir en los procesos de licitación de los bienes y servicios que requiera la Institución.
8. Desahogar los asuntos y recomendaciones relacionados con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por presuntas violaciones a las leyes agrarias cometidas por los servidores públicos adscritos a la Procuraduría Agraria.
9. Emitir y promover la emisión de circulares que contengan lineamientos y criterios jurídicos propuestos por las áreas sustantivas, previo acuerdo con el Subprocurador General, así como llevar su clasificación, sistematización y actualización.
10. Atender las consultas oficiales de carácter jurídico que le planteen dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



11. Expedir copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de las Oficinas centrales de la Procuraduría Agraria, previa justificación del interés jurídico.
12. Coordinar la actuación con las demás Unidades Técnico-Administrativas de la Procuraduría, otorgando asesoría, apoyo y capacitación legal que requieran, a fin de garantizar el funcionamiento adecuado del Organismo.
13. Coordinar el diseño y funcionamiento de un sistema para el control, seguimiento, supervisión y evaluación de los servicios de asesoría jurídica y representación legal otorgados a los campesinos.
14. Compilar y mantener actualizado el marco legal agrario y administrativo, notificando oportunamente las modificaciones a todas las áreas de la Procuraduría Agraria, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad".<sup>23</sup>

### ***Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales***

Su objetivo es, la realización de acciones de conciliación y arbitraje, así como proporcionar servicios periciales que se requieran a la Procuraduría en los términos procedentes conforme a la Ley, para lo cual realizará los estudios, las consultas y dictámenes que correspondan de acuerdo con sus atribuciones.

Entre las funciones y facultades de esta Dirección General tenemos:

---

<sup>23</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 19 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

1. "Emitir las normas y lineamientos que se aplicarán para la solución, mediante la conciliación o el arbitraje, en todos aquellos conflictos y controversias que pudieran suscitarse entre los campesinos, entre éstos y los núcleos de población ejidal y comunal, de estos últimos entre sí y de cualquiera de ellos con terceros.
2. Dar a conocer y difundir las normas y lineamientos para que las delegaciones y residencias de la Procuraduría Agraria realicen las funciones de conciliación y arbitraje.
3. Planear, coordinar y controlar los servicios de conciliación y arbitraje que se proporcionen a los campesinos y supervisar su correcta operación.
4. Prestar la asesoría correspondiente, y promover preferentemente por la vía conciliatoria la solución de los conflictos entre los campesinos, entre éstos y los núcleos de población ejidal y comunal, de estos últimos entre sí y de todos ellos con terceros, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
5. Coordinar y supervisar la elaboración de convenios conciliatorios que celebren las partes en conflicto para evaluar el trabajo de la estructura territorial, vigilando que las cláusulas de los convenios conciliatorios que se celebren no lesionen intereses de terceros, en su enunciado ni en su ejecución.
6. Promover que las partes en conflicto designen como árbitro a la Procuraduría Agraria y que se ventile el procedimiento respectivo conforme a la normatividad aplicable, hasta la pronunciación del laudo correspondiente.

7. Formular los dictámenes sobre peritajes y emitir las opiniones e informes que le solicite el Subprocurador General.

8. Establecer mecanismos de coordinación en materia de conciliación, con autoridades federales regionales, estatales y municipales, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>24</sup>

### *Dirección General de Quejas y Denuncias.*

El objetivo de ésta Dirección General es, recibir y atender conforme al procedimiento que establece el Reglamento Interior, las quejas y denuncias que presenten los sujetos agrarios, en contra de cualquier autoridad o servidor público, o derivado de la actuación de los órganos de representación y vigilancia ejidales y comunales o de terceros, por presuntas violaciones a las disposiciones legales en materia agraria o actos que lesionen los intereses de los campesinos; de igual forma, normar y, en su caso, llevar a cabo las acciones de investigación, inspección y vigilancia relacionadas con las denuncias recibidas en materia de excedentes de tierras de propiedad rural y coordinar la atención campesina, proporcionando orientación, asesoría y gestión administrativa gratuitas.

De sus funciones y facultades mencionaremos:

1. “Establecer normas y lineamientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias que se presenten en relación con cualquier acto que presuntamente viole las leyes agrarias.

---

<sup>24</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 21 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

2. Instaurar los procedimientos de quejas y denuncias que sean presentadas por los sujetos agrarios, requiriendo información complementaria a los promoventes, y a las autoridades o servidores públicos responsables que, por sus atribuciones, tengan relación con el problema planteado o conocimiento de él, a efecto de integrar debidamente los expedientes y ordenar las investigaciones que procedan.
3. Atender las denuncias de los sujetos agrarios que se consideren afectados por actos de los órganos de representación ejidales y de bienes comunales, de los consejos de vigilancia o de terceros, haciendo del conocimiento de la autoridad competente las denuncias presentadas en contra de los órganos de representación y vigilancia o de terceros que resultaren procedentes.
4. Establecer normas y lineamientos con objeto de que las delegaciones y residencias de la Institución efectúen las investigaciones relacionadas con las quejas y denuncias, para comprobar el cumplimiento de las leyes agrarias por parte de los funcionarios agrarios y de los órganos de representación y vigilancia, ejidales y comunales o por terceros.
5. Emitir las resoluciones que procedan, instruyendo a los servidores públicos de la Institución a realizar sus funciones y a subsanar las irregularidades denunciadas; poner a consideración del Procurador o Subprocurador General los acuerdos para instar a las autoridades agrarias y, en su caso, elaborar los proyectos de recomendaciones que deba suscribir el Procurador Agrario.
6. Fijar las normas y lineamientos para regular las investigaciones y diligencias tendientes a comprobar hechos relacionados con denuncias de excedentes de tierras de propiedad privada, emitiendo la opinión que en derecho proceda.

7. Investigar y en su caso, denunciar ante la autoridad competente, los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras ejidales y sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras, en extensiones mayores que las permitidas por la ley.
8. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.
9. Fijar las normas y dictar los lineamientos para la atención, recepción, registro y canalización de solicitudes de audiencia que presenten los sujetos agrarios, tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones y residencias.
10. Vigilar que el registro de las solicitudes de atención sea en forma adecuada y se canalicen a los servidores públicos facultados, así como coordinar la integración y operación de un sistema de seguimiento de las mismas.
11. Promover la implantación de sistemas de supervisión para verificar que los servicios se proporcionen de manera ágil, transparente y gratuita tanto en las oficinas centrales como en la estructura territorial, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 20 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## SECRETARÍA GENERAL.

El objetivo de la Secretaría General es, integrar y operar la programación, la organización y el presupuesto, así como administrar los recursos humanos, financieros, materiales, contabilidad, informática y contribuir al desarrollo integral del personal de la Procuraduría Agraria, con base en las normas, políticas y lineamientos establecidos en los ordenamientos legales aplicables al Organismo.

A continuación tenemos algunas de las funciones y facultades de la Secretaría General:

1. “Fijar los lineamientos y criterios técnicos a que se sujetará el proceso de programación, presupuestación y evaluación de la Institución, vigilar que la adquisición de bienes y contratación de servicios se sujeten a la legislación aplicable, a las normas y procedimientos establecidos en la materia.
2. Promover la capacitación y adiestramiento del personal, así como realizar las acciones que tiendan a mejorar su participación en el trabajo y sus condiciones económicas, sociales y culturales, así como realizar las demás funciones de su competencia que la asigne la autoridad”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 14 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## ***Dirección General de Administración***

Su objetivo es, dirigir la aplicación de las políticas de personal, finanzas y recursos materiales y de servicios generales, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos Institucionales.

De las funciones y facultades de esta Dirección General de Administración, tenemos:

1. "Vigilar que se cumplan las indicaciones superiores en cuanto a los movimientos del patrimonio de la Procuraduría Agraria y establecer los criterios para el registro e integración del inventario del Organismo, conforme a las normas y lineamientos establecidos en la materia.
2. Controlar los ingresos y egresos de la Institución, así como llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios requeridos por las diferentes áreas, en estricto apego a la normatividad aplicable, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad".<sup>27</sup>

## ***Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.***

Su objetivo es coordinar la aplicación de las políticas en los aspectos programático, organizativo y presupuestal, mediante la definición de criterios congruentes con los fines institucionales.

Dentro de sus funciones y facultades tenemos algunas como:

---

<sup>27</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 26 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

1. “Coordinar la integración del proyecto anual de los programas presupuestales, operativo y sectorial de la Institución, dirigir el análisis y actualización de los lineamientos metodológicos para formularlos, evaluarlos y continuarlos.
2. Establecer los lineamientos para la elaboración de los manuales de organización, procedimientos y servicios al público.
3. Integrar la información programática, presupuestal y estadística que se requiera para la toma de decisiones; definir los criterios para la formulación de las propuestas de actualización de la estructura orgánica y funcional de la institución y emitir los dictámenes correspondientes.
4. Coordinar la integración de 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 homologación de los procesos informáticos, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>28</sup>

### *Dirección de Capacitación*

Esta Dirección contemplada en el Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria, y tiene como objetivo, “preparar al personal de la Institución con los principios de normatividad, procedimientos, métodos, disciplinas y técnicas aplicables en las unidades técnico-

---

<sup>28</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 25 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.



administrativas de la Procuraduría, a efecto de desarrollar en ellos, las aptitudes y habilidades que faciliten su integración y superación profesional en su área de trabajo”<sup>29</sup>

### ***Dirección de Informática***

La Dirección de Informática está contemplada el Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria y el objetivo de ésta es, “proporcionar a las unidades técnico-administrativas de la Procuraduría el asesoramiento y servicios que requieran en materia de diseño de sistemas, procesamiento de información, comunicación remota y soporte técnico. Actualizar y aprovechar el Sistema Único de Información (SUI) del Organismo, de manera que satisfaga sus necesidades de información en el ámbito del sistema y le permita tomar decisiones oportunas y adecuadas, así como contribuir a simplificar los procedimientos administrativos mediante la adecuada aplicación de la tecnología informática”.<sup>30</sup>

### ***Secretaría Técnica de la Comisión del Servicio Profesional Agrario.***

La Secretaría Técnica tiene como objetivo, apoyar a la Comisión del Servicio Profesional Agrario en la organización, supervisión y seguimiento de la profesionalización del personal de carrera, que garantice la calidad y excelencia del servicio que la Procuraduría proporciona a los sujetos agrarios.

De las funciones y facultades de ésta podemos destacar las siguientes:

---

<sup>29</sup> Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

1. “Dar congruencia, implantar y operar la normatividad y procedimientos del Servicio Profesional Agrario, en coordinación con otras unidades técnico–administrativas de la Procuraduría.
2. Elaborar e integrar los expedientes del historial profesional de los miembros del Servicio Profesional Agrario.
3. Participar, en coordinación con la Dirección de Capacitación, en la detección, diseño y ejecución de los programas de capacitación del personal del Servicio Profesional Agrario, así como realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES

Los objetivos de esta Coordinación General de Programas Interinstitucionales son:

- ▲ “Promover la participación de los sectores social y privado para el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, ejidal y comunal, de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas.
- ▲ Analizar y evaluar la legislación agraria, identificar los problemas del sector rural y formular las propuestas necesarias para apoyar la solución de los problemas identificados, a fin de mejorar las condiciones sociales, jurídicas y económicas de los campesinos.
- ▲ Promover y difundir los estudios que se realicen a favor de los campesinos, para lograr la obtención de los beneficios que consigna el artículo 27 Constitucional y la legislación agraria.
- ▲ Proporcionar al Procurador Agrario los estudios que requiera sobre los diversos temas de la legislación agraria y los problemas sociales y económicos vinculados con la tenencia de la tierra, para apoyar el cumplimiento de sus funciones”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 17 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural*

El objetivo de ésta es promover, apoyar y dar seguimiento hasta su culminación al desarrollo de los programas de ordenamiento, regularización, certificación y titulación de derechos sobre la propiedad rural.

Dentro de las funciones y facultades de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural mencionaremos las siguientes:

1. "Emitir con base en la legislación aplicable, las circulares, guías y manuales de los lineamientos y criterios, conforme a los cuales las Delegaciones y Residencias realizan los programas de ordenamiento, regularización, certificación y titulación de derechos sobre la propiedad rural.
2. Proponer los criterios y lineamientos para el debido cumplimiento de las facultades que le confiere el Reglamento Interior.
- 3 Participar en la planeación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), vigilar su operación y seguimiento en el ámbito estatal, regional y nacional por lo que corresponde a la Procuraduría Agraria y establecer las normas para dar seguimiento a las metas asignadas en relación de éste con cada delegación o residencia, a fin de verificar su cumplimiento, así como realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 23 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Dirección General de Estudios y Publicaciones*

Tenemos que su objetivo es, coordinar la elaboración de estudios sobre la situación agraria del país y la integración, publicación y difusión de investigaciones y materiales de la Institución, conforme a los criterios y prioridades de la misma, a fin de contribuir en la aportación de elementos encaminados a fortalecer la seguridad jurídica de los sujetos agrarios; promover la consolidación de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agraria; evaluar el impacto de la política del Estado en el desarrollo socioeconómico de dichos núcleos y, en su caso, proponer políticas de desarrollo rural.

Dentro de las funciones y facultades de esta Dirección General, tenemos las siguientes:

1. "Coordinar y orientar la elaboración de los estudios y de investigación documental y de campo sobre los problemas sociales y económicos del país, y evaluar su repercusión en el campo mexicano, así como coordinar las labores de recopilación de materiales, procesamiento, selección, edición y publicación de la revista Estudios Agrarios.
2. Implantar los mecanismos y lineamientos necesarios para establecer una comunicación sistemática con la estructura territorial de la Procuraduría, las autoridades estatales y municipales y los organismos públicos y privados, que participen en el medio rural, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad".<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo 24 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## *Dirección General de Organización Agraria.*

El objetivo de la Dirección General de Organización Agraria es, asesorar jurídicamente a los sujetos agrarios en las solicitudes que en materia de organización agraria básica, constitución, reglamentación, desarrollo y consolidación de las unidades económico-productivas y de apoyo social demanden, en la celebración de contratos y constitución de sociedades rurales, civiles y mercantiles, intervenir en los casos de liquidación de estas últimas, así como asesorar a los núcleos agrarios en la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano y participar en la instrumentación de nuevos programas institucionales en beneficio del sector rural.

De las funciones y facultades de esta Dirección General, encontramos:

1. Dar respuesta a las solicitudes de asesoría y/u orientación inherentes a sus funciones, que sean requeridas por la estructura territorial o por los sujetos agrarios directamente, y coordinar y supervisar la atención de solicitudes sobre la realización de proyectos productivos, que presenten los sujetos agrarios.
2. Promover y participar en reuniones de trabajo con las instituciones públicas y privadas vinculadas con proyectos productivos en los que se involucran tierras ejidales y comunales, así como coordinar sus actividades con otras unidades administrativas y técnicas para la instrumentación de programas en beneficio de los campesinos, congruente con el desarrollo de las funciones de la Procuraduría Agraria, y realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 22 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

## COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES

Su objetivo es, vincular las políticas, normas y programas definidos por las áreas sustantivas con la estructura territorial y vigilar su cumplimiento; así como establecer las normas y mecanismos que regulen la organización, operación y control de las delegaciones y residencias en sus actividades, trámites y gestiones y que éstas sean congruentes con la Legislación Agraria y el Reglamento Interior de la Institución.

Dentro de las funciones y facultades de esta Coordinación General, tenemos:

1. "Coordinar con las unidades técnico-administrativas del sector central, los lineamientos, procedimientos y estrategias para la planeación, programación, evaluación y supervisión de las acciones de las delegaciones estatales, en congruencia con los planes y programas institucionales.
2. Coordinar y apoyar a las oficinas de la estructura territorial en el desarrollo de sus planes, programas y proyectos para que se cumplan sus tareas, misiones y metas institucionales, así como concentrar y remitir a las áreas competentes la información que se reciba con motivo de las quejas y denuncias presentadas, por presuntas violaciones a la normatividad cometidas por delegados, residentes, abogados o visitantes agrarios.
3. Supervisar que las delegaciones y residencias ejerzan sus facultades de acuerdo al marco jurídico aplicable, auxiliarlas en las actividades, trámites y gestiones que deban realizar ante otras dependencias y entidades de los gobiernos Federal, Estatal o Municipal, ante otras

instancias relacionadas con la función de la Procuraduría, y las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>36</sup>

### *Delegaciones Estatales*

En la actualidad existen 32 Delegaciones Estatales y su objetivo es, promover la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria en el ámbito estatal, así como dirigir el trabajo de la Delegación para cumplir los objetivos institucionales.

Entre las funciones y facultades de las Delegaciones Estatales, están:

1. “Planear, programar, dirigir, supervisar y controlar, dentro del ámbito territorial de la Delegación, las facultades, programas y proyectos sustantivos que marca el Reglamento Interior o bien a través de la Subprocuraduría General, de la Coordinación General de Programas Interinstitucionales o de la Coordinación General de Delegaciones, le hayan sido asignados por el Procurador Agrario.
2. Coordinar las relaciones de comunicación permanente con las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal, con las autoridades municipales, institucionales educativas y demás organizaciones e instituciones relacionadas con la actuación de la Procuraduría Agraria en el Estado.

---

<sup>36</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 18 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.



3. Proponer los criterios y lineamientos para el debido cumplimiento de las facultades que le confiere el Reglamento Interior de la Institución, así como realizar las demás funciones de su competencia que le asigne la superioridad”.<sup>37</sup>

“Las Residencias son oficinas administrativas de representación de la Procuraduría Agraria, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las... [mismas]...facultades [que las delegaciones] establecidas en el artículo 30 del Reglamento, con excepción de [las siguientes]”<sup>38</sup>.

1. “Formular las opiniones y rendir los informes que les sean solicitados por las oficinas centrales de la Procuraduría.
2. Elaborar los proyectos de programas anuales de trabajo y el anteproyecto de presupuesto de la Delegación.
3. Expedir las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la Delegación”.<sup>39</sup>

De esta forma hemos expuesto los objetivos y nombramientos, de las diferentes unidades administrativas que conforman a la Procuraduría Agraria, así como sus facultades y funciones. Los preceptos legales que se han invocado, han sido basados en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en la Ley Agraria y en el Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

---

<sup>37</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 29, 30, 31 y Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria.

<sup>38</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 31.

<sup>39</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria artículo 30 fracciones XI, XII y XIII.

## **CAPÍTULO 4**

#### **4.1 COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.**

La Procuraduría recoge buena parte de las atribuciones en que se cifra el carácter social que conserva el Derecho Agrario; Se le concibe como una Institución de servicio social, encargada de la procuración de justicia en defensa de los derechos de los sujetos agrarios, presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de interés o la representación legal, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social que requiere el desarrollo actual y futuro de México.

La solicitud de intervención de la Procuraduría Agraria podrá tener por objeto: la representación gratuita en conflictos en los que sean parte; el desahogo de consultas sobre derechos individuales y colectivos; el asesoramiento sobre organización jurídica y económica para el aprovechamiento de los recursos; la asistencia a asambleas de núcleos de población; la denuncia de prácticas lascivas de derechos agrarios; y los demás servicios que la ley señala.

De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, los servicios que prestan los servidores públicos de la Procuraduría Agraria son completamente gratuitos, y los trámites de los procedimientos en que intervenga esta institución deben sujetarse a diversos principios a saber:

**Principio de Oralidad.-** Implica que las partes podrán exponer sus pretensiones de manera directa y verbal ante el servidor público de la Procuraduría;

**Principio de economía procesal.-** Debe entenderse como el trámite más breve para resolver el conflicto, eliminando fases procedimentales que retarden la solución del mismo;

**Principio de inmediatez.-** Es la exigencia de que la comunicación entre las partes y la Procuraduría, se realice en forma directa y sin interferencia alguna que dificulte el conocimiento del asunto, para su solución pronta y expedita;

**Principio de suplencia de la deficiencia de la queja.-** Es la obligación por parte de la Procuraduría de enmendar el error o la insuficiencia en que incurrió el promovente al hacer su solicitud, para los efectos de definir con precisión los derechos o pretensiones del interesado;

**Principio de igualdad formal de las partes.-** Que es el trato igual en circunstancias iguales o semejantes que debe dar la Procuraduría a las partes durante el procedimiento en el que se resuelva una controversia, estando prohibida toda decisión parcial o de carácter discriminatorio para alguna de las partes.

La Procuraduría Agraria también cuenta con servicio telefónico para atender a los sujetos agrarios, mediante la línea Lada 01 800 849-22-63 –sin costo– y en el Distrito Federal la línea 510-04-07 con un horario de las 9 horas a las 21 horas.

#### *4.1.1 Asesoría Jurídica.*

La procuración de justicia social agraria es una función que el Estado ha realizado desde hace más de 30 años. En 1953, por decreto presidencial, se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Posteriormente se creó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas y, después, la Dirección de Procuración social Agraria.

En la actualidad y por virtud de las reformas al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley agraria, le corresponde a la Procuraduría Agraria asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos. Por lo que como un órgano de asesoría legal gratuita al servicio de los campesinos y los núcleos de población nace la Procuraduría Agraria.

De tal forma tenemos, que en su artículo 136 fracción II la Ley Agraria contempla dentro de las atribuciones de la Procuraduría Agraria "... Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo (ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas) anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley. "

En lo que respecta a su Reglamento en el artículo 5° la Procuraduría Agraria tendrá la facultad de "... 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..."

De lo anterior tenemos podemos decir que la Procuraduría asesora:

- Asistiendo a asambleas a petición de los núcleos agrarios o por ser obligatoria su intervención conforme a la Ley.
- Asesorando la celebración de contratos y convenios de enajenación de derechos parcelarios a ejidatarios o vecindados, de conformidad con el artículo 80 de la Ley Agraria.
- Atendiendo solicitudes en materia de incorporación de tierras de dominio pleno al régimen ejidal, para la división de ejidos y en materia de fusión de ejidos.

La asesoría jurídica, por parte de la Procuraduría Agraria la presta también en diferentes áreas o materias, así tenemos que, en materia de organización agraria, el trabajo de la Procuraduría se desarrolla en dos grandes vertientes. Una involucra todas aquellas tareas orientadas a consolidar la autonomía de los ejidos y comunidades. La segunda contempla la asesoría para detonar la puesta en marcha de procesos productivos que se sustenten en el aprovechamiento de las diversas posibilidades asociativas y contractuales que la legalidad ofrece a los sujetos agrarios.

#### **Asesoría Jurídica para la Organización Agraria Básica.**

En este contexto, la Procuraduría Agraria promueve la elaboración y actuación de los reglamentos internos o estatutos comunales; formulación y depósito de las listas de sucesores ante el Registro Agrario Nacional; apertura de los libros de registro de transmisiones de derechos y libros de contabilidad, atendiendo a las características de cada núcleo de población, y en apego

al marco jurídico agrario. Asimismo participa en la actualización de los órganos de representación y vigilancia.

### **Asesoría Jurídica en Procesos Económicos**

En el marco de la Ley Agraria, los núcleos agrarios pueden asociarse entre sí, con terceros o con el Estado, en procesos productivos que impliquen la aportación de las tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles, en relaciones contractuales respecto del usufructo de sus tierras, o bien, constituir figuras asociativas que los lleven a aprovechar conjuntamente sus recursos.

### **Asesoría en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede)**

El Procede es un programa especial puesto en marcha con el propósito fundamental de otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal e impulsar mejores niveles de desarrollo en el agro mexicano, así su objetivo central es coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, a través de la expedición y entrega de los certificados y títulos respectivos.

Su instrumentación requiere de la concurrencia de las dependencias gubernamentales vinculadas con las cuestiones agrarias y principalmente de los ejidos, los que determinarán el momento y tiempo para llevar a cabo la certificación y titulación de sus tierras; Ya que este Programa sólo se aplica a petición de la Asamblea —es decir voluntaria y gratuita—, ésta misma

designa un grupo de ejidatarios quienes conformarán la Comisión Auxiliar de Certificación, cuya labor es cuidar los trabajos de medición del ejido se realicen conforme a los intereses del núcleo.

La realización del Procede demanda la conjunción de esfuerzos de varias dependencias en sus ámbitos nacional y estatal. La participación de cada una de ellas se establece de la siguiente manera:

**Procuraduría Agraria.**- Promueve la ejecución del Programa y garantiza la observancia de los derechos de los núcleos de población y de los ejidatarios, posesionarios y avecindados.

**Registro Agrario Nacional.**- Emite normas técnicas, inscribe los acuerdos tomados por la Asamblea, inscribe y certifica los planos general e interno inscribe y expide los certificados, sí como emite los títulos de solares.

**Instituto Nacional de Geografía e Informática.**- Efectúa los trabajos de medición.

**Secretaría de la Reforma Agraria.**- Contribuye en la aportación de información documental sobre los ejidos, coordina en el ámbito nacional y estatal las acciones del Programa.

**Secretaría de Agricultura Ganadería Recursos Naturales y Pesca.**- Participa junto con la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes.

**Secretaría de Desarrollo Social.**- Emite normas técnicas en materia de asentamientos humanos.



Así el Procede se consolida como un programa con el propósito de medir todos los ejidos del país, para regularizar la tenencia de la tierra mediante la expedición de certificados y títulos que den a los campesinos mexicanos seguridad jurídica sobre la tenencia de sus tierras.

#### **4.1.2 Procuración y Defensa Judicial.**

Con la estructura, atribuciones y procedimientos de la Procuraduría Agraria, se han retomado los amplios antecedentes de la procuración agraria en nuestro país, siendo ésta el organismo encargado de procurar justicia agraria a favor de los poblados y campesinos. Por lo que el objetivo principal de la Procuraduría, es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.

La Procuraduría Agraria a través de la procuración y defensa judicial, consolida su función de defensor de los derechos agrarios en cumplimiento al mandato constitucional de procurar la justicia en el campo mexicano, de esta forma también da contenido a su quehacer de *ombudsman* especializado en materia agraria.

En el ámbito estatal la Procuraduría Agraria a través de las delegaciones estatales y residencias promueve la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria.

En la tarea de procuración de justicia agraria, destaca la vigilancia del cumplimiento del marco jurídico agrario. La procuraduría busca que la observancia de la ley sea la pauta de las relaciones que se suscitan en el campo mexicano, esto se materializa en la atención de las inconformidades que, por actos u omisiones, sean violatorios de la legislación agraria, bien se

refieran a autoridades, servidores públicos o particulares, en especial respecto de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales por actividades que causen perjuicio a los sujetos agrarios.

### **Atención de Inconformidades**

Conforme a la normatividad vigente y para la correcta aplicación de los procedimientos, en cuanto a la atención y desahogo –y de conformidad con el Sistema Único de Información–, de la queja o de la denuncia, es necesario en primer lugar diferenciarlas. En el caso que la inconformidad se presente contra omisiones o acciones de órganos de representación ejidal o comunal o terceros, estaremos ante una denuncia, y si la inconformidad fuere en contra de hechos cometidos por algún servidor público, se tratará de una queja.

El Sistema Único de Información (SUI) es una herramienta estratégica de trabajo de la Procuraduría Agraria. En éste convergen los flujos de información del desempeño institucional y constituye la única fuente oficial de las acciones que se realizan, en éste se lleva el registro y seguimiento de las tareas sustantivas, referidas a las acciones de defensa de los derechos de los sujetos agrarios, vigilancia en el cumplimiento de la ley, asesoría jurídica para la organización agraria básica y de procesos económicos, así como aquellas orientadas al ordenamiento de la propiedad rural.

La observación de las disposiciones legales y reglamentarias, serán la garantía de que en la atención de cualquier inconformidad se actuará siempre con apego a los principios de legalidad, honestidad y plena autonomía.

## La Queja

La queja deberá entenderse como la manifestación de inconformidad de los sujetos agrarios, por sí o a través de sus representantes, contra omisiones o acciones cometidas por servidores públicos de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal en el ejercicio de sus atribuciones que violen sus derechos agrarios o disposiciones agrarias, que les causen daños o perjuicios.

### *Competencia para la Atención de Quejas*

La Dirección General de Quejas y Denuncias es competente para conocer todas las quejas que se presenten en materia agraria, sin embargo, para darle celeridad a los procedimientos, desahogará las quejas que se presenten en contra de:

- a) Servidores públicos del área central de la Procuraduría Agraria.
- b) Delegados y subdelegados de la Procuraduría Agraria.
- c) Servidores públicos del área central de las dependencias del Gobierno Federal.
- d) Servidores públicos de mandos medios y superiores de la estructura territorial de dependencias federales (delegados, subdelegados o equivalente).
- e) Servidores públicos de mandos superiores en los gobiernos de las entidades federativas (gobernadores, secretarios, subsecretarios o sus equivalentes en estos dos últimos casos).

De conformidad con el artículo 30 fracciones IV, V y XI del Reglamento Interno, la estructura territorial auxiliará a la Dirección General de Quejas y Denuncias, con las acciones para desahogar las quejas que se presentes en contra de:

- a) Personal operativo de la Procuraduría Agraria, hasta el nivel de jefe de residencia o jefe de departamento.
- b) Servidores públicos de mandos medios e inferiores de la estructura territorial de dependencias federales (se excluyen subdelegados o sus equivalentes).
- c) Servidores públicos de mandos medios e inferiores de los gobiernos de los estados (se excluyen los subsecretarios o su equivalente).
- d) Servidores públicos municipales.

El encargado de realizar el desahogo de las quejas en el ámbito estatal será el Subdelegado Jurídico, a falta de éste, el Jefe del Departamento Jurídico. Las determinaciones serán firmadas por el Delegado Estatal. Salvo cuando se trate de instrucción, instancia o recomendación. En estos supuestos se integrará en expediente respectivo y se formulará el proyecto de opinión correspondiente que será transmitido a la Dirección General de Quejas y Denuncias para su trámite legal subsecuente.

Las quejas competencia de la Delegación, que se presenten en residencias, se turnarán a la subdelegación jurídica para su atención, sobre las que sean competencia exclusiva de la Dirección General de Quejas y Denuncias, se acusará recibo y serán turnadas por la oficina receptora de las mismas, en un término que no excederá de un día hábil a partir de su presentación.

Cuando por la importancia del asunto la Dirección General de Quejas y Denuncias decida conocer del asunto, siendo competencia de la estructura territorial, la Delegación deberá remitir el expediente debidamente integrado con las actuaciones y los acuerdos que haya dictado.

La Dirección General de Quejas y Denuncias, mantendrá una estricta supervisión del desarrollo del procedimiento con el objeto de que la tramitación de la queja se realice con pleno apego a derecho.

### *Competencia de la Contraloría Interna en materia de quejas contra servidores públicos de la Procuraduría Agraria*

Las quejas que se presenten contra servidores públicos de la Institución, relacionadas con presuntas violaciones al marco legal agrario, serán competencia de la dirección General de Quejas y Denuncias, sin perjuicio de que se dé conocimiento de la radicación de expedientes a la Contraloría Interna.

Si al concluir el procedimiento de una investigación, se determina que hay alguna responsabilidad o hecho que deba ser sancionado conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cumplimiento a lo que establece el artículo 67 del Reglamento Interno de la Procuraduría, se hará del conocimiento de la Contraloría Interna de la Institución, o a la autoridad que corresponda.

De recibirse una queja en la Dirección General de Quejas y Denuncias o en la estructura territorial, que comprenda únicamente presuntas violaciones en materia administrativa, sin contemplar violación a derechos agrarios, no se radicará la queja y se turnará a la Contraloría Interna para que en ejercicio de sus atribuciones resuelva lo que legalmente proceda.

## *Procedimiento ante la Procuraduría Agraria para la Atención y Desahogo de Quejas*

El procedimiento para el desahogo de quejas comprende cuatro etapas:

### 1. De la recepción y calificación de la queja

- Acuerdo de Admisión
  - Medidas cautelares
- Acuerdo para mejor proveer
- Acuerdo de Improcedencia y archivo

### 2. De investigación, práctica de diligencias y desahogo de pruebas

- Acuerdo que establece el vencimiento al término para recibir el informe y recepción de pruebas
- Acuerdo que ordena inspección ocular
- Acuerdo que solicita mayor información al quejoso

### 3. De vista al quejoso (discrecional).

- Acuerdo que admite informe y ordena dar vista
- Acuerdo que establece el vencimiento del término para recibir la vista
- Acuerdo que admite alegatos y pone el expediente en estado de resolución

### 4. De resolución, notificación y cumplimiento

La Dirección General de Quejas y Denuncias deberá llevar un seguimiento puntual de las recomendaciones emitidas, verificar y evaluar su cumplimiento y, en todo caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos que pudieren dar lugar a una responsabilidad sancionada por otras legislaciones concurrentes.

El marco jurídico del procedimiento para atención de quejas por parte de la Procuraduría lo encontramos en los siguientes ordenamientos legales:

- ↗ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción XIX, último párrafo.
- ↗ Ley Agraria, artículos 135 y 136 fracciones IV y VI.
- ↗ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 2º, 3º, 5º, fracciones I, IX, X, XI y XII; 20 fracciones II, III, IV, V, VI, VII y IX y 55 al 75.
- ↗ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículos 17 segundo párrafo; 22, 124 fracción VIII.

## **La Denuncia**

Así, en materia agraria podemos definir a la denuncia como la inconformidad en virtud de la cual una persona hace del conocimiento de la Procuraduría Agraria la realización de un hecho ilícito, que se refiere a infracciones o faltas administrativas no imputables a servidor público alguno, con el objeto de que se instrumenten las acciones que en derecho procedan.

Para efectos de la aplicación del procedimiento –y de conformidad con el SUI–, estaremos ante una denuncia en el caso de que la inconformidad se presente contra omisiones o acciones de los Órganos de Representación Ejidal o Comunal, de Vigilancia o terceros.

### ***Competencia para la Atención de Denuncias***

De conformidad con los artículos 20, 30 y 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la competencia para la atención de denuncias corresponde a la Dirección General de Quejas y Denuncias, misma que ejercerán las delegaciones y residencias, con el fin de dar una respuesta oportuna a las inconformidades planteadas. Por lo tanto, las denuncias que se presenten en oficinas centrales serán remitidas para su atención a la estructura territorial, en razón de su ámbito de competencia.

La Dirección General de Quejas y Denuncias podrá conocer de las denuncias que por su gravedad o características especiales así lo ameriten, facultad que ejercerá su titular, de oficio o a petición fundada de los Delegados de la Procuraduría Agraria.



Los responsables de tramitar las denuncias son el Visitador o Abogado Agrario de la Residencia que corresponda, hasta la integración del expediente, de ser improcedente, se emitirá la resolución en ese sentido por el Jefe de la Residencia, de ser procedente, se formulará el proyecto de resolución para ponerlo a consideración y firma, en su caso, del Delegado.

La Dirección General de Quejas y Denuncias mantendrá una estricta supervisión del Desarrollo del procedimiento con el objeto de que la tramitación de la denuncia se realice con el pleno apego a derecho.

### ***Procedimiento ante la Procuraduría Agraria para la atención de Denuncias***

El procedimiento para la atención de las denuncias comprende tres etapas:

#### 1. De la recepción y calificación de la denuncia

- Acuerdo de admisión
- Acuerdo para mejor proveer
- Acuerdo de improcedencia y archivo

#### 2. De investigación, práctica de diligencias y desahogo de pruebas

- Acuerdo que establece el vencimiento al término para recibir el informe y elementos probatorios
- Acuerdo que ordena inspección ocular
- Acuerdo que solicita mayor información al denunciante

#### 3. De resolución y calificación de la denuncia.

El marco legal del procedimiento para atención de denuncias por parte de la Procuraduría lo encontramos en los siguientes ordenamientos:

- ^ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción XIX, último párrafo.
- ^ Ley Agraria, artículos 135 y 136 fracciones IV y X.
- ^ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 2º, 5º, fracciones IX inciso d, X, XI y XIII; 13 fracciones III, VI, VII, y IX; 19 fracción III; 20 fracciones II, III, IV y V; 30 fracción I y XIV, 31, 36 al 40, 55 al 62 y 70.

La defensa de los derechos de los sujetos agrarios constituye la esencia de la tarea de la Procuraduría Agraria. Esta se realiza mediante distintas formas de servicios que brinda la Procuraduría Agraria como los mencionados antes, y se complementan con los siguientes.

## **Gestión Administrativa**

Derivada de las peticiones de los sujetos agrarios para solucionar sus problemas, se genera una actividad administrativa complementaria a la procuración de justicia agraria, que consiste en realizar trámites de documentos, gestionar la obtención de recursos para que los campesinos desarrollen proyectos productivos y atender requerimientos de infraestructura y equipamiento básico.

Esta gestoría se realiza ante el Registro Agrario Nacional, las secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Desarrollo Social, del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, la Comisión Nacional del Agua y los gobiernos de los estados, entre otras instituciones gubernamentales.

## **Representación Legal**

La Procuraduría Agraria, en ejercicio de las facultades que le confiere la ley de la materia, asume la representación legal de los campesinos, así tenemos que, participa en juicios agrarios – de abril de 1997 a marzo de 1998 participó en 20,647 juicios, lo que significa que patrocinó el 90% del total de los juicios que se tramitaron ante los Tribunales Unitarios Agrarios<sup>40</sup>–, con el propósito de evitar la doble representación y de que prevalezca el principio de imparcialidad en la actuación de la Procuraduría, suscribe convenios con organizaciones campesinas, universidades y gobiernos estatales, para que éstos representen a los sujetos agrarios cuando una de las partes ya cuente con la representación de la Procuraduría Agraria.

---

<sup>40</sup> PROCURADURÍA AGRARIA. Informe Anual de Actividades abril 1997- marzo 1998.

La estrategia para consolidar el perfil jurídico de la Institución y proporcionar un servicio de excelencia a los sujetos agrarios, parte de la conjunción de esfuerzos para lograr la mayor especialización del abogado agrario y la realización de acciones coordinadas con los Tribunales Unitarios Agrarios para dar agilidad procesal a los juicios, a fin de garantizar la impartición oportuna y expedita de justicia agraria.

### **La Procuraduría Agraria en el Juicio Agrario**

Dentro de la función de representación llevada a cabo por la Procuraduría Agraria, la más recurrente es el juicio agrario, el cual si bien tiene un procedimiento bien definido dentro de la Ley Agraria, éste se circunscribe únicamente al inicio de la audiencia y hasta el momento de dictarse la sentencia.

La Procuraduría Agraria, en ejercicio de las facultades que le confiere la ley de la materia, asume la representación legal de los campesinos participando en los juicios agrarios, patrocinándolos en los juicios ante los Tribunales Unitarios Agrarios.

Y con el propósito de evitar la doble representación la Procuraduría, suscribe convenios con organizaciones campesinas, universidades y gobiernos estatales para que éstos representen a los sujetos agrarios cuando una de las partes ya cuente con la representación de ésta Institución.

La estrategia para consolidar el perfil jurídico de la Procuraduría y proporcionar un servicio de excelencia a los sujetos agrarios, parte de la conjunción de esfuerzos para lograr la realización de acciones coordinadas con los Tribunales Unitarios Agrarios para dar agilidad procesal a los juicios, a fin de garantizar la impartición oportuna y expedita de justicia agraria.

### *4.1.3 Proceso de Conciliación*

El diálogo entre las partes, como método para la superación de los conflictos, orienta los mecanismos de participación, que permiten lograr soluciones provistas de legitimidad para la atención de problemas históricos.

En el ámbito de competencia que a la Procuraduría Agraria asignan la Ley de la Agraria y su Reglamento Interior, destacan las facultades para promover y procurar la conciliación de intereses en casos controvertidos entre los sujetos del sector rural, fungir como arbitro para el mismo propósito y prestar otros servicios con el propósito de otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la protección al patrimonio de los hombres del campo.

La conciliación es, por su propia naturaleza y de conformidad con la Ley, la vía preferente para resolver cualquier controversia que se suscite en relación con derechos agrarios, individuales o colectivos, de los campesinos, siempre que no se trate de asuntos que por mandato legal deba conocer y resolver la Asamblea.

En este sentido, los visitadores y abogados agrarios deberán estar atentos a la situación que prive en los núcleos agrarios encomendados a su atención para que, cuando se susciten controversias de carácter agrario en su seno, propongan de inmediato posibles vías de solución al respecto, atendiendo siempre a las disposiciones legales.

De esta forma la Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, antes que éstas determinen dirimir su controversia ante los

Tribunales Agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación arbitral mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

Como marco jurídico del Procedimiento Conciliatorio, encontramos los siguientes ordenamientos legales:

- ▲ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27 fracción XIX, último párrafo.
- ▲ Ley Agraria, artículos 135 y 136 fracción III.
- ▲ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 5° fracciones II y IV, 13 fracción V, 21 fracciones I, II, III y IV, 30 fracciones I y III, 36, 41 inciso a), 42, 43, 44 y 45.

## El Arbitraje

Históricamente el arbitraje es considerado una de las primeras vías de solución en diferencias o conflictos surgidos entre individuos de una colectividad, la facultad concedida por la normatividad jurídica a los particulares para someter sus diferencias sobre negocios privados al arbitraje, se basa en la conveniencia de evitar gastos excesivos a las partes y lograr la solución de sus controversias en el menor tiempo posible. Para la consecución de este propósito, pueden elegir como árbitro a personas de su confianza o acudir a instituciones o dependencias facultadas expresamente para ese fin.

El arbitraje que se aconseja proponer a las partes es una figura jurídica novedosa en el campo mexicano, pero de raíces muy antiguas en otras áreas del Derecho, donde ha probado sus bondades.

El arbitraje agrario es un procedimiento que adoptan voluntariamente las partes (sujetos agrarios), a efecto de someter una controversia determinada al conocimiento y decisión de un árbitro, en este caso –necesariamente– la Procuraduría Agraria.

El arbitraje de la Procuraduría, se da así, en razón de una controversia, se sustancia a través de un procedimiento y concluye con la emisión de un ludo –o sentencia arbitral– que ha de ser homologado y, en su caso, ejecutado con la intervención del Tribunal Unitario Agrario correspondiente.

Como mencionamos con antelación, en materia agraria el arbitraje siempre es voluntario y su diseño en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria debe obedecer al propósito de que resulte un procedimiento ágil, sencillo y en verdad eficaz para la solución de controversias entre las gentes del campo. Así la Procuraduría pretende, mediante el juicio arbitral, resolver las controversias agrarias en el mismo lugar donde se originan, a través de su estructura territorial, reduciendo tiempos y costos en beneficio de los hombres del campo en la impartición de justicia agraria.

De lo anterior, se deducen las siguientes características sobresalientes del procedimiento arbitral agrario de la Procuraduría:

a) Voluntariedad. Esto es, el acuerdo expreso de las partes contendientes para someter su controversia a la decisión de un árbitro, necesariamente servidor público de la Procuraduría y acatar el laudo que éste dicte.

b) Celeridad, ya que las formalidades legales en la substanciación del procedimiento son mínimas.

En cuanto a las vías que conducen al procedimiento arbitral, tenemos que de conformidad a las normas aplicables, éste puede instaurarse cuando:

1. Se han llevado a cabo procedimientos conciliatorios sin resultado positivo alguno y las partes deciden llegar al arbitraje.
2. Sin el antecedente de pláticas conciliatorias, las partes acuden directamente al arbitraje.

Por último, el marco jurídico del Procedimiento Arbitral lo encontramos en los siguientes ordenamientos legales:

- ◄ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción XIX, último párrafo.
- ◄ Ley Agraria, artículos 135 y 136 fracción XI.
- ◄ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, artículo 18 fracción XIII.



^ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículos 5 fracción V, 13 fracción V, 21 fracción V, 30 fracción III, 41 inciso a), 45 primer párrafo, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54.

## **CAPÍTULO 5**

## 5.1 LA AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

Como hemos expresado en la presente investigación, con la incorporación de la fracción XIX con dos párrafos en el artículo 27 Constitucional, se establece que son de jurisdicción federal, todas las cuestiones por límites entre ejidos y comunidades; y que para resolver estas controversias y en general para la administración de la justicia agraria, se crean Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción; así como la Procuraduría Agraria.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior tenemos:

*"Artículo 27.-...*

.....

.....

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

*Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el*

*Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la comisión Permanente.*

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

De esta forma, la observación de las disposiciones legales y reglamentarias, serán la garantía de que la Procuraduría Agraria en la atención de cualquier inconformidad actuará siempre con apego a los principios de legalidad, honestidad y de plena autonomía que la caracterizan.

Así tenemos que la Procuraduría Agraria, creada para resolver conflictos y controversias con independencia, justicia y apego a la legalidad, ya está presente en todo el territorio. Quedan problemas y permanecen demandas y expectativas agrarias entre los campesinos. Sería ingenuo suponer lo contrario e irresponsable ocultarlo. Pero la semilla de una nueva cultura agraria, sustentada en la libertad y responsabilidad, en la certeza y transparencia en los derechos, en la autonomía y representatividad de los núcleos agrarios y organizaciones campesinas, en la pluralidad, tolerancia y conciliación ya está arraigando, con orden está avanzando el proceso de transformación de las relaciones de tenencia y propiedad de la tierra.

Las facultades autónomas son inherentes a los organismos descentralizados como del que hablamos –Procuraduría Agraria–, es decir gozan de una autonomía de gestión y como mencionamos anteriormente, el organismo descentralizado se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. La autonomía de la Procuraduría Agraria debe existir para poder hacer efectiva la facultad de emitir recomendaciones.

Es importante señalar que de origen, la Procuraduría de Asuntos Agrarios recibió una buena dosis de autonomía respecto de la estructura orgánica del Departamento Agrario –hoy Secretaría de la Reforma Agraria–, ya que se ordenaba la designación de Procuradores de Asuntos Agrarios en cada entidad federativa donde existieran oficinas del Departamento y en las oficinas centrales, los cuales deberían ser nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, del cual dependerían directamente, con la aprobación expresa del Presidente de la República.

La autonomía, es una de las condiciones que se deben satisfacer para alcanzar la categoría de organismo descentralizado que tiene la Procuraduría Agraria, que no es más que señalar con precisión los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante.

Al manejar la denominación autonomía, no queremos decir completa independencia, autarquía o autarcía, ya que resultaría obvio nuestro error, la autonomía que manejamos es en cuanto al funcionamiento, administración, decisión, organización y realización de sus funciones y facultades de la Procuraduría Agraria, ya que estos tienen separación orgánica, administrativa y técnica con relación a las dependencias, secretarías y demás órganos de la Administración Pública ya sea federal, estatal o municipal, de igual forma la actuación de ésta Institución debe ser apartidista, es decir, con ausencia de intereses en proceso de elecciones.

Finalmente mencionaremos que resulta de tal importancia el fortalecer la autonomía de la Procuraduría Agraria, y su naturaleza de ombudsman agrario que se contempla en los Programas Sectoriales Agrarios del Poder Ejecutivo Federal como uno de sus objetivos primordiales.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Programa Sectorial Agrario 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Pp. 99 y ss.

### ***5.1.1 Autonomía Institucional.***

La estructura y facultades de la Procuraduría Agraria tienen lugar acorde con las nuevas realidades; bajo este lineamiento, la conformación, actuación y atribuciones vienen a constituir a la Procuraduría Agraria en el ombudsman de los productores rurales, en la institución que tiene bajo su responsabilidad el cuidado de las garantías constitucionales, individuales y sociales de los sujetos del derecho agrario.

Proporcionar un servicio de excelencia, dar concreción a los programas y metas institucionales, a fin de atender con eficacia y oportunidad la demanda campesina, constituye el propósito fundamental de los servidores públicos de la Procuraduría Agraria.

La organización de la Institución y el carácter descentralizado del trabajo de la Procuraduría, determina que sean los visitadores y abogados agrarios –adscritos en delegaciones y residencias– quienes hacen posible la presencia, la confianza y la credibilidad de la Institución.

Una nueva estructura programática de la Procuraduría Agraria implicó la realización de un proceso interno de revisión y de talleres regionales para captar propuestas de orden operativo y la definición de la misión institucional: La Procuraduría Agraria es una institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal, promueve el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural, y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social.

La autonomía institucional no implica un rompimiento total con los vínculos de jerarquía, dependencia o relación directa con el poder central, sólo en cuanto a que este último a su vez debe respetar y reconocer su autonomía para alcanzar los fines mismos de la Procuraduría, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la unidad de acción del poder público; esto queda demostrado con la designación de su titular, que no coincide con el inicio del periodo gubernamental con el que se trate.

Con los integrantes de las Comisiones de Reforma Agraria y de Agricultura de las Cámaras de Diputados y Senadores, la Procuraduría mantiene relaciones de abierta colaboración. De igual forma, con las secretarías de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y con el resto de las instituciones que confluyen en el sector rural existe una estrecha comunicación, pues las tareas son comunes y precisan de la concurrencia organizada de todas las instancias y órdenes de gobierno. Así con colaboración mutua, la Procuraduría Agraria recibe el apoyo y el respeto a su autonomía, necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la misma Procuraduría acepta la autonomía de las distintas organizaciones, instituciones y dependencias del Gobierno.

Es así como de la siguiente tesis jurisprudencial, se explica como opera la autonomía institucional en el caso específico de la personalidad de la Procuraduría Agraria –representada por el Procurador Agrario– en los amparos, que si bien es cierto que diversas facultades y atribuciones le son conferidas al Procurador Agrario, es específico en las demandas de garantías, no se desprende que tenga facultades decisorias, ni disponga de fuerza pública, por lo tanto, no puede ser considerado como autoridad para los efectos del amparo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: VI.2o.37 A

Página: 991

***PROCURADOR AGRARIO, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.*** Atento a lo establecido en los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria no es un organismo accesorio de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones son de servicio social y defensa de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mismas que esencialmente consisten, de acuerdo con lo dispuesto en el diverso artículo 136 del referido ordenamiento legal, en asesoramiento, representación, conciliación, estudio y proposición de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica del campo, denunciar ante las autoridades correspondientes el incumplimiento o responsabilidades de los funcionarios agrarios, y de inspección y vigilancia de sus asistidos; mismas que, además de otras se reiteran en el numeral 4o. del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; de tal forma que del cúmulo de facultades que la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, confieren al procurador agrario, no se desprende que tenga facultades decisorias, ni disponga de fuerza pública, por lo tanto, no puede ser considerado como autoridad para los efectos del amparo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 65/96. Irmá Arreguín González. 21 de febrero de 1996.  
Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel.  
Secretario: Enrique Baigts Muñoz.



Como ejemplo de autonomía institucional, podemos mencionar que aún cuando la Procuraduría Agraria es –de acuerdo a la Ley– dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, su relación es más de coordinación que de dependencia puramente dicha, ya que cuando la Secretaría de la Reforma Agraria suscribe acuerdos agrarios con organizaciones campesinas en el ámbito nacional en estos, la Procuraduría participa como vigilante del cumplimiento de los compromisos pactados bajo el principio de corresponsabilidad de las partes involucradas, esto en ejercicio de las facultades que por ley le son conferidas.

En los casos donde es necesario, la Procuraduría Agraria exhorta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a las organizaciones campesinas, a realizar las acciones que les correspondan a fin de garantizar la debida observancia de lo pactado.

Así pues, a la autonomía institucional de la Procuraduría Agraria desde el aspecto de su función jurisdiccional, le es aplicable la siguiente jurisprudencia:

Octava Epoca.

Tercera Sala.

Apéndice de 1995.

Tomo IV, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis: 148 Página: 99.

***“COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO.*** Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal

paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia organización y administración y gozan de autonomía de gestión, aun cuando están sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104, fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, tanto los bienes muebles como los inmuebles patrimonio de los organismos descentralizados, incluidas las aportaciones que reciben del Gobierno Federal, como no están incluidos en los artículos 1o. a 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, ni en ningún otro dispositivo legal, como de dominio público o de dominio privado de la Federación, no constituyen bienes nacionales; por el contrario, la fracción IV del artículo 3o. antes citado dispone que son bienes de dominio privado de la Federación los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación, por lo que mientras dichos bienes sean patrimonio de dichas entidades no son bienes nacionales, pues es necesario para ello que antes dejen de ser propiedad de las entidades con motivo de su extinción o liquidación. En consecuencia, por el solo hecho de que en el juicio sea parte un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surte la competencia de los tribunales federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la jurisprudencia publicada con el número 12 en el Informe de 1988, Segunda Parte, página 62 a 64, con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO

FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO".

Competencia civil 31/91. Suscitada entre el Juez Décimo de lo Civil del Distrito Federal y la Juez Primera de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 3 de agosto de 1992. Cinco votos.

Competencia 1/92. Suscitada entre el Juez Octavo del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y la Juez Tercera de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 21 de septiembre de 1992. Cinco votos.

Competencia civil 168/92. Suscitada entre los Jueces Segundo de Distrito en el Estado de Yucatán y Segundo de lo Civil y de Hacienda en el mismo Estado. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos.

Competencia civil 183/92. Suscitada entre los Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Noveno de lo Civil de la ciudad de Guadalajara. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo en revisión 233/92. Servicio Postal Mexicano. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: Tesis 3a./J.24/92, Gaceta número 59, Pág. 21; ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X - Noviembre, Pág. 76.

Por otra parte, una muestra más de que independencia no significa apartamiento o alejamiento es que, entre las líneas de acción de la Procuraduría Agraria, encontramos que esta la de impulsar la coordinación interinstitucional para optimizar los esfuerzos en beneficio de los campesinos, demostrando con esto que la relación de la Procuraduría Agraria con otras instituciones y/o dependencias de los distintos niveles gubernamentales es de cooperación mutua sin necesidad de depender institucionalmente en sus ámbitos jurisdiccionales. Esta institución

trabaja para servir a los campesinos en el ámbito que la ley se lo permite, pero cuando por ésta misma no le es posible, es cuando funciona la coordinación institucional que señalamos siempre en pos del bienestar para el campesino.

### *5.1.2 Autonomía Funcional.*

La autonomía funcional de la Procuraduría, consiste entre otras situaciones en precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a cargo la dirección y manejo de la Institución.

La gran responsabilidad asignada a la Procuraduría Agraria por el Ejecutivo Federal, se debe sustentar en una organización moderna; que cumpla con los objetivos fijados y dé respuesta eficaz y eficiente a los problemas que impiden el desarrollo del campo mexicano.

Con base en estos principios, se formuló un Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria, el cual fue publicado el 1° de Enero de 1999, éste responde al objetivo de crear un instrumento administrativo, dinámico y de fácil consulta que apoye el desarrollo ordenado del trabajo de las Unidades Técnico-Administrativas de la Procuraduría Agraria.

El documento se integra con los antecedentes de la Institución, el Marco Jurídico-Administrativo que norma y regula su actuación, las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y el Reglamento Interior, el Organograma, la Estructura Orgánica Básica, así como los Objetivos y Funciones Generales que llevan a cabo cada una de las Unidades Técnico-Administrativas que conforman la Procuraduría Agraria.

Ahora bien, si hablamos de autonomía funcional, no nos referimos como ya señalamos antes a una autarquía, si bien es cierto la Procuraduría Agraria cuenta con una autonomía funcional en cuanto a lo jurisdiccional, también es cierto que debe rendir cuentas claras de sus

gestiones ante el Poder Legislativo y los organismos especializados de control y evaluación de la administración pública.

La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.

Ahora bien, una clara muestra de la autonomía funcional de la que hablamos es la siguiente tesis jurisprudencial, la cual habla acerca de que cuando ante la Procuraduría Agraria se realicen convenios y que los mismos son válidos cuando en ellos se pacta el que produzcan todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia, llevan aparejada ejecución, sin que sea necesario que se ratifiquen ante el Tribunal Unitario Agrario, quien debe proceder a su ejecución cuando así se lo soliciten en virtud de que una de las partes se niegue a cumplirlo, es decir que no es necesario que una instancia a parte ni mucho menos superior tenga que servir de base para que surtan todos sus efectos legales inherentes a ellos, esta es una forma en que se manifiesta la forma de autonomía funcional –independencia y autosuficiencia en su desempeño–.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Mayo de 1996

Tesis: XXII.15 A

Página: 608

***CONVENIOS ANTE LA PROCURADURIA AGRARIA. PARA SU VALIDEZ Y EJECUCION NO ES NECESARIA SU RATIFICACION ANTE EL TRIBUNAL AGRARIO.*** De la interpretación armónica de los

artículos 1792 y 1796 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de aplicación supletoria a la Ley Agraria, según su artículo 2o.; 79, 80, 135 y 136, fracción III, de la propia Ley; 18, fracción XIV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; 4o., fracción I, y 41 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, puede colegirse que, los convenios conciliatorios celebrados ante la Procuraduría Agraria o sus Delegaciones, entre ejidatarios, comuneros y campesinos entre sí o con terceros, para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios, cuando en ellos se pacta el que produzcan todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia, llevan aparejada ejecución, sin que sea necesario que se ratifiquen ante el Tribunal Unitario Agrario, quien debe proceder a su ejecución cuando así se lo soliciten en virtud de que una de las partes se niegue a cumplirlo.

#### TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 1129/95. María Guadalupe Mendoza Hernández. 28 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Sahuer Hernández. Secretario: E. Nicolás Lerma Moreno.

### 5.1.3 *Autonomía Administrativa.*

La 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. Es la idea, junto con otras, que sirvió a la creación de los organismos descentralizados en México<sup>42</sup>.

El campo mexicano requiere una administración ágil y próxima a los intereses de los núcleos agrarios, que actúe con prontitud y aplique programas surgidos de necesidades reales, promoviendo el uso eficiente y honesto de los recursos públicos. Es así como la autonomía administrativa de la Procuraduría Agraria emerge para que la Institución asuma sus tareas y las dote de transparencia y viabilidad jurídica. Esto no podría llevarse a cabo, si ésta Institución no contara con una amplia facultad de toma de decisiones en este ámbito administrativo, ya que se retardaría la capacidad de respuesta en la que lo primordial es el tiempo.

La estructura de recursos humanos de la Procuraduría Agraria se conforma por 2 mil 849 personas<sup>43</sup>. De acuerdo con los principios que norman la acción de la Procuraduría, entre ellos el de atender a los campesinos en el lugar donde se originan las demandas la mayoría del personal presta sus servicios en delegaciones y residencias, en contacto permanente con los núcleos agrarios y sus integrantes.

---

<sup>42</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. U.N.A.M. México 1992, P. 275.

<sup>43</sup> PROCURADURÍA AGRARIA. Informe Anual de Actividades abril 1997–mayo 1998.



Todos los visitantes y abogados agrarios pasan un proceso riguroso de selección determinado por características de vocación de servicio, estudios profesionales, y apego a los principios de honestidad, transparencia y legalidad que rigen la actuación institucional.

La Procuraduría Agraria cuenta además con becarios campesinos, cuyas tareas se orientan a contar con especialistas al servicio de su organización o núcleo agrario en el conocimiento del marco normativo agrario.

La autonomía administrativa de la Procuraduría, es una autonomía que no rompe los lazos en forma total con la administración centralizada, es una de las condiciones que debe satisfacer la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado, es decir debe seleccionar cuidadosamente el servicio público de orden técnico o actividad administrativa que tiene encomendada.

Así tenemos que, la autonomía administrativa que goza la Procuraduría Agraria ayuda para ofrecer un servicio de excelencia, desterrar prácticas autoritarias, incrementar la eficacia y descentralizar la operación a favor de los sujetos agrarios.

#### *5.1.4 Autonomía Jurídica.*

La reforma a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional en 1985, elevó a rango constitucional la obligación del estado de brindar la asesoría legal a los campesinos. De tal forma que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 6 de abril de 1989, incluyó en su estructura la Dirección General de Procuración Social Agraria, con funciones de asesoramiento, atención de quejas, conciliación y de investigación de fraccionamiento de propiedades afectables por actos de simulación.

En este sentido, la Procuraduría Agraria se crea en cumplimiento del "Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que fue emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el día 3 enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Este Decreto reformó el artículo 27 en su párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII; adicionó los párrafos segundo y tercero, y la fracción XIX; y derogó las fracciones X a XIV y XVI. La fracción XIX establece lo siguiente: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

El 26 de febrero de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que fueron promulgadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal el día 23 del mismo mes y año.

Los artículos 134 a 147 de la Ley Agraria, pertenecientes al Título Séptimo de este ordenamiento, establecen las principales funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, así como la forma en que se integra, para su adecuado funcionamiento, así como los requisitos que deberán cumplir el Procurador Agrario, el Subprocurador General y el Secretario General, para el desempeño de las atribuciones, que la misma les confiere.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dispone lo siguiente: "El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario."

El 30 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y el día 30 de marzo de 1993 se publicó otro Reglamento Interior, que abroga al anterior.

El 13 de mayo de 1992, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, que fue expedido por el Tribunal Superior Agrario el día 8 del mismo mes y año.

En acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1993, se reforma el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

El 5 de enero de 1993, fue expedido el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, por el Ejecutivo Federal, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año.

Con fecha 11 de abril de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Estatuto del Servicio Profesional Agrario. En él se establecieron las normas para su organización, operación y desarrollo, así como las relativas a los miembros del Organismo, que integran el personal de carrera, y las sanciones correspondientes. El 14 de septiembre del mismo año se publicó un nuevo Estatuto, que abroga al anterior.

El 1º de julio de 1996 es autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la nueva estructura orgánica, con base en la misma se actualiza el Reglamento Interior, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996, conforme al cual se elaboró el presente Manual de Organización General.

La autonomía jurídica de la Procuraduría Agraria, es sumamente importante debido a que para realizar sus funciones, facultades, obligaciones y tareas resulta de vital importancia el no ser dependiente sino coordinarse con los demás entes jurídicos, políticos, sociales y culturales del país, para de esta forma desarrollar el perfil jurídico y social que la caracteriza como vigilante de la legalidad en el campo.

Así a la Procuraduría Agraria se le concibe como una Institución de servicio social, encargada de la procuración de justicia en defensa de los derechos de los sujetos agrarios, presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de interés o la representación legal,

promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social que requiere el desarrollo actual y futuro de México.

Para evitar rezagos en las soluciones a conflictos y controversias, a la Procuraduría Agraria se le debe fortalecer, reconocer y respetar la autonomía a que hacemos referencia, porque de esta manera ella misma pueda dar certeza jurídica a todas las formas de propiedad, unificar la aplicación de disposiciones jurídicas y de procedimientos para agilizar el apoyo a los sujetos y fijar y normar criterios de interpretación de la legislación agraria.

Como hemos visto la Procuraduría Agraria tiene competencia para vigilar el cumplimiento de obligaciones de servidores públicos. Al existir un acto de autoridades carente de fundamento y motivación está facultada para emitir Recomendaciones a las autoridades agrarias, instándolas al cumplimiento de las funciones que imponen las leyes. Es así como la Procuraduría Agraria cuenta con una autonomía desde el ámbito jurídico respecto de otras instituciones, dependencias autoridades u organismos gubernamentales, porque de lo contrario al estar supeditada a éstos no podría realizar cabalmente sus facultades de vigilancia.

Con los integrantes de las comisiones de Reforma Agraria y de Agricultura de las cámaras de Diputados y Senadores la Procuraduría Agraria mantiene relaciones de abierta colaboración. De igual forma, con las secretarías de la Reforma Agraria, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y con el resto de las instituciones que confluyen en el sector rural existe una estrecha comunicación, pues las tareas son comunes y precisan de la concurrencia organizada de todas las instancias y órdenes de

gobierno. De todas ellas, se recibe el apoyo y el respeto a la autonomía de la Procuraduría Agraria, necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

## CONCLUSIONES

- A la Procuraduría Agraria se le concibe como una Institución de servicio social, con funciones de ombudsman, encargada de la procuración de justicia en defensa de los derechos de los sujetos agrarios, presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de interés o la representación legal, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social que requiere el desarrollo actual y futuro de México.
- Como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría Agraria, se encuentran la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos. Resulta fundamental reconocer que el trabajo de la Procuraduría Agraria se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos.
- Debemos señalar que la Procuraduría no es una autoridad agraria, no tiene capacidad para decidir ni para obligar a los sujetos agrarios a tomar alguna decisión, su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.
- Es pues, la Procuraduría Agraria una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente los correspondientes al sector campesino. Así tenemos que si las autoridades provocan o realizan situaciones que causen el incumplimiento de sus obligaciones, obstaculizan los trámites realizados por el campesino o desestiman sin

fundamento las peticiones de estos últimos, la Procuraduría Agraria actúa como *Ombudsman Agrario*, defensor especializado del campesino.

- La Procuraduría Agraria a través de la procuración y defensa judicial, consolida su función de defensor de los derechos agrarios en cumplimiento al mandato constitucional de procurar la justicia en el campo mexicano, de esta forma también da contenido a su quehacer de *ombudsman* especializado en materia agraria.
- La procuración de Justicia Agraria constituye un elemento indispensable y de gran importancia para lograr un esquema de oportunidad, libertad, seguridad y desarrollo rural entre hombres y mujeres del sector primario del país, lo cual podrá alcanzarse mediante la conjunción de esfuerzos y la necesaria instrumentación de planes de financiamiento e inversión de las diversas instituciones públicas y privadas vinculadas con el campo, que signifiquen la posibilidad de elevar nuestro nivel de vida como nación, que es el principal reto que nos corresponde a todos como mexicanos.
- La actuación de la Procuraduría, como vigilante de la legalidad, se realiza con medidas preventivas más que correctivas ante situaciones de hecho. Así las quejas radicadas contra servidores públicos se resuelven a través de excitativas y acuerdos de instancia y, en los núcleos de población mediante la conciliación y la creciente participación en sus asambleas.
- La Procuraduría Agraria, lleva a cabo todas las acciones necesarias para restituir al sujeto agrario en el derecho violado, contra actos de servidores públicos que atenten el contenido de la legislación agraria, siempre que de la investigación de una queja, se derive que es



jurídicamente posible. La procuraduría no se limita, como no la limitó el legislador, a emitir recomendaciones, sino que expresamente, defiende en juicio lo que en derecho corresponde al que solicito su intervención. Así cumple su misión de proteger los derechos de los hombres y mujeres del campo.

- La Procuraduría Agraria como representante legal, vigila el respeto de los principios del proceso social agrario, defendiendo siempre el interés jurídico de sus asistidos.
- En el marco de la reforma de la Administración Pública Federal, la Procuraduría Agraria se fortalece como el eje de la nueva institucionalidad agraria, se ha constituido en el instrumento más importante del Estado mexicano para atender la gran demanda campesina, que es la demanda por el Estado de Derecho, por el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, y la legalidad en el campo mexicano.
- Con entusiasmo y con herramientas legales como conceptos, normas, reglamentos y leyes, debemos construir y consolidar a nuestro país como una Nación en donde impere la paz y la justicia que es lo mejor que podemos heredar y heredar a las nuevas y venideras generaciones.
- Lograr una nueva realidad en el campo mexicano debe ser el compromiso de todos los que participan en este sector, siempre en beneficio de los campesinos de México.
- Las facultades autónomas son inherentes a los organismos descentralizados como del que hablamos –Procuraduría Agraria–, es decir gozan de una autonomía de gestión y como

mencionamos anteriormente, el organismo descentralizado se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. La autonomía de la Procuraduría Agraria debe existir para poder hacer efectiva la facultad de emitir recomendaciones.

- Al manejar la denominación autonomía, no queremos decir completa independencia, autarquía o autarcía, ya que resultaría obvio nuestro error, la autonomía que manejamos es en cuanto al funcionamiento, administración, decisión, organización y realización de sus funciones y facultades de la Procuraduría Agraria, ya que estos tienen separación orgánica, administrativa y técnica con relación a las dependencias, secretarías y demás órganos de la Administración Pública ya sea federal, estatal o municipal, de igual forma la actuación de ésta Institución debe ser apartidista, es decir, con ausencia de intereses en proceso de elecciones.
- La autonomía institucional no implica un rompimiento total con los vínculos de jerarquía, dependencia o relación directa con el poder central, sólo en cuanto a que este último a su vez debe respetar y reconocer su autonomía para alcanzar los fines mismos de la Procuraduría, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la unidad de acción del poder público; esto queda demostrado con la designación de su titular, que no coincide con el inicio del periodo gubernamental con el que se trate.
- La autonomía jurídica de la Procuraduría Agraria, es sumamente importante debido a que para realizar sus funciones, facultades, obligaciones y tareas resulta de vital importancia el no depender sino coordinarse con los demás entes jurídicos, políticos, sociales y culturales

del país, para de esta forma desarrollar el perfil jurídico y social que la caracteriza como vigilante de la legalidad en el campo.

- La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.
- La autonomía funcional de la Procuraduría, consiste entre otras situaciones en precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a cargo la dirección y manejo de la Institución., no como una autarquía, si bien es cierto la Procuraduría Agraria cuenta con una autonomía funcional en cuanto a lo jurisdiccional, también es cierto que debe rendir cuentas claras de sus gestiones ante el Poder Legislativo y los organismos especializados de control y evaluación de la administración pública.
- Siendo que la autonomía administrativa se refiere a independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública; la autonomía administrativa de la Procuraduría Agraria emerge para que la Institución asuma sus tareas y las dote de transparencia y viabilidad jurídica. Esto no podría llevarse a cabo, si ésta Institución no contara con una amplia facultad de toma de decisiones en este ámbito administrativo, ya que se retardaría la capacidad de respuesta en la que lo primordial es el tiempo
- Para evitar rezagos en las soluciones a conflictos y controversias, a la Procuraduría Agraria se le debe fortalecer, reconocer y respetar la autonomía a que hacemos referencia, porque de esta manera ella misma pueda dar certeza jurídica a todas las formas de propiedad, unificar

la aplicación de disposiciones jurídicas y de procedimientos para agilizar el apoyo a los sujetos y fijar y normar criterios de interpretación de la legislación agraria.

## BIBLIOGRAFÍA

1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. U.N.A.M. México 1992.
2. LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 8ª ed. 1996.
3. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Ed. Porrúa, S.A. México 1980.
4. PROCURADURÍA AGRARIA. Informe Anual de Actividades abril 1997- marzo 1998.
5. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaias. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Ed. Mc Graw Hill. México 2ª ed. 1998.
6. RUÍZ MASSIEU, Mario. Manual de Procedimientos Agrarios. Ed. Porrúa, México 1993.
7. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 15ª ed. México 1992.
8. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. Ed. Porrúa, S.A. 18ª ed. México 1997.
9. Consideraciones del Ejecutivo Federal a la iniciativa de la Ley Agraria. (Febrero siete de 1992).

10. Programa Sectorial Agrario 1995 – 2000. Poder Ejecutivo Federal.
  
11. Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria, Diario Oficial de la Federación. Enero 11 de 1999.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A. 126ª ed. México 1998.
2. Ley Agraria. Ed. Porrúa, S.A. 12ª ed. México 1998.
3. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Ed. Porrúa, S.A., México 1998.
4. Ley de Entidades Paraestatales.
5. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.