



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

“IMPORTANCIA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA
AGRARIA, COMO GARANTE CONSTITUCIONAL DEL
DESARROLLO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN AGRARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BERNARDINO MAYORGA URIBE

ASESOR: LIC. GREGORIO ROBLES SÁNCHEZ



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE DE 2005

m. 339919



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L /47/04

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

El pasante de la licenciatura en Derecho **MAYORGA URIBE BERNARDINO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“IMPORTANCIA SOCIAL DE LA PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA, COMO GARANTE CONSTITUCIONAL DEL DESARROLLO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION AGRARIA”, asignándose como asesor de la tesis al LIC. GREGORIO ROBLES SANCHEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, y después de revisarlo su asesor, envió a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en éste y el Dictamen firmado por la Profesora Revisora, LIC. MA. MARTHA DEL PILAR RABAGO MURCIO; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día y desde aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

A T E N T A M E N T E .
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 12 noviembre de 2004.

LIC. JOSE DIAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
SECRETARIA GENERAL

DOY GRACIAS A DIOS:

Por otorgarme la dicha de alcanzar mis metas como ser humano y como profesionista.

CON HUMILDAD:

A mis señores padres PASCUAL MAYORGA FLORES.+ y MARÍA LUISA URIBE GONZÁLEZ.+ En obsequio su amor, esfuerzo y sacrificios; Por que, después de su desoladora ausencia siguen vivos en mi corazón.

A LA U. N. A. M. ALMA MATER:

Por brindar la oportunidad de formarme como profesionista y a sus profesores, por entregar llanamente sus conocimientos sin reserva ;gracias!

CON GRATITUD:

Al maestro José Díaz Olvera Director del Seminario de Sociología General y Jurídica, por su gentileza, erudita dirección y amable apoyo.

CON AGRADECIMIENTO ETERNO:

*Al maestro. Jorge Islas López,
por su comprensión y valiosa
instrucción.*

CON RESPETO Y ESPECIAL AFECTO:

*A mi asesor: Maestro. Gregorio
Robes Sánchez, por su esmerada
entrega y sabia conducción en la
docencia y por su calidad
humana.*

CON TODO CARIÑO:

*A mis hermanos y hermanas, sus
esposas y esposos; a mis
sobrinos (as), a mis suegros y
cuñados(as), por el apoyo,
ejemplo y estímulos para seguir
adelante.*

A MI ESPOSA:

MARTA J. VÁZQUEZ GUTIÉRREZ.

Cuyo amor y cariño me han templado, gracias por tu calidad de ser, por tu comprensión y apoyo.

A MIS AMADOS HIJOS:

Carlitos, Danae, Ariana, Susy, Isabel y Marty. Con cariño infinito, deseando que sirva ésta de superación.

A MIS AMIGOS:

Hermanos(as) que nunca tuve, que en la vida cotidiana, me han tendido su mano, entregando valiosa amistad, compartiendo conocimientos; porque además de brindarme, respeto, confianza y cariño en tiempos adversos y de felicidad; y a pesar del tiempo y la distancia, no se alejan.

A LOS CAMPESINOS:

Por que en la lucha de sus nobles ideales, han hecho crecer a nuestra Patria.

I N D I C E.

	PAG
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO:	
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.	
1.1. La Procuración de Justicia Agraria	5
1.1.1. Concepto.....	11
1.1.2. Definición.....	18
1.1.3. Función social.....	22
1.2. La Procuración de Justicia Agraria, en el contexto de la Reforma Agraria.....	25
1.3. La Procuración de Justicia Agraria como instrumento social de desarrollo de los sujetos agrarios.....	29
1.3.1. Los sujetos agrarios como personas físicas.....	31
1.3.2. Los sujetos agrarios como personas morales.....	36
1.3.3. Los sujetos agrarios como entes sociales.....	39
1.4. La acción social del Estado para allegar la Procuración Justicia Agraria.....	40
CAPITULO SEGUNDO:	
FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.	
2.1. Iniciativa que da origen.....	46
2.2. Base Constitucional.....	51

2.3.	Análisis de las disposiciones relativas a la Procuración de Justicia Agraria, en la Ley Agraria de 23 de febrero de 1992.....	59
2.4.	Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.	68
2.5.	Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.	71

CAPITULO TERCERO:

LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA EJERCITAR SU ACCIÓN SOCIAL.

3.1.	El Sector agrario.....	76
3.2.	La Procuraduría Agraria.....	83
3.3.	Concepto.....	86
3.4.	Estructura.....	90
3.5.	Funciones y atribuciones.....	97
3.6.	La Procuraduría Agraria como Ombudsman Agrario.	105

CAPITULO CUARTO:

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA EN EL DESARROLLO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN AGRARIA.

4.1.	EL Papel social de la Procuraduría Agraria en el Sector rural.....	115
4.1.1.	Aprovechamiento racional de recursos.....	119
4.1.2.	Fomento al crecimiento socialmente sostenido y sustentable.....	121
4.1.3.	Organización social y desarrollo económico equilibrado según las necesidades de la población.	124

4.2.	Importancia social de la aplicación de programas de actualización de derechos agrarios.....	128
4.3.	Control social, en relación a la organización al interior de los núcleos agrarios.....	131
4.4.	La Desorganización social, como consecuencia de la falta de identificación de tierras ejidales....	136
	CONCLUSIONES.....	141
	BIBLIOGRAFÍA.....	147

INTRODUCCIÓN

La creciente e intensa dinámica social en que se desenvuelve nuestro país, pone de manifiesto que el Estado debe emprender acciones en los diversos sectores que forman nuestra sociedad para que adquieran elementos para su desarrollo social, político, económico y cultural.

Los avances tecnológicos y políticos de las últimas décadas, requieren que la sociedad actualice sus instituciones para no quedar rezagada; los fenómenos sociales del mundo, como la globalización económica, la utilización de transgénicos en la producción agropecuaria, la conflagración por los actos terroristas y la defensa internacional de los derechos humanos etc. son factores que influyen en el comportamiento social del país.

Las corrientes sociales que tomaron fuerza en la Revolución Mexicana de 1910; entre otras cosas destacaron la importancia de equilibrar los estratos sociales mediante la redistribución de la riqueza, lo que se cumplió a través del Reparto Agrario, para que la clase campesina pudiera mejorar su vida social.

Sin embargo el campesinado forma una clase vulnerable que ha sido golpeada una y otra vez, esto se refleja en la disminución de la producción y en una constante migración hacia los centros urbanos de sus integrantes.

Resalta la importancia de que los campesinos son considerados como una de las clases más débiles de nuestra sociedad; Y el Estado tiene el compromiso de proveer herramientas, para que puedan contar con apoyo, que les ayude a conservar su cultura e identidad como pueblo, ya que forman el sostén de gran parte de nuestra sociedad.

El presente estudio, al tratar el Capítulo Primero, analiza los conceptos básicos del tema, utilizando aspectos teóricos e histórico, que motivan a la Administración Pública para tomar acciones que influyen en la sociedad campesina.

El Capítulo Segundo, aborda el aspecto normativo y la justificación que el derecho vigente otorga a la Procuración de Justicia Agraria, señalando las disposiciones Constitucionales, la Ley Agraria y los Reglamentos que rigen a las Instituciones, dispuestas para atender las necesidades de los campesinos.

El Capítulo Tercero, versa sobre la conformación del Estado para hacer efectiva en esta parte de la sociedad, la

Procuración de Justicia Agraria; con una serie de disposiciones jurídicas y administrativas para operar y garantizar el cumplimiento de la función social.

El Capítulo Cuarto, ventila la acción social del Estado, que hace posible que el sector campesino cuente con apoyo para salvaguardar sus derechos sociales, mediante diversos programas que opera la Procuraduría Agraria con los cuales se genera el desarrollo y la paz social.

Por lo expresado, cabe destacar la importancia del papel que juega la "Procuración de Justicia Agraria," como un instrumento de la Administración Pública, para garantizar los derechos de los campesinos, coadyuvando a mejorar sus condiciones y nivel de vida.

La "Procuración de Justicia Agraria", entonces, tiene como misión nivelar las desventajas jurídicas, sociales, económicas y técnicas, que existen entre los sujetos del derecho agrario.

Sea pues de provecho este modesto estudio para sus lectores.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

- 1.1. La Procuración de Justicia Agraria .
 - 1.1.1. Concepto.
 - 1.1.2. Definición.
 - 1.1.3. Función social.
- 1.2. La Procuración de Justicia Agraria, en el contexto de la Reforma Agraria.
- 1.3. La Procuración de Justicia Agraria como instrumento social de desarrollo de los sujetos agrarios.
 - 1.3.1. Los sujetos agrarios como personas físicas.
 - 1.3.2. Los sujetos agrarios como personas morales.
 - 1.3.3. Los sujetos agrarios como entes sociales.
- 1.4. La Acción Social del Estado para allegar la Procuración Justicia Agraria.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.

El proceso de renovación en las formas de propiedad de la tierra ha cumplido diversas funciones en la estructura social del México actual. En los resultados de la Reforma Agraria se destaca un hecho de importancia primaria; la llamada función social de la propiedad de la tierra, concepto que no se expresa con ese nombre en las Leyes Agrarias vigentes, pero que es consecuencia lógica de sus postulados.

La propiedad absoluta de la tierra no existe; los conceptos que utilizaba el Derecho Romano con respecto al derecho de propiedad con sus tres atributos "el ius utendi o usus, ius fruendi o fructus y ius abutendi o abusus"(1); fueron impactados por las corrientes sociales de los siglos XIX y XX.

A hora la nación mexicana tiene en todo tiempo el derecho de modificar la propiedad de la tierra de acuerdo con los intereses de la colectividad. Es así como el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 lo enuncia en su artículo 27.

(1) BRAVO VALDÉS, Beatriz y BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. "Derecho Romano Primer Curso". Editorial Pax-México México D.F. 1978. Pág. 177.

"...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación..."(2)

Con el objeto de acercarnos al tema que nos ocupa, comentare que la finalidad de la Reforma Agraria es abrir causas a mejores relaciones económicas y sociales para ello modificó las formas de propiedad y tenencia de la tierra, para formar un panorama propicio para el desarrollo económico de los núcleos de población agraria, con medidas que en buena parte se realizan en el ámbito de lo social con plena dirección a las actividades colectivas y particularmente hacia la sociedad rural.

Esta consideración se afino a través de la evolución de las disposiciones jurídicas y su sentido social, para cubrir las necesidades de sus destinatarios; así es como el texto actual de ese numeral constitucional en el párrafo correspondiente dispone:

(2) MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial HARLA S. A. de C. V. México D. F. 1987. Pág. 272.

"...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..." (3)

(3) CARBONELL, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Edición 145. México 2003. Pág. 30.

La profesora Martha Padrón Chávez, al hacer referencia al fenómeno de la modificación al sentido de las formas de propiedad; señala en su obra "El Derecho Agrario en México"; "...Surgió así un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeto a las modalidades que fuera dictando el interés público como garantía individual para el pequeño propietario; pero también como garantía social para los núcleos de población que tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva."(4)

Cabe destacar de lo transcrito, que surgió un nuevo concepto de justicia en el derecho positivo mexicano, siendo calificado como "Justicia Social Distributiva", el que cuenta entre algunos de sus más grandes exponentes al Derecho Agrario.

La Procuración de Justicia Agraria, es parte medular en los propósitos y alcances del Derecho Social que se refiere a lo agrario.

(4) CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. 12 edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 295.

Es por esto que el Estado mexicano, se ha propuesto como base determinante cumplir con los preceptos constitucionales vertidos en el artículo 27 de nuestra Carta Magna; y aparejados con la impartición de justicia agraria a cargo de los Tribunales Agrarios, con apoyo en la ley constitucional y la Ley Agraria vigente, ha instituido la Procuraduría Agraria como el órgano de la Administración Pública encargado de la Procuración de Justicia Agraria dirigida a la clase social débil.

Es de interés social también, que el sector campesino de la sociedad, que se encuentra desprotegido económicamente y en muchos aspectos vulnerable; cuente con apoyo para el efecto de que la administración de justicia agraria llegue a ellos de manera pronta y expedita.

El órgano del Estado encargado de esta parte de la administración de justicia agraria, cuenta con facultades y acciones tendientes a garantizar un desarrollo equitativo y sustentable de los núcleos de población rural, que mediante su dinámica social marcan el proceso de evolución de las políticas de Reforma Agraria.(5)

(5) Instituto Nacional de Capacitación Agraria. "I.N.D.A." (Secretaría de la Reforma Agraria). "Instituciones Agrarias" Cuaderno de Capacitación No.- 3. Curso Septiembre de 1997. Pág. 11-18.

Es claro que las acciones del gobierno, están dirigidas a la clase social campesina para mejorar su condición económica y preservar sus usos y costumbres, por lo que resulta elocuente que esta actividad del Estado tiene efectos sociales directos en éste sector.

Con las consideraciones anteriores daremos inicio para conceptualizar algunos valores que el entorno social agrario ha dado, y así obtener elementos que nos adentren en lo que es la Procuración de Justicia Agraria que se desarrollará en el siguiente punto.

1.1.1. CONCEPTO.

El término Procuración de Justicia Agraria es de reciente estimación, se contemplo tenuemente durante el movimiento de la Reforma Agraria en las leyes secundarias y con escasa fuerza; más bien parecía letra muerta, en el sistema político que tardo para concluir el reparto agrario más de 70 años.

Este toma fuerza y se eleva a rango constitucional con la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el día 3 de enero de 1992, por lo que considero que es aquí donde nace a la luz jurídica Agraria.

Para determinar su concepto en el presente estudio se dividirá el término en sus raíces etimológicas, con el objeto de tener una idea más clara de su significado.

La palabra procuración.- Viene del latín Cura, cur ae: cuidado y de los vocablos. Curia (curia, -ae: Senado, consejo que tenia a su cuidado los asuntos públicos): tribunal, corte y de Procurar (pro, por); cuidar hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea.(6)

(6) MATEOS M. Agustín. Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español. Séptima Edición. Editorial Esfinge, S.A. México 1973. Págs. 84,306 y 308.

Procuración en los términos del diccionario Enciclopédico Visual Color, indica : "Procurar: v. tr. Trabajar y esforzarse para conseguir lo que se desea.// ejercer oficio de procurador; y(7)

Procurador-ra. m y f. Persona que actúa en nombre de otra en virtud del poder que éste le confiere. // Administrador de algunas ordenes religiosas".(8)

La palabra Justicia.- Es un sufijo latino derivado de un adjetivo que indica cualidad, se deriva de TIA (o ITIA),Justitia (de Justus, a, um: justo); de Jus, juris (n): derecho, Justo- a (justus, -a, um): conforme a derecho. (9)

La palabra Agrario-a.- Proviene de Ager, agri campo. Agrario-a (agrarius ,a- um) relativo al campo. (10)

En primera instancia podríamos considerar que la Procuración de Justicia Agraria, es la actividad que realiza un mandatario(según el pacto social y las corrientes sociales) para otorgar lo justo a los que viven del campo.

(7) Diccionario Enciclopédico Visual- Color. Editorial Trébol. S. L. Barcelona 1996 Pág. 758.

(8) ídem.

(9) MATEOS M. Agustín, op. cit. Pág. 90 y 306.

(10) Ibidem. Pág. 84 y 307.

Del término Procuración de Justicia Agraria, el concepto más estudiado por los tratadistas del derecho, es la acepción de justicia, la que tiene distintos criterios para su significado, por lo que expongo las siguientes referencias:

El Diccionario de Sociología Henry Pratt señala; que la Justicia es el ideal del derecho que se supone debe guiar a los jueces. (11)

Agustín Bravo González y Beatriz Bravo Valdés, en su libro titulado "Primer Curso de Derecho Romano", refieren una división de justicia, diciendo:

"La justicia se divide en general y particular. La justicia ordena o dirige al hombre en relación a otro, lo cual puede acontecer de dos maneras. El hombre debe dar lo que es suyo a la comunidad de la cual es miembro, y debe dar también lo que es suyo a cada persona particular o singular. La primera se llama justicia general, y también se le denomina legal porque conforma al hombre a la ley, ordenándole actos de virtud para el bien común. La justicia que lo inclina a dar según la igualdad a las otras personas lo que de ellas es, se llama justicia particular" (12);

(11) PATT FAIRCHILD, Henry. Diccionario de Sociología, Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1980. Pág. 164.

(12) BRAVO VALDÉS, Beatriz y BRAVO GONZÁLEZ Agustín, op. cit. Pág. 22.

La justicia particular se divide en conmutativa y distributiva.

El profesor Raúl Lemus García en su obra titulada Derecho Romano, define el término JUSTITIA, utilizando el concepto que elaboró Domiciano Ulpiano, el cual transcribo: "es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo". (Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi)". (13)

Después de analizarlo, expresa: "La justicia como ideal es un valor supremo fundado en la razón y en la equidad que sirve de inspiración al derecho... Por justicia conmutativa se entiende la que regula la igualdad o proporcionalidad que debe existir entre las cosas que se intercambian... La justicia distributiva tiende a regular la proporcionalidad con que deben otorgarse las penas y las recompensas". (14)

Para Luis Recasens Siches, la palabra Justicia, tiene dos acepciones:

A) Es una virtud universal que es suma y compendio de todas las demás.

(13) LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Romano (Sinopsis Histórica). Segunda edición. Editorial "LIMSA", México D.F. 1977. Pág. 30.

(14) Ibidem. Pág. 31.

B)Es el principal criterio o medida ideal del derecho; tomando a este último como principal de estudio.

Comenta en su obra "Introducción al Estudio del Derecho"; La justicia se forma en dos aspectos, la justicia conmutativa y la justicia distributiva.

Al referirse a la justicia distributiva (que es la que más nos interesa), dice: "Se ha llamado Justicia Distributiva a aquella versión de la justicia que debe cumplirse al repartir funciones, beneficios y cargos, y en general al organizar la estructura de la existencia colectiva en el Estado".(15)

Cita a Aristóteles para apoyar su posición, comentando: "Sobre la justicia distributiva dijo Aristóteles -y su dicho conserva validez- que esto exige que en los repartos las personas iguales reciban porciones iguales y las desiguales porciones desiguales, según sus respectivos merecimientos".(16)

Para el Dr. Leandro Azuara Pérez, La Sociedad "es un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres; y En

(15) RECASENS SACHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Tercera Edición Editorial Porrúa S.A. México. 1974. Pág. 315.

(16) Ibídem. Pág. 317.

cuanto al orden jurídico, es el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma colectiva".(17)

Podemos decir que en todas las sociedades existe el Derecho, que éste es parte de la cultura del hombre, y la forma en que obtiene seguridad es la protección de sus derechos.

El primer visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, en su exposición denominada "OMBUDSMAN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA", sostiene: "Del Poder Público se demanda justicia y apego a la ley; racionalidad y lógica; prudencia y equilibrio eficacia en la lucha contra la impunidad; armonización de las relaciones sociales y sostenimiento de la convivencia civilizada".(18)

Con lo que podemos resumir que la Justicia es un valor del Derecho, que en exigencia dinámica de la sociedad, se torna en un factor para exigir al Estado moderno y democrático, que dicte disposiciones que permitan la convivencia social en forma equilibrada para su propia subsistencia.

(17) AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 21a. Edición Editorial Porrúa México 2003. Pág. 285.

(18) GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, Exposición "OMBUDSMAN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA". La Justicia Mexicana Hacia el siglo XXI, UNAM. Senado de la LVI Legislatura. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1997. Pág. 538.

MARCOS KAPLAN, en la exposición de mesa redonda relativa a "La Procuración de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas", que organizó la Procuraduría General de la República en el año 1993; al desahogar el tema Estado Sociedad y Derecho; señala: "Derecho y Justicia responden además a la necesidad del Estado moderno de obtener, para si y para el respectivo sistema, legitimidad y consenso por el reconocimiento de libertades, derechos, garantías para un número creciente de grupos cuyos intereses, demandas y presiones generan e integran un proceso general de democratización".(19)

De lo señalado, considero que la Procuración de Justicia Agraria, es un valor del derecho que ha venido evolucionando en relación directa de los cambios de la dinámica social, esto se manifiesta en las relaciones recíprocas de los hombres del campo y el orden jurídico, lo que desemboca en una actividad del Estado tendiente a apoyar el desarrollo de la sociedad campesina.

(19) KAPLAN, Marcos. La Procuración de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas. mesa redonda. Edit. Dirección de publicaciones, bibliotecas y documentación jurídica de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República. México 1993. Pág. 27.

1.1.2. DEFINICIÓN.

Como ya lo mencione, el término Procuración de Justicia Agraria es de reciente consideración en el Derecho Social Agrario; siendo precaria la referencia que hacen de ella los estudiosos del derecho agrario, ya que sólo se concentran en la Institución del Gobierno que la ejerce, es decir la Procuraduría Agraria, sin embargo trataré de buscar una definición que más se acerque a los valores que los distintos tratadistas del derechos conceden a los elementos que lo conforman.

De los conceptos que se mencionan en el punto número 1.1.1. de este Capítulo, que se refieren a la Procuración de Justicia Agraria, cabe destacar el que otorga su ubicación como una facultad del Estado que esta encargada a un órgano de la Administración Pública, con el objeto de proteger los derechos de los sujetos de derecho agrario.

Esto se encuentra apoyado también por el párrafo primero de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando dispone "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de 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 y comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos";(20)

Y el mismo, en su párrafo tercero ordena "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".(21)

En el curso de capacitación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, efectuado en el año de 1997, se da la siguiente definición de la Procuración de Justicia Agraria al tratar la introducción del Tema PROCURADURÍA AGRARIA, diciendo: "La Procuración Social Agraria, es una función que el estado ha realizado por más de 35 años, por decreto presidencial se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el objetivo de asesorar gratuitamente a los campesinos a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que hubieren sido dotados de las mismas en los problemas jurídicos, administrativos etcétera, que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses".(22)

(20) CARBONELL, Miguel, op. cit. Pág. 41.

(21) Ibídem. Pág. 42.

(22) I.N.D.A. "Instituciones Agrarias" Curso citado. Pág. 11.

De estas referencias pasamos a lo que comentan los siguientes autores al respecto:

El Lic. Froylan Hernández Lara.- define a la Procuración de Justicia Agraria como "el propósito de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra con estricto apego a la legalidad." (23)

Marco Antonio Díaz de León, define a la Procuración de Justicia Agraria de la siguiente forma; "es un servicio público de carácter tutelar, preventivo y reivindicatorio otorgado a los campesinos, que se traduce en el asesoramiento jurídico, la conciliación de conflictos agrarios y la investigación de quejas y denuncias con el propósito de salvaguardar los derechos de los hombres del campo dentro del marco de una irrestricta impartición de justicia agraria". (24)

En mi criterio la definición más completa es la que realiza Marco Antonio Díaz de León, ya que la Procuración de Justicia Agraria se debe considerar como un instrumento del estado creado en especial, para compensar las deficiencias y

(23) NAZAR SEVILLA, Marcos A. Procuración y Administración de Justicia. Agraria. Editorial Porrúa .México 1999. Pág. X.

(24) DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Historia del Derecho Agrario Mexicano Editorial Porrúa. México 2003. Pág. 916.

carencias económicas, culturales y sociales del sector rural, con el fin de puedan coexistir en sociedad, respetando su identidad.

Por Procuración de Justicia Agraria se debe entender: La actividad administrativa que ejerce el Estado a través de la Procuraduría Agraria y del Sector Agrario, mediante la cual aplica programas encaminados al Sector Campesino, principalmente en; Asesoría y Gestoría Administrativa; Conciliación y Arbitraje; Representación legal; Atención a denuncias por incumplimiento de la Ley Agraria; Las recomendaciones por violaciones a la Legislación Agraria y a los derechos agrarios.(25)

Por último comento, que atiende prioritariamente asuntos que por su naturaleza pudieran convertirse en problemas importantes de carácter socio-políticos.

(25) Instituto Nacional de Capacitación Agraria "I.N.D.A." (Secretaría de la Reforma Agraria). "El papel de las Instituciones del Sector Agrario en el Desarrollo Nacional " Cuaderno de Capacitación No.- 4. Curso Septiembre de 1997. Pág. 11 - 18.

1.1.3. FUNCIÓN SOCIAL.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, comenta en su libro "El Problema Agrario de México", refiriéndose a la relación que existe entre la utilidad pública y el interés público, que como base de la propiedad social maneja la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando " Una teoría denominada de la utilidad social que es la que domina en el momento actual de la ciencia; la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no solamente redundaría en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad, por que esta necesita de ella para subsistir"(26).

Por otro lado, comento que la Procuración de Justicia Agraria, se encuentra íntimamente ligada con la función social de la propiedad de la tierra, que destaca nuestra constitución política en su artículo 27.

Este tenor de ideas, indica que la Procuración de Justicia Agraria tiene como objeto principal buscar el equilibrio social, económico y político de los trabajadores

(26) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa S.A. Décimo Séptima edición. México 1981. Pág. 196.

del campo, proporcionándoles los elementos que fortalezcan su desarrollo individual en comunidad, respetando su identidad cultural.

Por tanto tenemos como resultado, que la función social de la Procuración de Justicia Agraria, es cumplir con los valores que determinen la utilidad pública, el interés social y el bien común.

Para el Maestro Ramón Medina Cervantes, la Función Social de la propiedad es " una fórmula que armoniza los intereses del individuo con la sociedad para que el ejercicio del propietario no menoscabe o pueda afectar el bien común.(27)

Esto implica elementos importantes como las garantías individuales que se deben proteger en su carácter de derechos humanos de las personas que integran el sector campesino.

Por esta razón se destaca que, dicha función social se debe traducir en el derecho que tiene el sector campesino a una vida digna con un desarrollo social equilibrado a través

(27) MEDINA CERVANTES, José Ramón, op. cit. Pág. 272.

de la explotación del capital en beneficio del grupo social a que se refiere el Derecho Agrario.

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela; en un Estado verdaderamente democrático debe existir un equilibrio en el orden jurídico; Ese equilibrio indica, "no es otro que el bien común o justicia social y en cuyo establecimiento se combinan armónicamente, con respetabilidad recíproca, la libertad y dignidad humanas de cada uno de los gobernados con los intereses sociales, en propensión a elevar el nivel de vida económico y cultural de los grupos mayoritarios de la colectividad sin convertir al hombre en un siervo del Estado..."(28)

Por lo que en resumen y dicho de otra manera, los sujetos de Derecho Agrario deben contar con la prerrogativa de tener un patrimonio y que éste les pueda brindar una vida digna que permita su desarrollo social, económico y cultural; Por tanto éste es el objeto social de la Procuración de Justicia Agraria.

(28) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. Octava edición. México 1991. Pág. 591.

1.2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA, EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA AGRARIA.

La Procuración de Justicia Agraria como ya he comentado, toma importancia tácitamente con los resultados de la conflagración social de 1910, que en sus más altos niveles se traduce en la utilidad pública y la limitación de la propiedad privada que se otorga a la tenencia de la tierra, creando así la propiedad de carácter social; fenómeno social al que se denomino "La Reforma Agraria en México".

Pero no es sino hasta el 17 de abril de 1922, fecha en que se derogó La Ley de Ejidos de 1920, que se creó la "PROCURADURÍA DE PUEBLOS"; decreto que en su artículo 4º, dispone "Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de la Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria."(29)

El Decreto del Presidente Constitucional substituto Abelardo L. Rodríguez, publicado el día 17 de enero de 1934,

(29) NAZAR SEVILLA, Marcos A, op. cit. Pág. 3.

al crear "EL DEPARTAMENTO AGRARIO" en el artículo segundo, sigue considerando en forma ligera a la "PROCURADURÍA DE PUEBLOS".

El año de 1953, se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente del Departamento Agrario; para la asesoría gratuita a los campesinos; Y el decreto de fecha 1° de julio del citado año, en su artículo 1° dispone "Procédase a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el personal que se juzgue necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario, radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito para los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes." (30)

Esta dependencia funcionó con su propio reglamento, el cual disponía sus funciones en los artículos segundo y tercero.

(30) *Ibidem.* Pág. 5.

Por virtud del decreto publicado en fecha 3 de febrero de 1983, se adicionan las fracciones XIX y XX, al artículo 27 constitucional cuyas disposiciones elevan a rango constitucional la obligación del Estado para impartir justicia agraria en forma expedita; instituye el desarrollo integral, así como la asistencia técnica, legal y la capacitación para los campesinos. (31)

A partir de dicha adición al texto de nuestra Carta Magna; la Secretaría de la Reforma Agraria considero en su reglamento interior una "Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria", la cual dentro del proceso de control administrativo y de modernización, se transformó en "La Dirección General de Procuración Social Agraria." (32)

Sus funciones se encontraban delimitadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Resulta necesario comentar, como se hace en el "Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria", que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero 1999; al exponer el capítulo de

(31) Diario Oficial de la Federación, de 3 de febrero de 1983. Pág. 4 y 5.

(32) Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario. Oficial de la Federación, el 24 de febrero 1999. Pág. 31.

antecedentes, que a pesar de estar dispuestas algunas instituciones dentro de la reforma Agraria, no fue posible que funcionaran debido a errores técnicos y administrativos.(33)

Lo anterior se puede hacer extensivo a todo el proceso de reparto de tierras en la Reforma Agraria, que duró de 1916 a 1992, y todavía después del año en curso quedan asuntos pendientes del llamado "Rezago Agrario".

Es hasta el año de 1992, cuando la Procuración de Justicia Agraria se eleva a rango Constitucional, mediante decreto que modificó el artículo 27 constitucional, el día 6 de enero de ese año. Estableciendo su normatividad secundaria en decreto de fecha 26 de febrero del mismo año.(34)

Es así como por primera vez en el contexto jurídico Agrario se menciona "La Procuración de Justicia Agraria" como instrumento legal.

(33) Loc. cit.

(34) *Ibidem*. Pág. 33.

1.3. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA COMO INSTRUMENTO SOCIAL DE DESARROLLO DE LOS SUJETOS AGRARIOS.

La institucionalización de la Procuración de Justicia Agraria a través de un Órgano de la Administración Pública, se traduce como un instrumento del Estado para que los destinatarios de las leyes agrarias, cuenten con los elementos necesarios para su desarrollo social, político y económico.

La Ley Agraria vigente en su artículo 135, así como el numeral 1° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, enlistan las entidades que consideran Sujetos del Derecho Agrario, siendo las que a continuación se enuncian:

- El Ejido.
- La Comunidad Agraria.
- Los Ejidatarios.
- Los Comuneros.
- Los Posesionarios.
- Los Sucesores de Ejidatarios o Comuneros.
- Los Pequeños Propietarios.
- Los Vecindados.

- Los Jornaleros.
- Los Colonos.
- Los Poseedores de Terrenos Baldíos.
- Los Nacionaleros; y
- Los Campesinos en general. (35)

De tal suerte, diré que se consideran Sujetos del Derecho Agrario, las entidades centro ideal de imputación de derechos y obligaciones en materia agraria, los cuales contempla la misma legislación a que hemos venido haciendo referencia.

Estos serán tratados en el siguiente punto.

(35) LEGISLACIÓN AGRARIA. Correlacionada. Editorial SISTA .S.A. México 1997.
Pág. 22 y 55.

1.3.1. LOS SUJETOS AGRARIOS COMO PERSONAS FÍSICAS.

La palabra Sujeto de Derecho, nos indica Rafael De Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, que significa; Persona. (36)

El término Persona, deriva del latín, "personare, máscara, careta que usaban los actores antiguamente, para cubrir sus rostros y dar resonancia a su voz; con el paso del tiempo, significó al actor mismo enmascarado, es decir al personaje que representaba; con el transcurso del tiempo, el vocablo, significó al hombre mismo", siendo este calificativo el que se le da, hasta hoy día. (37)

Aquí se puede ubicar a los siguientes entes jurídicos:

Ejidatario: Para los efectos de la Ley Agraria que nos ocupa, según el artículo 12, son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales. (38)

Comunero: Es el término indicado por la ley para identificar al sujeto individual que forma parte de una Comunidad Agraria.

(36) DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A., Décimo primera edición, México 1983. Pág. 456.

(37) FLORES GÓMEZ G., Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición. México, 1978. Pág. 55.

(38) LEGISLACIÓN AGARARIA, op.cit. Pág. 2.

La Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse a "el comunero", en su artículo 267, indica:

"...Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200 de esta ley, (para poder ser ejidatario), sea además originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años..."(39)

En comentario adicional mencionaré, que el concepto de ser originario de la comunidad, es considerado como el valor más alto, ya que sólo quien ha nacido en la comunidad aprecia más la valía de la tierra y la defiende contra todo.

PoseSIONARIOS: Son los sujetos que ejercitan la posesión en materia agraria, es decir, en solar, predio rústico o parcela dentro de un ejido o comunidad, esta calidad implica irregularidad en la tenencia de la tierra, según el artículo 23 fracción VII, de la Ley Agraria.(40)

Es necesario destacar que ésta calidad debe ser reconocida por la asamblea o por los Tribunales Agrarios, así mismo el Registro Agrario Nacional, tiene facultades y

(39) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Editorial Porrúa S.A. Decimoséptima edición. México 1978. Pág. 104.

(40) LEGISLACIÓN AGRARIA, op. cit. Pág. 4.

atribuciones, para expedir certificados de derechos y recibir lista de sucesión de Posesionarios.

Sucesores de Ejidatarios o Comuneros: Son las personas que se encuentran relacionadas en la lista de sucesión de un titular de derechos, o bien que se encuentren en el supuesto del artículo 18 de la Ley Agraria actual, con posibilidad para heredar.(41)

En la vía legítima, cuando un titular de derechos no realizó lista de sucesión, el que prueba línea filial ante los Tribunales Agrarios, es declarado heredero, en forma proporcional con los que acudan a reclamar sucesión.

Pequeños Propietarios: Son los propietarios de tierras que conforme al artículo 117 de la Ley Agraria, han sido declarados dueños de tierras de pequeña propiedad. La calidad y extensión de estas tierras las describe el Título Quinto de la Ley Agraria.(42)

Avecindados: Son las personas físicas, no ejidatarios ni comuneros, que se avecindan y constituyen su domicilio legal en una zona de urbanización ejidal o comunal.(43)

(41) *Ibidem* Pág. 3.

(42) *Ibidem*. Pág. 19.

(43) ARÁMBULA MAGAÑA, Sabino. Terminología Jurídica Agraria, Universidad de Guadalajara, Editorial de la U. de G. México Edo. de Jalisco 1984. Pág. 46.

Según el artículo 13 de la Ley Agraria en vigor, son aquellos mexicanos mayores de edad, que han residido por un año o más en las tierras ejidales o comunales, y han sido reconocidos por la asamblea o por los Tribunales Agrarios.

Aquí cabe hacer el comentario que ésta figura es importante, ya que es la antesala para ser ejidatario, destacando su actividad y derechos en la Junta de Pobladores.

Jornalero: Se estima, que en forma individual es un trabajador no calificado, cuyo esfuerzo se remunera con un jornal o salario por una cantidad de tiempo; en este caso, dedicado a las actividades agrícolas.(44)

Es necesario aclarar que ésta calidad no puede trascender a los derechos agrarios individuales, por ser una actividad sujeta a una contra-prestación económica.

Colono: Es el que habita en una colonia.//Labrador que cultiva tierras arrendadas. (45) Este, puede formar parte de la junta de pobladores.

(44) PATT FAIRCHILD, Henry, op.cit. Pág. 162.

(45) Diccionario Enciclopédico Visual, op. cit. Pág. 758.

El artículo 60 de La Ley de Crédito Rural considera, como colono, "aquellos que exploten predios equivalentes o menores a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos o comunidades".(46)

Poseedores de Terrenos Baldíos: Son las Personas que detentan terrenos, considerados en el artículo 157 de la Ley Agraria.(47)

Entendiéndose por Terrenos baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio, por título legalmente expedido y que no han sido medidos ni deslindados.

Nacionaleros: Son aquellas personas, que realizan aprovechamiento de terrenos, de los que se enuncian en el artículo 158 de la Ley Agraria como nacionales. Es preciso mencionar que se Consideran Terrenos Nacionales, los Baldíos, medidos y deslindados en los términos de ley, también, los que recobre la Nación por virtud de la nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado(48); y

Campesinos en general: Son las personas que viven de las actividades del campo.

(46) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, op. cit. Pág. 357.

(47) LEGISLACIÓN AGRARIA. op. cit. Pág. 25.

(48) idem.

1.3.2. LOS SUJETOS AGRARIOS COMO PERSONAS MORALES.

El Dr. Ignacio Galindo Garfias, en su libro de Derecho Civil, hace referencia a que, jurídicamente es posible que además de las personas físicas o seres humanos, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones las llamadas personas morales, a saber, el Estado, las Sociedades y las Asociaciones, las Instituciones de Asistencia pública y privada, los sindicatos etc., que no tienen vida propia, pero que por disposición del derecho, adquieren individualidad, para realizar ciertos fines distintos a los fines particulares de cada uno de los miembros que las componen.(49)

Con base en lo anterior podemos ubicar en este rubro a los siguientes entes jurídicos:

El Ejido: Esta palabra procede del latín exite, exitum, que significa salida. Históricamente, de esta forma se denominaba a las tierras ubicadas a la salida de los pueblos rurales, fundados durante la época colonial.(50)

(49) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa. S.A. Segunda Edición. México. 1976. Pág. 303.

(50) ARÁMBULA MAGAÑA, Sabino. op. cit. Pág. 116.

El artículo noveno de la Ley Agraria, indica que los núcleos de población ejidales o ejidos, tiene Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.(51)

En razón de este nuevo enfoque la concepción del significado de la palabra ejido, se consolida totalmente con otros valores muy distintos, reconocido por la ley plenamente como una Persona Moral.

Comunidad Agraria: El término Comunidad Agraria, indica Sabino Arámbula Magaña, en su libro titulado Terminología Jurídica Agraria, tiene varias acepciones; en dos de ellas, significa: por una parte, el conjunto de personas, unidas entre si por fines o intereses comunes; y por otra, la atribución a varias personas de uno o más derechos o bienes.(52)

El artículo 267 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la describía como comunidades a "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal." (53)

(51) LEGISLACIÓN AGRARIA, op. cit. Pág. 2.

(52) Arámbula Magaña Sabino, op. cit. Pág. 76 a 81.

(53) Ley Federal de Reforma Agraria op. cit. Pág. 104.

La Ley Agraria vigente, en sus artículos 74 y 99, hace referencia a la Comunidad Agraria, determinando que es una entidad Jurídica con personalidad y patrimonio propios, la propiedad de bienes en común conserva las características de imprescriptibles, inalienables e inembargables.(54)

Esta concepción del nuevo ordenamiento legal, otorga a la Comunidad Agraria el afianzamiento como de Persona Moral.

La relación de sujetos agrarios que antecede, es la gama que contempla la Procuraduría Agraria; desde mi punto de vista, no trata a todos los sujetos, hace falta considerar otros, por ejemplo; Las Sociedades y Asociaciones que se relacionan con la producción rural, ya sea en el otorgamiento, producción o transformación de bienes y servicios con actividades lícitas; y las Sociedades y Asociaciones de capital; y las de Sociedades de carácter social, mismas que se consideran en el Título Sexto de la Ley Agraria (55).

En la práctica, ésta instancia determina bajo su más estricta responsabilidad a que trabajadores de la tierra atiende en asesoría, capacitación y representación.

(54) LEGISLACIÓN AGRARIA, op. cit. Pág. 12 y 16.

(55) Ibidem. Pág. 20.

1.3.3. LOS SUJETOS AGRARIOS COMO ENTES SOCIALES.

Con Actividades Agropecuarias dentro de los núcleos agrarios, se desarrolla una serie de actos que involucran en la vida cotidiana a los sujetos del derecho agrario.

La responsabilidad de garantizar la producción alimentaria del país implica directamente las actividades rurales, ya que es el sostén de la sociedad.

La dinámica social en el sector rural implica eventos que involucran a sujetos de derecho agrario entre si, con otros actores de la sociedad y con el Estado; estos estiman aspectos sociales, culturales, jurídicos y económicos.

La relación de los sujetos de derecho agrario como entes sociales, tiene que ser normada por el Reglamento Interno de cada núcleo agrario, el cual a su vez, tiene que ajustar sus actividades dentro del soporte de la Ley Agraria, misma que se encuentra enmarcada en las disposiciones constitucionales, así lo determina la fracción séptima del artículo 27 de la Carta Magna y el numeral 10 de la Ley Agraria. (56)

(56) *Ibidem*. Pág. XX y 2.

1.4. LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO PARA ALLEGAR LA PROCURACIÓN JUSTICIA AGRARIA.

La acción social del Estado, se refleja en el control social, éste no sólo tiene una intención conservadora y estática, también puede preservar la unidad social dentro de la evolución, haciendo que cada individuo desempeñe la función que le corresponde y se espera de él en las líneas de progreso.

Bajo el rubro de control social se estudian los medios por los que el Estado impone su dominio sobre los individuos y mantiene su cohesión.

Es por tanto el control social un conjunto de mecanismos que mantienen a la sociedad, tanto en su estabilidad como en sus cambios.

Para tener una mejor panorámica, citaré algunas opiniones de destacados pensadores sociales, referentes al control social.

George Archiles Theordorson, dice "el control social es cualquier medio social o cultural utilizado para imponer restricciones sistemáticas y relativamente consientes a la conducta individual, y mediante el cual las personas son

motivadas a adherirse a las tradiciones y a las pautas de conducta que son importantes para el funcionamiento pacífico de un grupo o sociedad. Probablemente, la forma más corriente de control social depende de la aceptación por el individuo de los patrones de conducta definidos como buenos y apropiados a través de las normas sociales de conducta y las expectativas del rol. Así, la socialización y la internacionalización de normas sociales y valores que la acompañan proveen una fuente esencial del control social positivo".(57)

Para Edwrat Ross, el control social, "Es un elemento de regulación social y psico social a la vez; los controladores pueden ser positivos (órdenes o sugerencias) o pueden ser también formales (leyes o prescripciones)".(58)

De las anteriores opiniones podemos destacar que el Estado en su actitud por mantener el control social puede delegar funciones en instancias que tienen por objeto garantizar el desarrollo social en forma individual y colectiva de los trabajadores del campo.

(57) ARCHILES THEODORSON, George. Diccionario de Sociología. Edit. Paidós Argentina 1978. 1a. Edición. Pág. 61.

(58) ROSS, Edwrat. Social Control. Editorial Mcmillan. Nueva York. 1928. Sociología ideas, obras, hombre. Ediciones Mensajero, España 1975. Pág. 64.

Para el Dr. Leandro Azuara Pérez, los medios de control más comunes son:

- 1.- La represión violenta.
- 2.- El empleo de amenazas hacia una o varias personas para lograr un determinado propósito.
- 3.- El Derecho (utiliza la técnica de la amenaza legítima en caso de incumplimiento de las ordenes que establece).
- 4.- La propaganda como medio de persuasión, dirigida a un número indeterminado de personas sobre la conveniencia de comprar un determinado producto.
- 5.- Las técnicas educativas como medio para dirigir la conducta del educando.
- 6.- La influencia de líderes carismáticos sobre el comportamiento de sus seguidores.
- 7.- El uso de la violencia material directa (matanzas, encierro, esclavizaciones, encadenamientos).
- 8.- La utilización de Fraudes y engaños para conseguir que otras personas se sometan a nuestra decisiones. En la antigüedad los reyes, los nobles , los sacerdotes, los magos, los caudillos; mantenían la obediencia de sus súbditos haciéndoles creer que poseían dotes sobrenaturales.
- 9.- La administración como distribución de la riqueza y de la pobreza por aquel que tenga la posibilidad de hacerlo viene a ser un medio importante de control social.

10.- La dominación legítima y tradicional.(59)

El Estado, al desarrollar la Procuración de Justicia Agraria, encaja en cuatro puntos de los métodos de control social que asegura el Dr. Leandro Azuara Pérez, que existen en la sociedad como control social.

Luis Recasens Siches, en su libro denominado Tratado General de Sociología, señala que control social es un conjunto de todas las normas colectivas así como también las autoridades y los poderes sociales que a diferentes niveles y de diversas maneras regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores.(60)

Con lo que aquí hemos citado podemos decir entonces, que los principales medios de control que el Estado usa para hacer efectivo el Derecho Agrario y en consecuencia para la procuración de justicia agraria son los siguientes:

La administración como distribución de la riqueza; aplicando el derecho agrario que a su vez utiliza la técnica de la amenaza Legítima en caso de incumplimiento de las

(59) AZUARA PÉREZ, Leandro, op. cit. Págs. 288 y 289.

(60) RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa. 14° Edición. México 1976. Pág. 225.

ordenes que establece; la propaganda como medio de persuasión, así como las técnicas educativas como medio para dirigir la conducta del educando.

Esto es, el Estado aplica la norma agraria que es colectiva, desde distintos niveles de autoridad, para regular la conducta humana del sector campesino con el efecto de regular aspectos y resultados exteriores, así mismo, trata de acompañar y resolver los conflictos existentes, otorgando asistencia a un sector social que es económicamente desprotegido.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.

- 2.1. Iniciativa que da origen.
- 2.2. Base Constitucional.
- 2.3. Análisis de las disposiciones relativas a la Procuración de Justicia Agraria, en la Ley Agraria de 23 de febrero de 1992.
- 2.4. Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 2.5. Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.

2.1. INICIATIVA QUE DA ORIGEN.

La Procuración de Justicia Agraria tiene su nacimiento dentro del marco jurídico vigente, en la quinceava modificación al artículo 27 de la Constitución, otorgada mediante Decreto Presidencial de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día lunes 6 del mismo mes y año. (61)

Siendo presidente de la República, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, después de su Tercer informe anual de gobierno, en el mes de noviembre de 1991, tomando como base la modernización del campo y tratando de encontrar sistemáticamente, los elementos que sirvieran para impulsar la economía del sector rural, el día 7 del mismo mes y año, sometió a consideración de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la iniciativa para Reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (62)

(61) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas Constitucionales 1917-1995. Secretaría de Gobernación. México 1995. Pág. 178 y 179.

(62) TREJO DELARBE, Bertha E ITURBE DE GARARY Raúl. Compiladores.- Crónica de la Reforma al artículo 27 Constitucional.- LV Legislatura. Cámara de Diputados Instituto de Investigaciones Legislativas México 1992. Pág. 6.

Los motivos en que se fundó la iniciativa de reforma se denominaron "DIEZ PUNTOS PARA DAR LIBERTAD Y JUSTICIA AL CAMPO" cuyos enunciados principales transcribo:

- 1.- La reforma promueve justicia y libertad para el campo.
- 2.- La reforma protege al ejido.
- 3.- La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos de cambio.
- 4.- La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
- 5.- La reforma promueve la capitalización del campo.
- 6.- La reforma establece la rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios.
- 7.- Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo.
- 8.- Seguro al ejidatario: subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.
- 9.- Se crea el Fondo Nacional para empresas en solidaridad.
- 10.- Se resuelve la Cartera vencida en el Banrural y se aumentan los financiamientos al campo. (63)

(63) Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano. palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari, los Pinos, 14 de noviembre de 1991. Copia. Edit. Talleres Linotipográficos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Pág. 1 - 20.

En mi concepto, el contenido de estos diez puntos, son tópicos, en una franca demagogia, que encierra un alejamiento en los ideales revolucionarios.

Estos tuvieron más críticas en contra que a favor por los expertos en la materia y los políticos de la época que consideraban que se ponía en duda la estabilidad del Sector Rural, provocando un cúmulo de interrogantes que sería interminable abarcarlas todas en este momento; las diferencias generadas finalmente se superaron al decretarse la reforma.

El Decreto enviado a la cámara de diputados originalmente, en su artículo "Único" decía:

"Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:..." (64).

Este documento no contemplaba temas de trascendencia que se relacionaran con la Procuración de Justicia Agraria, y sólo hace mención de la Administración de Justicia Agraria en general.

(64) TREJO DELARBE, Bertha E ITURBE DE GARARY, Raúl, op. cit. Pág. 45-49.

La iniciativa mencionada es turnada el día 17 de noviembre de 1991, a las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados; de Gobernación, Puntos Constitucionales, Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Comisión después de desahogar las audiencias de Información y los debates respectivos, formula un proyecto que se presenta el día 2 de diciembre de 1991.

Este proyecto se aprueba en lo general, en sesión del día 4 de diciembre del mismo mes y año, con 50 votos en contra 387 a favor y 2 abstenciones; (65) Y en lo particular, con una serie de reformas se aprueba con 343 votos a favor, 24 en contra y seis abstenciones; en sesión del día 6 de diciembre de 1991, acordándose su envío a la Cámara de Senadores. (66)

Cabe resaltar, que el proyecto incluía la creación de un órgano para impartir Justicia Agraria, pero no contemplaba una instancia que auxiliara a los campesinos; a pesar de las propuestas de algunos diputados de oposición, que lucharon por que se implantara un órgano federal para la protección de los hombres del campo; como se destaca en la sesión del día 6 de diciembre de 1991.

(65) *Ibidem* Pág. 217.

(66) *Ídem*. Pág. 249.

En la sesión mencionada, los diputados de oposición pugnan por la creación de un órgano federal que defienda y apoye a los campesinos; tal es el caso de las propuestas efectuadas por José de Jesús Berrospe y José María Téllez Rincón(P.F.C.R.N.), Juan de Dios Castro Lozano(P.A.N.) y Juan Hernández(P.R.D.), cuyas propuestas fueron Rechazadas.(67)

La Cámara de Senadores en fecha 11 de diciembre de 1991, emite un proyecto de reforma del artículo 27 Constitucional, en el cual incluye en el último párrafo de la fracción XIX, el siguiente enunciado; "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria."(68)

Este dictamen es aprobado en sesión del día 12 del mismo mes y año; en lo general y lo particular por 50 votos a favor y uno en contra. Acordando el curso correspondiente.(69)

Así, por Decreto Presidencial de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de enero del mismo año, se modifica substancialmente el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a la Institucionalización de un órgano del Estado encargado de aplicar la Procuración de Justicia Agraria.

(67) Loc. Cit.

(68) Ídem. Pág. 272-277.

(69) Ídem. Pág. 291.

2.2. BASE CONSTITUCIONAL.

Antes de continuar con el entorno jurídico de la Procuración de Justicia Agraria es conveniente hacer una breve descripción de lo que es una Constitución.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro de Derecho Constitucional Mexicano, indica que: "constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula substantivamente y controla adjetivamente el poder público del estado en beneficio de los gobernados." (70)

Ciertamente, el término latino "Contipatio Onios" significa literalmente acción de Constituir, la constitución coloca como ley suprema , determinando la forma de gobierno, fijando los derechos y obligaciones de los gobernados, garantizando las libertades que demanda el ser humano en un tiempo y lugar determinado y creando los órganos del poder público. además de dar surgimiento a otras leyes.

(70) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12a. Edición . Edit. Porrúa. México 1999. Pág. 328.

Tamayo y Salmoran, en su libro Introducción al estudio de la Constitución, hace referencia que: " la constitución escrita será Constitución si las disposiciones que la integran contienen las normas que le confieren facultades e introducen las reglas de formación del orden jurídico".(71)

Con las consideraciones expuestas, podemos sostener que el texto que ostente el grado de Constitución, deberá contener las normas que autorizan la creación de todas las demás normas del orden jurídico nacional.

Las Constituciones deben ir adaptándose a las condiciones cambiantes de su ámbito social de aplicación, por lo cual las mismas deben prever en su contenido, mecanismos para su modificación lo suficientemente fuertes para que este ordenamiento se reforme en bien de la sociedad y del bien común.

Es importante destacar el principio de supremacía Constitucional que hace guardar el orden jurídico en el derecho positivo mexicano.

(71) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. Introducción al estudio de la Constitución. 3a. Edición UNAM. México 1989. Pág. 284.

El profesor Jorge Carpizo, indica que "la constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo." (72)

El maestro Felipe Tena Ramírez nos dice "el principio de la supremacía constitucional no es necesario enunciarlo en el Código Supremo, pues emana lógicamente de la idea de soberanía rígida de la Constitución . La constitución señala la competencia del orden federal y del orden local y ningún funcionario debe realizar ningún acto fuera de su ámbito competencial porque atenta contra la carta magna." (73)

Cabe comentar que la mayoría de los tratadistas nacionales y extranjeros coinciden en tomar como un hecho la idea de que la constitución es la norma fundamental de todo orden jurídico, de la cual emana la validez de todas las demás normas que integran cualquier sistema de derecho.

Por último, denoto como premisa de garantía constitucional de los derechos de los sujetos agrarios, las disposiciones del artículo 133 de nuestra carta magna, mismo que fija un orden jurídico disponiendo:

(72) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 5° Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 1.

(73) TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32a. Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 10.

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".(74)

Este mandamiento otorga la supremacía a las leyes que emanen de la constitución, como es el caso del artículo 27 de la carta magna.

Regresando a la Procuración de Justicia Agraria, se puede considerar que el motivo base que inspira la institucionalización de la Procuración de Justicia Agraria es lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero; el último párrafo de la fracción XIX y la fracción XX, las cuales citare a continuación.

El Párrafo tercero dispone:

(74) CARBONELLI, Miguel, op. cit. Pág.175.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." (75)

(75) *Ibidem*. Pág.30.

En mi criterio todas las actividades que enuncia esta parte del artículo 27 de nuestra Carta Magna, son de carácter social y no serian posibles sin una institución que proteja los derechos de los trabajadores del campo. Como se desprende de la sola lectura, forman parte inequívoca del Derecho Social y regula las relaciones de los trabajadores del campo entre si, con el Estado y otras entidades colectivas y particulares de la sociedad.

Eduardo R. Stafforini, comenta en su obra de Derecho Procesal Social: "El Derecho Social, encuentra su fundamento en la realidad de la vida social, y en la apreciación valorativa de la realidad. Nace como freno y contención de las excusas del individualismo, en presencia de Instituciones económicas y jurídicas decididamente adversa a su formación y desarrollo, y aspira al establecimiento de un orden nuevo de la convivencia humana fundado en la idea de justicia social".(76)

Es por eso necesario, que se garantice la aplicación de los derechos que emanan de la constitución para los campesinos; y este garante lo puede dar la Procuración de la Justicia Agraria.

(76) R. STAFFORINI, Eduardo Derecho Procesal Social. Editorial. Tea. Buenos Aires. 1955. Pág. 12.

Me permitiré citar al último la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Constitución Política;

En cuanto a la fracción XX, enuncia lo siguiente:

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.(77)

Al tener la carga el Estado de proveer los satisfactores para el desarrollo de campesinos, que forman parte de una clase social económicamente desprotegida, la Procuración de Justicia Agraria toma el matiz de garante en el cumplimiento de los objetivos sociales que consigna el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(77) CARBONELL, Miguel, op. cit. Pág. 42.

Para finalizar señalare como base indispensable en la consolidación de la actividad de Procuración de Justicia, lo que determina el último párrafo de la fracción XIX del artículo en comento, el que dispone:

"La ley establecerá un órgano para la Procuración de justicia agraria, y..."(78)

Esta disposición da lugar a la creación de la Procuraduría Agraria como parte de la Administración Pública Federal y de una política sectorial, que tiene como fin otorgar protección a los trabajadores del campo.

Lo que coincide con el criterio que toma Rubén Delgado Moya al afirmar "el derecho social, es el conjunto de principios e instituciones que reivindican plenamente a los económicamente débiles."(79)

Este es el objetivo principal de la procuración de justicia Agraria, que con la institucionalización de la Procuraduría Agraria, pretende reivindicar a la clase campesina; ya que es económicamente débil y no sería posible su existencia sin el apoyo que pueda integrarlos a una vida digna.

(78) Ídem.

(79) DELEGADO MOYA, Rubén. Derecho Social Presente. Editorial Porrúa. Edición 1°. México 1977. Pág. 188.

2.3. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA, EN LA LEY AGRARIA DE 23 DE FEBRERO DE 1992.

La Ley Agraria de 23 de febrero de 1992, se expide mediante Decreto presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de febrero del mismo año. (80)

Esta Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia agraria; Sus disposiciones son una indudable transformación al sentido social del derecho de los trabajadores del campo, haciéndose necesario realizar por lo menos una ligera mención de su contenido.

Cuenta con diez títulos, conformados por un total doscientos artículos básicamente y ocho disposiciones transitorias con los enunciados siguientes: (81)

El Título Primero: De Disposiciones Preliminares (82).- Se refiere a la competencia territorial y jurídica, en tanto que su carácter de norma federal, da las bases de aplicación con relación a otros ordenamientos concurrentes;

(80) DELGADO MOYA, Rubén Ley Agraria Comentada 3° Edición. Editorial SISTA. S.A. de C. V. México D. F., 1998. Pág. 1 y 302.

(81) NAZAR SEVILLA, Marcos A., op. cit. Pág. 92.

(82) LEGISLACIÓN AGRARIA, op. cit. Pág. 1.

El Título Segundo: Del desarrollo y fomento agropecuarios (83).- Hace referencia, al apoyo que debe prestar el Ejecutivo Federal, para fomentar y plantear el desarrollo sostenido y sustentable del campo, buscando la coordinación de las instituciones al servicio de éste;

El Título Tercero: De los Ejidos y Comunidades. Se compone de cinco capítulos, de ellos algunos en secciones. (84)- Trata el entorno y conceptos básicos del Ejido y la Comunidad, como son: La calidad jurídica de persona que tienen los núcleos agrarios; su patrimonio; forma de administración y organización interna; en este sentido la independencia y autonomía que da el reglamento interno o el reconocimiento como órgano máximo de decisión a la asamblea constituida; los integrantes del ente jurídico, quienes son, y como se acreditan derechos.

Así mismo, las formas de tenencia de las tierra en los núcleos agrarios, su manera de explotación, aprovechamiento, los mecanismos para cambiar usos y destinos en las tierras, las características de las comunidades con su cualidad de tierras inembargables, inalienables e imprescriptibles; la forma de desincorporar la tierra de calidad social.

(83) LEGISLACIÓN AGRARIA. ob. cit. Pág. 1-2.

(84) Ibidem. Pág. 2-17.

Por otro lado, es necesario destacar la creación de la Junta de Pobladores, figuras nuevas como las de los Posesionarios, Vecindados, la Prescripción de Derechos, la posibilidad de enajenación o la celebración de contratos para la explotación de la tierra, y por último el control y supervisión de la Procuraduría Agraria.

El Título Cuarto: De las Sociedades Rurales (85).- Se refiere a la posibilidad de asociación, de forma libre, para la producción agropecuaria y forestal o bien para la transformación y comercialización de bienes o servicios;

El Título Quinto: De la pequeña propiedad individual de tierras Agrícolas, ganaderas y forestales (86).- Establece las normas que fijan los límites, extensión y calidad que deben tener las tierras, para que se han consideradas de pequeña propiedad;

El Título Sexto: De las asociaciones propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales(87).- Determina las reglas para que las Sociedades y Asociaciones puedan ser propietarias de tierras de calidad social ; enunciando

(85)Ibidem. Pág. 17-19.

(86)Ibidem. Pág. 19 y 20.

(87)Ibidem. Pág. 20-22.

cantidades, condiciones y formas en que han de detentar tierras de carácter social, así como el número de socios que deben participar; y se instituye la figura de las acciones serie "T";

El Título Séptimo: De la Procuraduría Agraria(88).- Este título forma parte medular del presente estudio; Dispone para la Procuración de Justicia Agraria, la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que se denominará "Procuraduría Agraria", sobre ésta descansa la responsabilidad principal del Estado que es la Procuración de justicia, será la encargada de proteger los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, a petición de parte o de oficio, con funciones de supervisión y fiscalización; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Título Octavo: Del Registro Agrario Nacional(89).- Hace referencia a otra institución, ésta como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

(88) Ibidem. Pág. 22-24.

(89) Ibidem. Pág. 24 y 25.

Tendrá a su cargo el control de la tenencia de la tierra; La seguridad documental de las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra; Los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, asimismo contará con una sección especial para el registro de las propiedades de las sociedades; estableciendo los mecanismos encaminados a fijar la certeza documental agraria de carácter público;

El Título Noveno: De los Terrenos Baldíos y Nacionales (90).- Establece cuales son y como pueden aprovecharse; Otorga facultad a la Secretaría de la Reforma Agraria para la enajenación de estos;

El Título Décimo: De la Justicia Agraria(91).- Se divide en seis capítulos; En estos establece la creación de los Tribunales Agrarios, conformados por; El Tribunal Superior Agrario, cuya sede, estará ubicada en el Distrito Federal, y El Tribunal Unitario Agrario, que deberá establecerse uno cuando menos en cada estado; Aquí se establecen las normas para el juicio agrario, fija los procedimientos y formas en que debe ventilarse; En cuanto a las Sentencias, seda la pronunciada a verdad sabida y una novedosa forma de ejecución

(90)Ibidem. Pág. 25 y 26.

(91)Ibidem. Pág. 26-32.

bajo concertación; También se establecen las bases que regirán al recurso de Revisión como segunda instancia.

Para complementar, mencionaré que los Tribunales Agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, están facultados legalmente para conocer, substanciar y resolver los juicios y procedimientos agrarios, que surjan con la aplicación de la legislación agraria.

En mi criterio, los Tribunales Agrarios deberían en ser parte del poder Judicial Federal, con la correspondiente independencia de los otros poderes de la federación.

Transitorios: Sólo haré referencia al artículo tercero.- Este implica un fenómeno, que es la aplicación en forma vigente de la "Ley Federal de Reforma Agraria", para ventilar el llamado "Rezago Agrario", creando la substitución de instancias. (92)

La Ley Agraria, es un ordenamiento de carácter federal, que deroga a la Ley Federal de Reforma Agraria, y otros ordenamientos en la materia. Sus disposiciones son una clara innovación a las políticas que su predecesora desplegaba, siendo un parte-aguas en la vida del sector campesino.

(92) *Ibidem.* Pág. 32.

Su filosofía distinta, aparenta abandonar el sentido social del Derecho Agrario, sin embargo, se han dado acciones por parte de los gobiernos Local y Federal, para la asistencia del sector más necesitado de nuestra sociedad.

Particularmente el título séptimo de la ley citada, habla de la Procuraduría Agraria, se encuentra contenida del artículo 134 al 147. Estas disposiciones legales indican que la Procuraduría Agraria es el órgano del Estado responsable de aplicar la Procuración de justicia, determina como se aplicará; a que sujetos del derecho se dirige; en que casos realizará funciones de representante la Procuraduría Agraria y ante quien; y por último señala con que elementos cuenta, para cumplir con su cometido.

Otras disposiciones de la Ley Agraria, que se refieren a la procuración de justicia en lo particular son:

Los artículos 4, 5, 6 y 7; Estos involucran el compromiso del Estado para el desarrollo social de los sujetos del Derecho Agrario en lo individual y colectivo.

Los artículos 23 fracción VII a XIV, 24, 28, 31, párrafo tercero; Hacen referencia a los casos y tipo de intervención de la Procuraduría Agraria en las asambleas de los núcleos Agrarios.

El artículo 40; Se refiere a la intervención de la Procuraduría Agraria, en los casos que se encuentre cuestionada la representación de los núcleos agrarios.

El artículo 49; Fija la intervención de la Procuraduría Agraria para los casos de restitución de tierras o aguas.

Los artículos 58, 61 y 68; Enuncian la intervención de la Procuraduría Agraria en los casos de asignación de los distintos tipos de aprovechamiento de tierras de calidad social.

El artículo 75 fracciones III y VI; Indica la forma de intervención de la Procuraduría Agraria en las actividades de sociedades de calidad rural.

El Artículo 96; Señala los casos de intervención de la Procuraduría Agraria en los casos de expropiaciones que afecten los derechos de sujetos agrarios.

Los artículos 170, 178 y 179; Enuncian los casos de intervención de la Procuraduría Agraria, dentro del Juicio Agrario.

Es prudente comentar que en este rubro, el día 7 de julio de 1993, por Decreto Presidencial, se modifica substancialmente la Ley Agraria, en lo que se refiere al carácter procesal, al introducir en el capítulo de la Justicia Agraria, entre otros conceptos "La intervención de la Procuraduría Agraria para perfeccionar la demanda por comparecencia;"(93)

José Campillo Sainz, comenta "Los derechos sociales constituyen un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad para que esta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre."(94)

Con este comentario cierro el análisis de las disposiciones relativas a la Aplicación de la Procuración de Justicia Agraria a través de la ley Agraria vigente.

(93) NAZAR SEVILLA, Marcos A., op. cit. Pág. 109.

(94) CAMPILLO SAINZ, José. Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Editorial Jus. México 1952. Pág. 37.

2.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, es el instrumento jurídico que determina en forma medular la manera en que se deben desarrollar las actividades del Estado, entre ellas la Procuración de Justicia Agraria para cumplir con las políticas del gobierno que se dirigen a la sociedad rural.

Su artículo primero dispone : "La Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Agraria, la Ley Orgánica del la Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".(95)

Es aquí importante señalar que la Secretaría de la Reforma Agraria, adquiere fuerza en la Administración de Justicia Agraria.

En relación a la Administración de Justicia Agraria; La Política Agraria considera que ésta debe aplicarse por medio

(95) Legislación Agraria, op. cit. Pág. 261.

del Sector Agrario, como lo establecen los artículos 5, fracciones I, III, IV y XXI; 14 fracción VII y 19 fracción VII del reglamento que nos ocupa.

Después de la expedición de la Ley Agraria de 1992, la Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encontraba considerada en su Manual de Organización y su Reglamento Interior; para estos instrumentos legales el Sector Agrario lo integraban la Secretaría de la Reforma Agraria, La Procuraduría Agraria, El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, El Registro Agrario Nacional, El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y La Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra. (96)

Otro punto que es importante destacar del reglamento, es la facultad que tiene el Secretario de la Reforma Agraria, para proponer al Presidente de la República, el nombramiento y remoción del Subprocurador y Secretario General de la Gestión Agraria, que se otorga en el artículo 5 fracción XV.

(96) I.N.D.A. "El Papel de las Instituciones del Sector Agrario en el Desarrollo Nacional". curso citado. Pág. 22-24.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de marzo de 1998, que deroga varias disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (es el vigente); en su artículo quinto, ordena que los asuntos encomendados al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, en materia de organización y fomento de los núcleos agrarios y sus unidades de producción serán transferidos a la Procuraduría Agraria.

En este sentido, en forma operativa se responsabiliza a la Procuraduría Agraria para cumplir con la mayor parte de facultades que tienen por objeto hacer llegar la Procuración de Justicia a los núcleos agrarios.

2.5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

Este fija las bases de operación y de competencia de la Procuraduría Agraria, estableciendo los métodos y procedimientos en que se ha de desempeñar esta instancia para cumplir con los objetivos de procurar y hacer llegar la Justicia Agraria, que permita un desarrollo justo y equitativo a las clases campesinas; Se compone de 86 artículos y tres transitorios. (97)

El citado Reglamento, cuenta con nueve capítulos con los siguientes rubros:

Capítulo I.- De la competencia y el patrimonio de la Procuraduría Agraria. Este determina la organización básica de la Procuraduría Agraria, enunciando sus componentes y su facultades; aquí se indica quienes son los sujetos agrarios.

Capítulo II.- Del Procurador.- Enuncia las facultades del procurador y cuales puede delegar.

Capítulo III.- Del Subprocurador General enumera las facultades del Subprocurador. General que son de carácter administrativo.

(97) Legislación Agraria, op. cit. Pág. 55-71.

Capítulo IV.- Del Secretario General. Se refiere a la organización administrativa interna de la Procuraduría Agraria.

Capítulo V.- De las Coordinaciones Generales Direcciones Generales y Contraloría Interna. Fija funciones internas e inter institucionales de coordinación también de apoyo para los sujetos de Derecho Agrario.

Capítulo VI.- De las Delegaciones. Se refiere a la atención que de forma regional realiza la Procuraduría Agraria, indica sus estructuras y la forma en que se deben acercar a las comunidades.

Capítulo VII.- De la Visitadurías Especiales. Hace alusión al personal que tiene contacto dentro de los núcleos agrarios para captar y atender la problemática social y agraria.

Capítulo VIII.- Del Comité Permanente de Control y Seguimiento. Relativo a la instancia encargada de controlar las acciones y metas que desarrolla la institución en coordinación con organizaciones y representaciones campesinas.

Capítulo IX. De los procedimientos. Se divide en seis secciones que tratan los servicios que presta la Procuraduría Agraria, como son: La conciliación como procedimiento preventivo a juicio; El arbitraje como decisión del acto prejudicial; Las quejas como inconformidades y solicitudes de servicio resultantes de violaciones a la Ley Agraria; Los Dictámenes de Terminación de Régimen Ejidal; y por último enuncia la intervención de la Procuraduría Agraria, en los casos que los núcleos agrarios aporten tierras de calidad social a las Sociedades Civiles o Mercantiles.

Capítulo X.- De las suplencias. Se refiere a los casos en que los funcionarios por ausencia no actúen en sus cargos.

Esta referencia superficial, será retomada en el siguiente capítulo ya que hablaremos de las funciones de la Procuraduría Agraria, sólo cabe señalar que la Procuraduría Agraria, se crea con un doble aspecto, por un lado, apoyando en representación, gestoría y asesoría a los campesinos, pero también por otro lado en actividad fiscalizadora o de oficio en algunas actividades.

El Lic. Gustavo Gordillo de Anda, quien en 1993, fungía como Subsecretario de organización Agraria, en la Secretaría

de la Reforma Agraria, en la exposición del tema "El campo mexicano: su reforma jurídica y política Sectorial", sostiene: que "la orientación de la política de la reforma, privilegió cancelar el sustento normativo a tres grandes vertientes de burocratización y paternalismo estatal que habían hecho del ámbito ejidal una extensión de lo estatal que son:

- La que amparaba la intromisión burocrática de la vida interna del ejido y facilitaba prácticas ilegales en los manejos de derechos agrarios;
- Las barreras legales de libre asociación productiva; y
- Las visiones y prácticas burocráticas empecinadas en separar al ejido del resto de los productores rurales y de otros agentes económicos." (98)

Las disposiciones legales que aquí se han descrito, forman parte indiscutible de otra manera de ver al campo y a sus integrantes.

Con una nueva forma de entender la Justicia Agraria, se da otro enfoque del impulso de la economía y la producción del campo, propone además el cierre de una etapa que duró más de setenta años, para tomar nuevos caminos.

(98) RAMÍREZ H., Guillermo. y STOLARSKY, Noemí. Los Retos de la Ciudad de México. Foro; El artículo 27 Constitucional en el Contexto Metropolitano. 1993, Compilación. Pág. 28.

CAPITULO TERCERO

LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA EJERCITAR SU ACCIÓN SOCIAL.

- 3.1. El Sector Agrario.
- 3.2. La Procuraduría Agraria.
- 3.3. Concepto.
- 3.4. Estructura.
- 3.5. Funciones y Atribuciones.
- 3.6. La Procuraduría Agraria como Ombudsman Agrario.

LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA EJERCITAR SU ACCIÓN SOCIAL.

3.1. EL SECTOR AGRARIO.

El Estado, para cumplir sus metas encaminadas a proteger al Sector Rural, desarrolla estrategias en la aplicación de la política agraria de carácter; operativo, estructural y jurídico, que le permiten realizar su función social; agrupa instancias de gobierno que denomina Sector Agrario; cuyas instituciones funcionan conforme lo establece la planeación del desarrollo nacional a que hace referencia el artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación.

Haré referencia, como antecedente del Sector Agrario, al Decreto Presidencial, publicado el 29 de diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluyó entre otras; La facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para "Establecer la política y las directrices que apruebe el presidente de la República para la modernización Administrativa de carácter global, sectorial e institucional que orienten a las Secretarías de Estado." (99)

(99) Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, diario. citado. Pág. 30.

En atención a estas disposiciones, la Secretaría de la Reforma Agraria y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, establecieron las bases de coordinación para que el 29 de junio de 1983, se realizara el Programa de Modernización de la Administración Sectorial e Institucional Agraria, como primer paso para formar "El Sector Agrario".(100)

Mediante el proceso de modernización la Secretaría de la Reforma Agraria, se fue transformando de manera interna, agrupando instancias que apoyaron la realización de programas en atención al Sector Rural.

De tal forma diremos, que el Sector Agrario se compone de las instituciones ligadas a la Secretaría de la Reforma Agraria, para la atención de los problemas del campo, y que dentro de sus políticas, pueden ejercer actividades encaminadas a auxiliar las necesidades de los campesinos, conforme a los Planes de Desarrollo.

En el capítulo anterior, al desarrollar el punto número 2.4., referente al "Reglamento Interior de la Secretaría de

(100). *Ibidem* Pág. 34 y 35

la Reforma Agraria", comenté que el al Sector Agrario, a partir del año 1992, se encontraba integrado por:

La Procuraduría Agraria, El Registro Agrario Nacional, El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y como cabeza de Sector, la Secretaría de la Reforma Agraria a través de las Coordinaciones Agrarias.

Posteriormente, el Decreto Presidencial de fecha 30 de Marzo de 1998, modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, siguiendo las políticas de modernización y austeridad de la Administración Pública; determinando que el Sector agrario se integrará por las Representaciones Regionales y Estatales La Procuraduría Agraria; El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Registro Agrario Nacional, como cabeza de sector sigue fungiendo la Secretaría de la Reforma Agraria esta vez, mediante las Representaciones Regionales y Especiales.(101)

Se hace notar que el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, desapareció pasando sus funciones a la Procuraduría

(101). *Ibidem* Pág. 34 y 35.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Agraria y a la Unidad Técnica Operativa de la Secretaría de la Reforma Agraria; así mismo la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra, pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Sector Agrario, ha realizado convenios y colaboraciones con los gobiernos locales y con otras entidades como, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras; estableciendo instancias como: El Consejo Estatal Agrario y La Junta de Coordinación Agraria del Distrito Federal, con el objeto de atender la problemática agraria de manera regional.

Cabe destacar que la Junta de Coordinación Agraria del Distrito Federal, es antecesor de la actual Dirección General de la Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal.(102)

Esta instancia del Gobierno Local, desarrolla funciones y actividades similares a las de la Procuraduría Agraria; fue creada para atender las necesidades de el área rural del Distrito Federal.

(102) Gaceta Oficial del Distrito Federal. Octava época. No. 15, de fecha 15 de septiembre de 1998. Pág. 6.

La Sectorización, tiene como propósito; Instrumentar políticas tendientes a consolidar el proceso de reforma agraria; Avanzar en su fase de organización y desarrollo; Asimismo, cumplir con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

En igual sentido, mejorar el desarrollo rural mediante el aprovechamiento racional e integral de los recursos dotados a la propiedad social, con pleno respeto a las garantías que otorga el marco legal agrario, de la misma forma, lograr un cambio de concepción respecto a las implicaciones de la Reforma Agraria.

A través de la Sectorización, la Administración Pública se propone analizar los nuevos fenómenos de carácter social y económico, que están incidiendo en las nuevas formas de relación de los sujetos agrarios en el campo, como la migración del campo, el traspaso de actividades agropecuarias a las mujeres y las unidades familiares, el traslado generacional de la titularidad de derechos agrarios y otros.

La profunda crisis económica en el campo, ha propiciado necesidades específicas de atención, la conformación de nuevos grupos sociales con distintas maneras de organización,

que requieren distintas y variadas respuestas por parte de las instituciones del Sector Agrario.(103)

Con la Modernización Administrativa, la Secretaría de la Reforma Agraria, modificó la estructura del Sector Agrario, quedando integrado en la actualidad por la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y las Representaciones Agrarias; siendo cabeza de Sector la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante sus Representaciones regionales o especiales.

EL Sector Agrario sesiona, para atender la problemática agraria, de manera regional por medio del Consejo Estatal Agrario; el cual puede incluir o invitar a instancias de la Administración Pública Federal o Local que estén involucradas, para poder resolver las solicitudes planteadas por los núcleos agrarios o por las mismas entidades de gobierno.(104)

(103) I. N. D. A, "El papel de las Instituciones del Sector Agrario en el Desarrollo Nacional, Curso. citado. Pág. 2 y 3

(104) Manual General de Organización de la S. R. A, diario citado. Pág.49, 58 y 59.

Por último señalo que las atribuciones y facultades del Sector Agrario, están reguladas por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Manual General de Organización de la misma, publicados el 30 de marzo de 1998 y 24 de febrero de 1999, respectivamente; en cuanto sus actividades, están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial Agrario del mismo periodo.

3.2. LA PROCURADURÍA AGRARIA.

La Procuraduría Agraria; tiene su fundamento jurídico en el último párrafo de la fracción XIX, del artículo 27 de nuestra Carta Magna, es un organismo que eminentemente desarrolla una función social, que puede actuar a petición de parte o bien de oficio.

Administrativamente, la Procuraduría Agraria es un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, encargada de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos.

Rafael Martínez Morales, Señala en su obra Derecho Administrativo, " La descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de su autonomía jerárquica para realizar tareas administrativas". (105)

(105) MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla. México 1991. Pág. 132.

En relación a la descentralización Administrativa, Don Miguel Acosta Romero, comenta "La Descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1) Actividades que competen al Estado,
- 2) O que son de interés general en un momento dado,
- 3) A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica
 - b) Patrimonio propio
 - c) Régimen jurídico propio."(106)

El establecimiento de la descentralización Administrativa obedece a propósitos democráticos, ya que a través de esta, existe la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos.

(106) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 378.

En cuanto al patrimonio de la Procuraduría Agraria, está integrado por los bienes y recursos que aporten a la dependencia las entidades de la Administración Pública Federal y las entidades estatales y municipales, así como los demás que adquiriera la misma por cualquier título legal.

La Procuraduría Agraria, tendrá su domicilio en la Ciudad de México Distrito Federal, establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que se estime necesario.

3.3. CONCEPTO.

El Instituto Nacional de Capacitación Agraria, definía a la Procuraduría Agraria como: "un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, esta encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas; colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general) y de su asesoramiento cuando así lo soliciten o de oficio en los términos de la Ley Agraria." (107)

Para Rubén Gallardo Zuñiga, en su obra denominada "Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho agrario mexicano"; la Procuraduría Agraria, es una instancia que busca el equilibrio en el medio rural, respecto de la administración e impartición de justicia agraria, con el objeto de atender a los sujetos agrarios en asesoría, orientación, gestión etc. Además tiene facultades para conocer de regularización de tierras ejidales, y contribuir con la organización y capacitación en los núcleos agrarios.(108)

(107) I. N. D. A. "Instituciones Agrarias" Curso. citado. Pág.13.

(108) GALLARDO ZUÑIGA, Rubén . "Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho agrario mexicano" Revista de la Procuraduría Agraria. número 22, año 3003. Pág. 208.

La página de Internet de la institución que nos ocupa, da el siguiente concepto:

“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 regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, con el fin de fomentar la organización agraria básica, y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social.”(109).

En mi criterio, el concepto más acertado lo realiza Marco Antonio Díaz de León, ya que su contenido es preciso al señalar “Es un servicio público de carácter tutelar, preventivo y reivindicatorio otorgado a los campesinos, que se traduce en el asesoramiento jurídico; la conciliación de conflictos agrarios, y la investigación de quejas y denuncias, con el propósito de salvaguardar los derechos de los hombres del campo dentro del marco de una irrestricta impartición de Justicia Agraria.”(ver pág 20).

(109) <http://WWW.pa.gob.mx/pa01.HTM>. México. 2004. Portada.

Apoyando lo anterior diré; que la Procuración de Justicia, se aplica de manera administrativa a través de la Procuraduría Agraria y el Sector Agrario, mediante programas enfocados al Sector Rural, abarcando actividades y perfiles sociales de la primera; para ser más específico, cito conceptos del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario de forma resumida que explican estas funciones:

Asesoría y Gestoría Administrativa.- Tiene por objeto, otorgar asesoría jurídica y administrativa integral a los sujetos agrarios que les permita tomar decisiones apegadas a derecho.

Conciliación y Arbitraje.- Como objetivos principales son: El resolver en forma definitiva controversias entre los sujetos agrarios que impiden activar económica y socialmente el campo, por la vía de la conciliación y el arbitraje, evitando llegar al juicio agrario.

Representación Legal.- Sus objetivos son: Fortalecer la representación de sujetos agrarios, procurando la igualdad de las partes en el juicio agrario; También atiende prioritariamente, asuntos que por su naturaleza pudieran convertirse en problemas importantes de carácter socio-políticos.

Atención a Denuncias por Incumplimiento de la Ley.- Sus objetivos son: Vigilar el cumplimiento de la legislación agraria y en caso de violaciones, actuar de oficio o a petición de parte en defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Capacitación y Organización Agraria.- Sus objetivos son: Consolidar la vida interna de ejidos, comunidades y asociaciones rurales, con el desarrollo de conocimientos, habilidades e integración de figuras asociativas.

Apoyar la organización social y económica de estos con capacitación interactiva y auto gestiva; asimismo fomentar la regularización y reestructuración de sociedades.

Recomendaciones por Violaciones a la Legislación y a los Derechos Agrarios.- Tienen como objetivo, vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores agrarios en ejercicio de sus funciones. Cuidar que los actos de autoridades Agrarias se apeguen al marco legal y se respeten los derechos de los campesinos.(110)

Estos son algunos puntos sobre los que versa la actividad que desarrolla la Procuraduría Agraria.

(110) I. N. D. A. "El Papel de las Instituciones del Sector Agrario en el Desarrollo Nacional". curso cit. Pág. 10 a 19.

3.4. ESTRUCTURA.

La Ley Agraria, en el artículo 139, dispone "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 por 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."(111)

A su vez, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, señala en su artículo octavo, las unidades administrativas y técnicas que conforman el organismo descentralizado de la siguiente forma:

"Oficina del Procurador
Subprocuraduría General
Secretaria General
Coordinación General de Programas Interinstitucionales
Coordinación General de Delegaciones
Dirección General Jurídica de Representación Agraria
Dirección General de Quejas y Denuncias

(111) DELGADO MOYA, Rubén. Ley Agraria Comentada, op.cit. Pág. 220.

Dirección General de Conciliación Arbitraje y Servicios Periciales

Dirección General de Organización Agraria

Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural

Dirección General de Estudios y Publicaciones

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Administración

Dirección General de Comunicación Social

Contraloría Interna

Delegaciones

Residencias, y

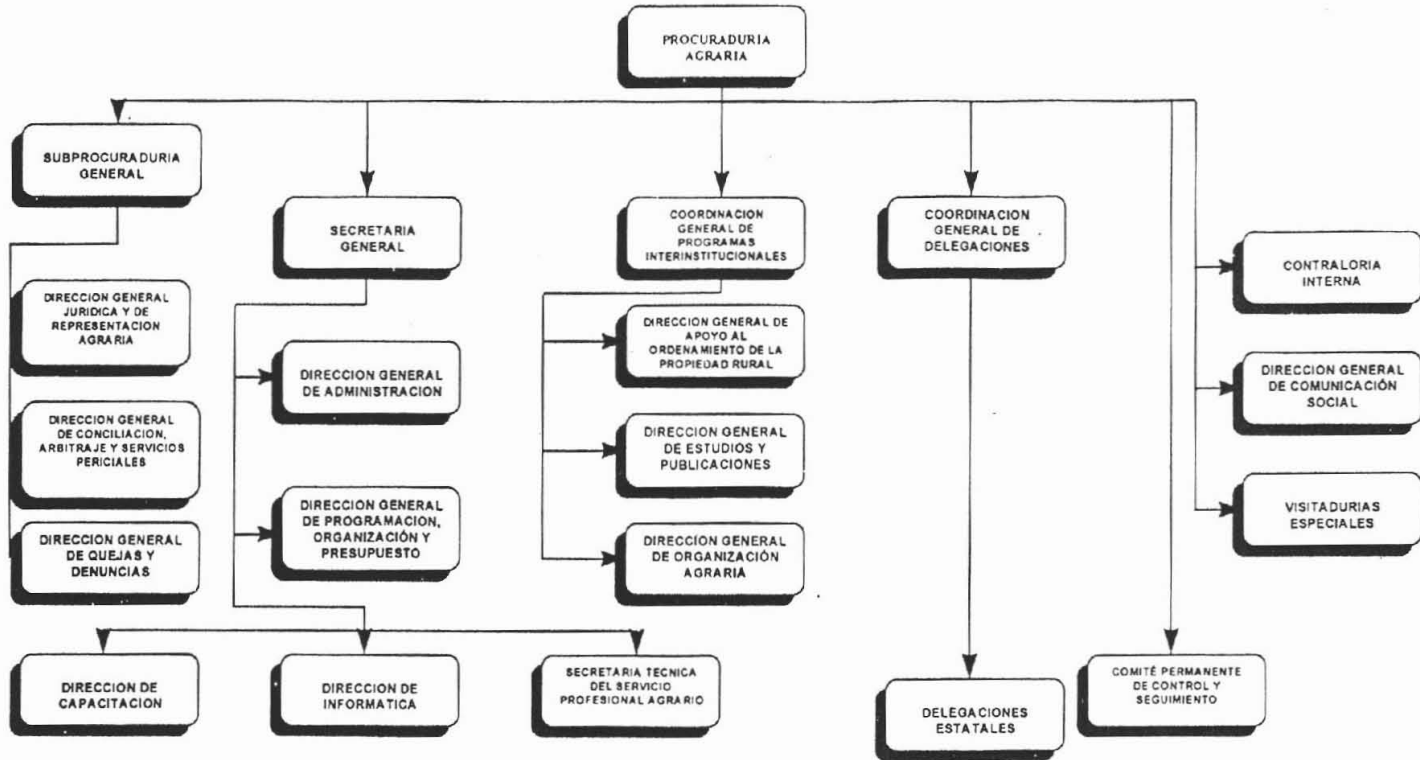
Visitadurías Especiales.”(112)

También, podrá contar con subprocuradurías para atender asuntos especiales, con las oficinas, personal técnico y administrativo que determine el Procurador conforme a su presupuesto.

La distribución estructural de la Procuraduría Agraria se consolida y funciona conforme al siguiente organigrama:

(112) Legislación Agraria, op. cit. Pág. 56 y 57.

PROCURADURÍA AGRARIA
ESTRUCTURA ORGÁNICA



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

Para ser Procurador se deben cubrir los siguientes requisitos:

- Ser mexicano, mayor de edad, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

El Artículo 144 de la Ley Agraria, indica que 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 normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;

VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;

VII. Delegar sus facultades 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.”(113)

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

Los Subprocuradores deberán reunir los requisitos siguientes:

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

(113) DELGADO MOYA, Rubén. Ley Agraria, op. cit. Pág.224.

- Poseer el día de la designación, cédula profesional de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de dos años y con práctica profesional en asuntos agrarios, también de dos año.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

A los Subprocuradores corresponderá, dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros; la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos, y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias.

El Secretario General deberá reunir los requisitos:

- Ser mexicano, mayor de edad , estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; y
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

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.

El cuerpo de Servicios Periciales, se integrará por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría.

Este tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia.

Con la estructura orgánica y en especial con los requisitos que se piden para el Procurador, Subprocuradores y Secretario General, se busca que el personal representativo de la Institución sea nacional, ético, honorable, así mismo que posea experiencia en la materia.

Esta es la estructura básica de la Procuraduría Agraria, con la cual ha venido funcionando desde el año de 1992 que fue creada; A continuación, se expondrán las funciones y atribuciones que le otorga el orden jurídico vigente.

3.5. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, están designadas en la Ley Agraria y en su Reglamento Interior, las cuales son de alto contenido social encaminadas a la protección de las personas físicas y morales del campo, que cuentan con el carácter de sujetos agrarios.

La Ley Agraria en el artículo 136, determina las siguientes atribuciones para la Procuraduría Agraria:

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

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

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

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

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

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

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la 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, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.”(114)

Por su parte el artículo 5 de su Reglamento Interior, otorga a la Procuraduría Agraria las siguientes funciones:

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 en entre si o 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 conflictos.

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

(114) *Ibidem.* Pág. 215 y 216.

VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a 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 derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;

IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:

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

b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria;

c) Los casos en que se presuma la existencia 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 los hechos que puedan ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieren a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;

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

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

XIII. Realizar servicios periciales de auditoria, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de la asamblea o consejos de vigilancia;

XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme lo previenen las leyes aplicables y su reglamentos;

XV. Ser garante de la legalidad en las asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de estas en los casos 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 refiere el artículo 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 la ley o otros ordenamientos le confieran. (115)

(115) Legislación Agraria, op. cit. Pág. 55 y 56.

Por otro lado, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala en su artículo 22 , "que las quejas que traten de violaciones a los derechos humanos en materia Agraria, son de la competencia de la Procuraduría Agraria".(116)

Como se desprende de estas disposiciones, dentro de las principales funciones de la Procuraduría Agraria, destacan; Promover la pronta, expedita y eficaz administración de justicia agraria; La Representación Legal, Asesoría y Gestoría Administrativa; La Conciliación y Arbitraje, procurando la concertación de intereses de los sujetos agrarios; Convocar Asambleas e intervenir en los términos de la Ley Agraria; La atención a denuncias por incumplimiento de la Ley Agraria, formulando recomendaciones por violaciones a la legislación y a los derechos agrarios; por último la Capacitación y Organización Agraria.

La Procuraduría Agraria, tiene funciones de servicio social , está encargada de la defensa de los Derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y

(116) MORALES RIZZI, Carlos Alberto. "La Procuraduría Agraria en su papel de ombudsman Agrario". Revista de la Procuraduría Agraria número 24. Estudios Agrarios. México 2003. Pág. 28-29.

jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior.

La Procuraduría Agraria, puede actuar a petición de parte o bien de oficio en los casos que marca la Ley Agraria;

Este órgano del Estado, debido a su naturaleza y sus objetivos, en cuanto a su organización, funcionamiento y control, no esta sujeto a la Ley de Entidades Paraestatales.

Cabe mencionar que las autoridades federales, estatales, municipales, así como organizaciones Sociales Agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría Agraria en el ejercicio de sus atribuciones.

Por último, comento que las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales.

3.6. LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO OMBUDSMAN AGRARIO.

Una de las tendencias del ser humano al vivir en sociedad, es establecer un orden para que pueda ser posible el desarrollo del individuo dentro del grupo social; a lo largo de la historia, se puede observar que en esta convivencia social se violan y trasgreden los derechos fundamentales del hombre.

Así pues, en los distintos sistemas jurídicos los legisladores y estudiosos de las ciencias sociales, han buscado mecanismos que sirvan de control a los órganos del Estado, ya que han sido creados para servir a la sociedad y en particular al individuo como destinatario.

En éste sentido, en el continente Europeo, específicamente en el Derecho que rige a los países nórdicos, surge la figura del Ombudsman.

Carlos Alberto Morales Rizzi, Subprocurador General de la Procuraduría Agraria; En su exposición denominada "La Procuraduría Agraria en su papel de Ombudsman Agrario", el cual fue publicado en la Revista de Estudios Agrarios número 24, de la misma Procuraduría; hace referencia, a que el Ombudsman, surgió de la Ley Constitucional Sueca, el 6 de

junio de 1809, como un funcionario designado por el parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, pero con posterioridad a las autoridades administrativas. (117)

Ulf Bernitz, Profesor de Derecho Civil, en la Facultad de Derecho de Estocolmo, en el "Coloquio Internacional de protección jurídica del débil en el consumo" realizado en el mes de julio de 1971; al hacer referencia al Ombudsman de los consumidores en los países nórdicos, sostiene que dicha figura "Se trata de un funcionario estatal (jurista cualificado) con secretaria propia." (118)

El término Ombudsman en lenguaje trivial, adquiere el matiz de "Protector de los derechos del pueblo", y genéricamente significa representante, delegado o mandatario.

El espíritu de la Institución denominada Ombudsman, según Carlos Alberto Morales Rizzi, tiene la función de recibir e investigar reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas, no sólo por infracciones a la ley, sino también por injusticias (acciones u omisiones), irrazonabilidad o retraso manifiesto en la emisión de

(117) Ibidem Pág. 25.

(118) SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge. Coordinador "La Protección al Consumidor" (coloquio). Editorial Nueva Imagen. México 1981. Pág. 118.

resoluciones; y con este motivo sus investigaciones pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime adecuadas para evitar o subsanar las violaciones. (119)

Para Luis Raúl Gonzáles Pérez, la función del Ombudsman, es la de: "colaborar para alcanzar la justicia y, ante las violaciones de derechos humanos, lo que busca es hacerlas cesar de inmediato, si éstas han sido continuadas; reparar el daño causado; buscar que se responsabilice administrativa o penalmente al servidor público que ha incurrido en las mismas y, finalmente, que se tomen las medidas necesarias para que prevengan su repetición."(120)

La institución del Ombudsman, adquiere un carácter internacional al haber sido adoptado en varios sistemas jurídicos, sobre todo en los países desarrollados y en vías de desarrollo de América, Asia y Europa principalmente.

En el Derecho mexicano, no existe formalmente la figura jurídica denominada Ombudsman, sin embargo la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 102, crea la figura del Comisionado Protector de los Derechos Humanos, al disponer en su apartado B;

(119) MORALES RIZZI, Carlos Alberto, op. cit. Pág. 25 y 26.

(120) GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, op. cit. Pág. 543.

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios..."(121)

De lo anterior se puede observar, que las características del Ombudsman son similares a las del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, hasta el grado que de forma común, se hace referencia al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, como sinónimo de Ombudsman y viceversa.

(121) CARBONELL MIGUEL, op. cit. Pág. 109 y 110.

Para enlazar las figuras de Ombudsman, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y Procurador Agrario como sinónimos, es conveniente comentar que el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado el día 12 de noviembre de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 124 fracción VIII, señala que no surte la competencia de ésta tratándose de asuntos de naturaleza agraria; esto se complementa con lo dispuesto en el artículo 22 del mismo ordenamiento jurídico, al señalar que los asuntos que corresponde a la Procuraduría Agraria y se presenten a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán turnados de inmediato a aquella.(122)

En este sentido, Carlos Alberto Morales Rizzi, sostiene que la Procuraduría Agraria tiene el rango de Ombudsman campesino, argumentando que, "al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos esta facultada para:

- a) Solicitar información a cualquier autoridad.
- b) Instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones y emitir recomendaciones que estime pertinente, y
- c) Denunciar ante la autoridad competente los actos que

(122) NAZAR SEVILLA, Marcos A, op. cit. Pág. 124

puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia." (123)

Para culminar este comparativo, señalo que el Acuerdo número 3/93, de fecha 6 de mayo de 1992, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; ya que "caracteriza a la Procuraduría Agraria como ombusman Especial para la atención de la problemática de la tenencia de la tierra".(124)

Cabe comentar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se reserva competencia para conocer de quejas contra la Procuraduría Agraria, cuando sus actos u omisiones puedan ser refutados como de autoridad.

Por su parte, la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, conceden a la Procuraduría mencionada, facultad para actuar a petición de parte o bien de oficio; así como funciones y atribuciones que se asimilan a las que desarrolla la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o un Ombusman.

(123) MORALES RIZZI, Carlos Alberto, op. cit. Pág. 30.

(124) NAZAR SEVILLA, Marcos A, op cit. Pág. 124.

En el particular, la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria, instruye a la Procuraduría Agraria, para "Promover y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;" (125)

La fracción VI del mismo ordenamiento, dispone como atribución "Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;"(126)

El artículo 138 de la ley invocada, refuerza esa posición al ordenar, que las autoridades federales municipales y estatales así como las organizaciones campesinas, serán coadyuvantes de la Procuraduría Agraria en el ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el artículo 5 fracciones I y XII, otorgan características a la Procuraduría Agraria como las de un Ombudsman al disponer:

(125) DELGADO MOYA, Rubén, op. cit. Pág. 215.

(126) Loc. cit.

Fracción 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;" (127)

Y la fracción XII, la faculta para "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 éste Reglamento;" (128)

Como se desprende de lo anterior, se puede afirmar que las funciones de la Procuraduría Agraria son atribuciones que la caracterizan sin lugar a dudas como un Protector Público de Derechos elementales u Ombudsman; aclarando que la institución denominada "Ombudsman", no existe formalmente en nuestro Derecho vigente.

Recapitulando, se puede comentar que el Ombudsman es una figura jurídica del orden internacional, cuyas características de protector de Derechos Humanos, son similares a las

(127) LEGISLACIÓN AGRARIA, op. cit. Pág.85.

(128) Ibidem. Pág. 86.

actividades que desempeña la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Derecho mexicano; y la Procuraduría Agraria, por virtud de las atribuciones y funciones que le otorga la Ley Agraria, su Reglamento Interior, así como el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha visto caracterizada como "Ombudsman Especial Agrario".

Por lo que se puede afirmar, que la Procuraduría Agraria es un Ombudsman Agrario, protector de los derechos fundamentales de los Sujetos del Derecho Agrario, los cuales forman una clase social débil.

Como sugerencia, al referirnos a la Procuraduría Agraria como Ombudsman Especial, con la calidad de Protector de Derechos Humanos de los campesinos, debe plasmarse directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de forma precisa, debido a la importancia de sus actividades.

CAPITULO CUARTO.

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA EN EL DESARROLLO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN AGRARIA.

- 4.1. EL Papel social de la Procuraduría Agraria en el sector rural.
 - 4.1.1. Aprovechamiento racional de recursos.
 - 4.1.2. Fomento al crecimiento socialmente sostenido y sustentable.
 - 4.1.3. Organización social y desarrollo económico equilibrado según las necesidades de la población.
- 4.2. Importancia social de la aplicación de programas de actualización de derechos agrarios.
- 4.3. Control social en relación a la organización al interior de los núcleos agrarios.
- 4.4. La Desorganización social, como consecuencia de la falta de identificación de tierras ejidales.

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA EN EL DESARROLLO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN AGRARIA.

4.1. EL PAPEL SOCIAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA EN EL SECTOR RURAL.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece las políticas, lineamientos y directrices del Estado para que el sector campesino se pueda desenvolver; esta actividad la desarrolla mediante el Programa Sectorial Agrario.(129)

Este programa contempla en su universo de trabajo 29,942 núcleos agrarios, los cuales cuentan con una superficie aproximada de 103.5 millones de hectáreas de tierras de propiedad social, esto conforma al rededor del 52% del territorio nacional. (130)

Nuestro país, cuenta con una diversidad de climas, orografía, hidrografía, ecosistemas y culturas; que hace necesario optimar recursos que abran oportunidades para obtener un desarrollo sustentable a nivel local y regional, que ayude a la preservación del equilibrio ecológico, en los entornos naturales.

(129) Programa Sectorial Agrario versión 7.04/02/042 Pág. 2.

(130) <http://www.p.mx/transparencia/metast.htm>.

Dentro de ese universo, se encuentran 3,239,182 ejidatarios; 248,226 comuneros y 1,606,573 pequeños propietarios. (131)

Se considera que una cuarta parte de los habitantes del país forman la población campesina, que en cada núcleo Agrario en promedio viven 289 sujetos que no tiene acceso a la tierra y por cada propietario (titular) existen 6 habitantes más que derivan sus ingresos del campo. (132)

Es innegable que el campo mexicano, sufre un fuerte desfasamiento con respecto a la tecnología utilizada en el aprovechamiento y explotación de la tierra; esta circunstancia lo coloca en desventaja frente a otras zonas de producción, por lo que es indispensable aplicar tecnología que ayude a elevar el nivel de productividad.

Las acciones que realiza el Sector Agrario, se dirigen a ofrecer servicios de calidad a los sujetos agrarios en un marco de respeto y trato digno, mediante la renovación de las instituciones, las cuales inician un proceso de reorganización acorde con los nuevos tiempos.

(131) Revista de la Procuraduría Agraria número 16. "Numeralia" año 2001. Pág. 149.

(132) Programa Sectorial Agrario citado. Pág. 8.

El Papel Social de la Procuraduría Agraria, consiste en dirigir y conducir el proceso administrativo de Procuración de Justicia Agraria; emitir opiniones y recomendaciones, aplicando la Ley Agraria al caso concreto controvertido para dirimirlo o solucionarlo; y en algunos casos aplicar la ley en contra de los servidores públicos que al realizar sus actividades hayan incurrido en acciones u omisiones en las que se presume responsabilidad conforme a la Ley Agraria; lo anterior contribuye al control social y a la prevención del acto ilícito.

La transición económica, exige el desarrollo de nuevas tareas en las que el individuo responsable trabaje como agente activo en su crecimiento, al igual que en el aspecto social.

Una de las tareas urgentes, en la rehabilitación del sistema administrativo mexicano ante la sociedad, consiste en la necesidad de reparar el devastador daño causado por la corrupción de algunos servidores públicos y la ineficiencia del servicio público en muchos casos.

Los sondeos de la opinión pública respecto a los servidores públicos, presentan un panorama desolador de desengaños y desesperanza, por eso, la autoridad administrativa y la ciudadanía, deben comprender que el acercamiento y diálogo estrecho entre ambos, no es un mero camino posible, ni el mejor camino, sino el único camino que va a permitir tener un sistema de justicia; ya que, el pueblo mexicano tiene derecho a demandar justicia por el alto precio que ha pagado ya en sufrimientos, desilusiones e injusticias por la mala actuación de los servidores públicos.

Dentro de una cultura de servicio y no de autoridad, la única forma de mediar la eficacia social de la justicia es a través del usuario, por lo que es importante tomar en cuenta que los usuarios de la justicia no son los abogados o profesionistas, sino los campesinos, ejidatarios, comuneros, jornaleros y pequeños propietarios, etc.

Frente a esta sociedad escéptica e incrédula de la justicia en que vivimos, el sistema administrativo mexicano, mediante la Procuraduría Agraria, tiene que iniciar una tarea misional de recuperar imagen y credibilidad saliendo de los severos juzgados y tribunales para mezclarse con diversos sectores de la población.

4.1.1. APROVECHAMIENTO RACIONAL DE RECURSOS.

La Erosión y degradación del suelo, el crecimiento natural de la población rural, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la falta de oportunidades en el sector campesino, son fenómenos que forman un entorno de necesidades a las cuales hay que atender de manera constante para evitar que continúe el deterioro de su población.(133)

Como es conocido, el campo se encuentra rezagado, no solo económicamente, también se encuentra marginado en el rubro educación, investigación técnica y tecnológica, careciendo de infraestructura rural y equipamiento apropiados para el mejor aprovechamiento de recursos que tiendan a elevar su productividad y el nivel de vida.

Uno de los factores primordiales, es utilizar una adecuada tecnología que además de elevar la productividad, conserve los recursos en forma sostenida y razonable, para esto, se hace necesario la aplicación de elementos como la investigación y capacitación en sus diversas actividades.

(133) Programa Sectorial. Documento Citado. Pág. 5

Para preservar los recursos de las poblaciones rurales, que en nuestro país son abundantes con diversos climas, se hace necesario optimizar su explotación, procurando su protección y conservación, supervisando el aprovechamiento de forma razonada, debiendo formular proyectos de largo plazo y no agotar en corto tiempo su vida, observando la viabilidad de los mismos para que el desarrollo pueda ser sostenido y sustentable; Para esto, se deben otorgar medidas administrativas que abran de forma regional y local oportunidades a sus detentadores.

Para Mario del Roble Pensado Leglise, es necesario crear un nuevo concepto de convivencia; de "equilibrio y reciprocidad entre el campo y las ciudades"; para mantener el intercambio de productos y servicios en correspondencia que fluya en ambas direcciones. (134)

Esto implica, que la Administración Pública, debe coordinar esfuerzos para alcanzar una visión del futuro con apego a las realidades locales y regionales, mediante los programas sociales, técnicos, tecnológicos y de organización productiva.

(134) DEL ROBLE PENSADO LEGLISE, Mario "El desafío rural del siglo XXI para el D. F." Revista de la Procuraduría Agraria. No. 16 . Pág. 59.

4.1.2. FOMENTO AL CRECIMIENTO SOCIALMENTE SOSTENIDO Y SUSTENTABLE.

A partir de un nuevo concepto de Reforma Agraria, que es considerado como un proceso dinámico que abarca el finiquito del reparto agrario, la regularización de la tenencia de la tierra, la promoción de la organización para la producción, así como la Procuración y Administración de Justicia Agraria; la Administración Pública a través de las actividades que desarrolla el Sector Agrario y en especial la Procuraduría Agraria, busca robustecer el crecimiento del campo de manera sostenida y sustentable.

Uno de sus objetivos generales, es otorgar certeza jurídica en la propiedad de la tierra en apoyo al sector campesino, para que esto influya de manera determinante en el incremento de la productividad de forma sostenida; y así exista una opción rentable en el medio rural, que se traduzca en mayores ingresos y bienestar social, lo que elevaría la calidad de vida de los campesinos.

La política agraria, como parte del desarrollo social, se concibe como una contribución para el fortalecimiento de

la seguridad alimentaria, otorgando instrumentos para posibilitar la retención de la riqueza entre los núcleos agrarios y favorecer la relación igualitaria entre los factores productivos.

Otros objetivos del Sector Agrario en apoyo al desarrollo del campo son:

- La regularización de derechos agrarios;
- La organización social al interior de los núcleos agrarios;
- La investigación a la producción; y
- Otorgamiento de créditos y el mercadeo.

Esto es consecuencia, de que el Sector Rural avanza en otros rubros, como la organización productiva, la transformación de productos, el mercado y el capital.

En este sentido, la política agraria tiene como propósito equilibrar el crecimiento y el desarrollo del Sector Rural con justicia social; por tanto, considera nuevas formas de asociación productiva, tendientes a mejorar y hacer las relaciones económicas en el campo más dinámicas ,

ofertando capacitación para generar proyectos productivos y promoviendo la canalización de recursos, que faciliten el desarrollo integral de los núcleos agrarios.

Finalmente comento, que otra alternativa de Fomento al Crecimiento sustentable, es la elaboración y formulación de proyectos social-productivos con viabilidad, que den impulso a comercializadores y distribuidores de los productos rurales con una visión integral.

4.1.3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO EQUILIBRADO SEGÚN LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN.

La Organización Social en los núcleos agrarios encierra una serie de dispositivos organizativos que involucran tanto al sistema económico como a sus miembros en cada uno de sus niveles.

Las reglas son consecuencia de la dinámica social y obedecen a criterios que establecen los grupos sociales que los integran, respecto a las modalidades de acceso a los recursos, tareas, satisfactores, compromisos que se adquieran y las penalizaciones correspondientes en caso de transgredir alguna disposición, en los términos que se fijan en los reglamentos internos* de cada núcleo agrario.

Al respecto el artículo 10 de la Ley Agraria establece:

"Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos

* Para las comunidades el ordenamiento referido se denomina "Estatuto Comunal".

para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.”(135)

La interacción de derechos agrarios, en la Organización Social constituye una relación entre individuos respecto a bienes y recursos, más que una relación entre un individuo y un recurso, ya que la propiedad agraria es una relación social; las diferentes modalidades en esta propiedad social, significa oportunidades diversas o restricciones para cada uno de los actores sociales, también fijan quien interviene en las decisiones y la forma en que se distribuirá los beneficios y los costos.

Roberto Aceves Ávila en su trabajo denominado “El Campo que nos tienen prometido. Notas para una nueva agenda para la organización económica”; realiza la siguiente observación:

“La evolución económica del país esta reduciendo la importancia relativa del sector agropecuario, aunque, al mismo tiempo, el crecimiento poblacional esta exigiendo una producción de alimentos cada vez mayor.”(136)

(135) DELGADO MOYA, Rubén. Ley. Agraria, op. cit. Pág. 55 y 56.

(136) ACEVES ÁVILA, Roberto. “El Campo que nos tienen prometido. Notas para una nueva agenda para la organización económica” Revista Agraria de la Procuraduría. Agraria. No. 15. Año 2000. Pág. 86.

Por otra parte cabe mencionar, que México es un país eminentemente rural, cuyas importaciones eran principalmente en productos primarios; se transforma a partir de los años cuarenta, como un país con alta capacidad económica y comercial; actualmente se cuenta entre las primeras 20 economías del mundo, caracterizándose por su apertura comercial y con una mayor profundización en reformas estructurales en su economía. (137)

Mario del Roble Pensado Leglise, sostiene que es necesario el acoplamiento de las tendencias económicas y sociales, fortaleciéndolas para formar una cultura de equidad económica y social en la relación campo-ciudad, que permita a largo plazo aprovechar las ventajas y oportunidades, que generan en la combinación de un aprovechamiento sustentable de los recursos ambientales y sociales, con el desarrollo tecnológico y económico, bajo el régimen democrático de la sociedad. (138)

(137) *Ibidem*. Pág. 85.

(138) DEL ROBLE PENSADO LEGLISE, Mario, *op. cit.* Pág. 52.

Para finalizar comento, que es evidente que la Administración Pública mediante la Organización Social, debe considerar un plan estratégico, que pueda lograr el desarrollo económico de las comunidades campesinas de forma equilibrada y sustentable, que las incorpore al desarrollo nacional, ya que en el campo, descansa el concepto de "auto suficiencia alimentaria" del país.

4.2. IMPORTANCIA SOCIAL DE LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUALIZACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS.

La responsabilidad de los distintos niveles de gestión pública, deben canalizarse a reforzar la base económica de las comunidades y fomentar las iniciativas de desarrollo económico local, eliminando obstáculos a las mismas.

Los niveles de ingreso y empleo de la población rural dedicada a las actividades agropecuarias, permiten ubicar en el contexto nacional las condiciones del campo y dan cuenta de su situación real.

Algunos estudios recientes, indican que 2.3 millones de personas se dedican a la actividad rural y sólo el 63% reciben ingresos por menos de un salario mínimo, o bien no reciben retribución alguna, mientras que el 5.2% recibe ingresos superiores a cinco salarios mínimos, situación que se traslada a sus condiciones de vida.(139)

Por tanto, la Administración Pública debe facilitar los instrumentos de apoyo conducentes para descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones, promover la elaboración de planes de desarrollo por las propias

(139) VILLOBOS LÓPEZ, Gonzalo. "Desarrollo local y Reforma Agraria en México, retos y perspectivas en la globalización". Revista de la P. A. No. 15. Pág. 147.

instancias locales, delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos y privados, respetando los acuerdos de los actores territoriales, así mismo, reforzar las funciones de evaluación de manera conjunta con los actores locales.

Este tipo de función, redefine el papel de las Instituciones que conforman la Administración Pública y conduce a los gobiernos a actuar como catalizadores o medidores, que estimulan iniciativas de desarrollo social.

Es de primer plano, concebir de manera integral el desarrollo rural a partir de un desarrollo local, donde las actividades productivas por parte de los productores rurales y las decisiones en la ejecución de planes y programas gubernamentales, estén determinados por la prioridades que marque la auto suficiencia alimentaria; primero en sus municipios, luego en los estados y al final en todo el país.

En este sentido, cabe destacar la importancia que tiene el verdadero valor del componente agrario al momento de planear la función gubernamental; la aportación de datos verídicos y certeros de los derechos de propiedad sobre la tierra, integrados a un catastro rural confiable que permita una mayor claridad en las decisiones.

La Procuraduría Agraria, en este sentido desarrolla los siguientes programas:

- Programa de apoyo al ordenamiento de la propiedad rural.
- Programa de vigencia del cumplimiento a la ley.
- Programa de defensa de derechos de los sujetos agrarios.”(140)

Otros programas no menos importantes son: “EMPRENDE”, que es un plan de estímulos económicos; “HEREDA”, es un programa encaminado al ordenamiento y regularización de derechos agrarios; “PROCEDE”, es un plan referente al ordenamiento y regularización de propiedad social; y “PISO”, es un programa que se refiere a la incorporación de suelo de propiedad social a desarrollo urbano.(141)

Sólo con la constante innovación de estrategias para afinar el sistema de vigencia de derechos de propiedad, se estará en condiciones de disponer un dinámico y efectivo catastro rural, que aporte datos más fidedignos a los gobiernos locales, en la construcción de modelos de desarrollo más adecuados y para la asignatura de recursos, según sus necesidades de producción.

(140) NAZAR SEVILLA Marco A., op. cit. Pág. 119.

(141) Calendario Original de Metas e Indicadores Programáticos de la Procuraduría. Agraria.

4.3. CONTROL SOCIAL EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN AL INTERIOR DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS.

Nos dice José J. Nordarse que: "Sin la existencia, reconocimiento e imposición de ciertas reglas de conducta sería imposible la vida ordenada en sociedad. Las costumbres, los tabúes religiosos, los usos o prácticas sociales, la moral y el derecho constituyen las principales formas de control social de la conducta. De todas ellas la más importante ha venido a ser la norma de derecho, cuya calidad o condición no es, tal vez, mejor que las demás en un orden jerárquico de valores, pero la eficiencia de la cual es mayor sin duda alguna, pues su cumplimiento es exigido por la sociedad con energía mayor que el de las reglas pertenecientes a cualquier otro sistema normativo." (142)

Luis Recasens Siches, define el Control Social como: "Al conjunto de medios, precisamente sociales o con repercusiones sociales para ordenar y regular el comportamiento humano externo en muy diversos aspectos." (143)

Entonces el Control Social, estudia los medios sociales o culturales, para imponer restricciones sistemáticas sobre la conducta de los individuos, mediante el cual las personas

(142) NORDARSE, José. J. "Elementos de Sociología", 22a. Edición, Editorial Selector, México 1982, Pág. 231.

(143) RECASENS SICHES, Luis, op. cit. Pág. 225.

son motivadas a regular su comportamiento humano, para que se desempeñen en la línea del progreso social y su función sea pacífica en la sociedad.

Por tanto, es el conjunto de mecanismos que mantiene a la sociedad, tanto en su estabilidad como en sus cambios, sin el cual se disolvería.

Jérôme Dowd, señala: "El control fue primeramente paternalista, es decir, ejercido por una persona revestida de autoridad, (padre de familia, sacerdote, rey, patrón), y tiende a hacerse más bien social, es decir, representado por la colectividad." (144)

Para Guy Rocher, "El control social regula la totalidad de las sanciones positivas y negativas, destinadas a asegurar la conformidad de las conductas, por cuanto abarca las normas mismas y otras muchas cosas más." (145)

Como lo cité en el capítulo primero, Para Leandro Azuara Pérez, entre los medios de Control Social más comunes se encuentran; El derecho, que utiliza la técnica de la

(144) DOWD, Jérôme. "Control in Humana Societies", N. Y. 1936, La Sociología, Ideas Obras, Ediciones Mensajero, España 1975, Pág. 64.

(145) ROCHER, Guy. "Introducción a la Sociología General", Editorial Herder, Barcelona 1978, 5a. Edición, Pág. 52.

amenaza en caso de incumplimiento de las ordenes que establece; La administración como la distribución de la riqueza y de la pobreza por aquel que tenga la posibilidad de hacerlo; La dominación legítima y la tradicional entre otros. (ver páginas 42 y 43)

Los núcleos agrarios se regulan socialmente por las disposiciones de la Ley Agraria y por su correspondiente Reglamento Interno, como ya lo comenté, (ver punto 4.1.3); donde la máxima autoridad de decisión al interior es la Asamblea General Constituida; esta Asamblea General se constituye e instala con la participación activa de los titulares de derechos agrarios, del núcleo agrario respectivo; el ejecutor de los mandatos de asamblea es el Comisariado ejidal o de bienes comunales según el caso y las comisiones designadas por la asamblea; y en forma interna quien vigila que se ejecuten las resoluciones de la asamblea, es el Consejo de Vigilancia.

A esta forma primaria de ordenarse, se le denomina "Organización Agraria Básica" o bien "Organización al Interior del Núcleo Agrario"; cuando no cuentan con el Reglamento Interno, el mínimo y máximo de actuación social lo dispone la Ley Agraria.

Las Facultades y Atribuciones de la Procuraduría Agraria, otorgan al órgano del Estado características que despliega como medios de control social, toda vez que ejerce presión de autoridad, a efecto de que el servidor público o los representantes de los núcleos agrarios, considerados como sujetos sobre los cuales recae la misión de cumplir determinadas normas, participar en el reino de valores, o llevar a cabo la realización de ciertos fines; lo que trae como consecuencia que la Procuraduría Agraria, se erija como un organismo garante en el cumplimiento y respeto de los derechos agrarios del sector campesino, porque no tolera ninguna rebeldía o incumplimiento en las obligaciones establecidas en la ley.

El Control Social en relación con los actos administrativos sancionadores, trae consigo algún modo de presión de la autoridad, coerción, estímulo de carácter colectivo, que viene desde afuera y tiende a modelar la personalidad y la conducta del servidor público en concordancia con las convicciones vigentes, con lo ordenado en los modos colectivos, o con lo dispuesto por las autoridades de entes sociales. Por lo que el Control Social trata de producir una especie de conformidad, solidaridad y continuidad en un grupo.

La irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, dicha irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia; sistema político que los mexicanos se han dado, por lo que el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables y la Procuraduría Agraria actúa como Protector de derechos.

La Procuraduría Agraria, vigilará y controlará el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como las de los órganos de representación y vigilancia de los Núcleos Agrarios, también identificara las responsabilidades administrativas en que incurrieran por su incumplimiento, así mismo formulará las recomendaciones pertinentes, promoviendo las acciones que conlleven a las sanciones disciplinarias correspondientes.

4.4. LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL, COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IDENTIFICACIÓN DE TIERRAS EJIDALES.

La falta de identificación de tierras en los núcleos agrarios, trae como consecuencia conflictos entre los sujetos de Derecho Agrario y en general con la población, que al no poder dar certeza a sus derechos son blanco constante de violaciones.

La falta de documentación e identificación de derechos, pone a los sujetos agrarios en incertidumbre, al cuestionar una correcta aplicación en el aprovechamiento de recursos, satisfactores y estímulos que elevan el nivel de vida en el campo.

La falta de identificación de Tierras y derechos en los sujetos agrarios, trae como consecuencia conflictos, caos y Desorganización Social; aumentan la pobreza en este sector al estrechar las posibilidades de desarrollo, en ocasiones hasta se altera la paz social.

Para entender el concepto de Desorganización Social es necesario partir de la Organización Social; está última, se encuentra formada por personas o grupos de personas sociales

unidas en un orden o sistema, y cuando se llegan a separar, esto trae consigo confusión, desorden y caos; en algunos casos, la desaparición parcial o total de la Organización Social.

Guy Rocher, denomina a la Organización Social como "La ordenación global de todos los elementos que sirven para estructurar la acción social, en una totalidad que ofrece una imagen, una figura particular, diferente de las partes que la componen y diferente también de otras posibles ordenaciones." (146)

El Dr. Leandro Azuara Pérez, considera la Organización Social como: "Un sistema de relaciones sociales estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos." (147)

Así podemos considerar la existencia del equilibrio jurídico como medio necesario para regular la conducta de los servidores públicos con la sociedad y en general de los sujetos agrarios entre sí, en la armonía de un Orden Social.

(146) ROCHER, Guy, op. cit. Pág. 185.

(147) AZUARA PÉREZ, Leandro, op. cit. Pág. 189.

El derecho es parte fundamental de la Organización social, por lo que las resoluciones administrativas que dictan los órganos de control, contribuyen a la Organización social.

Tomando como base los conceptos anteriores podemos adentrarnos a lo que es la Desorganización social.

Para el Dr. Leandro Azuara Pérez, la Desorganización social es: "La disolución de un orden o un sistema; en la desunión o rotura de las partes que lo constituyen." (148)

La Organización social, se considera un sistema de relaciones sociales estables de carácter recíproco, o bien un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos, que integran el orden social; La Desorganización social es la separación o rotura de las partes que integran ese sistema u orden social.

(148) *Ibidem*, Pág. 191.

Es decir, el sistema desaparece como consecuencia de la desorganización total y por ende desaparece la unidad social, entonces ya no existen partes integrantes de la unidad, pero sus integrantes pueden vivir como entidades aisladas y seguir con sus actividades, asimismo se puede dar una desorganización social parcial, la cual trae consigo la frustración de las personas que están interesadas en el correcto desempeño de la función de que se trate para alcanzar las funciones de la Organización social.

Los cambios rápidos en el seno de la sociedad traen como consecuencia fenómenos de Desorganización social, pero pueden darse cambios graduales sin que se presenten fenómenos de Desorganización social, es decir como la reorganización que se lleva a cabo en una sociedad, esta se puede llevar a cabo sin presentar confusión entre los miembros del grupo social, ni la pérdida de la eficiencia de las instituciones que integran el sistema social como consecuencia del proceso de cambio.

En otro sentido, el Estado mexicano tiene el compromiso ineludible de otorgar seguridad jurídica en las distintas formas de propiedad, así como certidumbre documental en los derechos, lo que conlleva una mejor Organización social y esto a su vez, se traducen en bienestar, desarrollo y paz social.

Podemos decir entonces, que los núcleos agrarios cuentan con Órganos Internos de Control y Organismos de autoridad administrativa que guían su Organización Social, misma que los caracteriza y les confiere una identidad propia que los distingue de otros sectores.

Por lo que toca al tema que se trata, el objetivo de la Reforma Agraria, al realizar regularización de la tenencia de la tierra, se puede considerar en tres vertientes interesantes; la primera, el fin del reparto agrario; la segunda, otorgar y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en las diversas formas de propiedad; y la tercera es, brindar una esperanza de modernización del campo; Todo lo anterior con la tendencia social de ser aplicadas con justicia y libertad en beneficio de los trabajadores del campo.

CONCLUSIONES

1. La dinámica social en que se desenvuelve nuestro país, pone de manifiesto que el Estado debe emprender acciones para que los diversos sectores que forman la sociedad, adquieran elementos para desarrollarse en aspectos como el social, político, económico y cultural.

2. Los avances tecnológicos, sociales y políticos de las últimas décadas requieren que el país se actualice, para no quedar rezagados de los fenómenos sociales del mundo contemporáneo, que de cualquier forma nos afectan, tal es el caso de la globalización económica, la utilización de transgénicos en la producción agropecuaria, la conflagración por los actos terroristas y la defensa internacional de los derechos humanos, entre otros.

3. La Procuración de Justicia Agraria, es un valor del Derecho, que ha venido evolucionando en relación directa a los cambios de la dinámica social, que afecta las relaciones reciprocas de los hombres del campo, en especial del orden social y jurídico, desembocando en acciones del Estado tendientes a apoyar el desarrollo del Sector Rural.

4. La Procuración de Justicia Agraria, se encuentra íntimamente ligada con la función social de la propiedad de la tierra; y funge como un garante de los derechos otorgados a los sujetos agrarios referidos en nuestra Constitución Política.

5. El Estado, aplica la norma agraria que es colectiva, desde distintos niveles de autoridad, para regular la conducta humana del sector campesino, así mismo, trata de acompañar y resolver los conflictos existentes, otorgando asistencia a un sector social que es económicamente débil, como es el sector rural.

6. La Procuración de Justicia Agraria, nace formalmente en nuestro derecho positivo, el 3 de enero de 1992, al designar en el último párrafo de la fracción XIX, del artículo 27 Constitucional, "la Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

7. Los derechos de los campesinos, que enuncia el artículo 27 de nuestra Constitución Política y la Ley Agraria, son de carácter eminentemente social; regulan las relaciones de los campesinos entre si, con el Estado y otras entidades colectivas y particulares de la sociedad; La aplicación de estos derechos no sería posible, sin una institución que vigile su cumplimiento y aplicación.

8. El Estado, para cumplir las metas encaminadas a proteger al Sector Rural, desarrolla estrategias en la aplicación de la política agraria de carácter operativo, estructural y jurídico, que le permiten realizar su función social; agrupa instancias de gobierno que denomina Sector Agrario; cuyas instituciones funcionan conforme lo establece la planeación del desarrollo nacional a que hace referencia el artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación, dentro de estas, se encuentra la Procuraduría Agraria.

9. La Procuraduría Agraria, es el órgano del Estado encargado de la aplicación de la Procuración de la Justicia Agraria, sus funciones y atribuciones, la caracterizan sin lugar a dudas, como un Protector Público de Derechos elementales.

10. La Procuraduría Agraria, realiza un servicio público de carácter tutelar, preventivo y reivindicatorio, otorgado a los campesinos, que se traduce en: el asesoramiento jurídico; la conciliación de conflictos agrarios; y la investigación de quejas y denuncias, con el propósito de salvaguardar los derechos de los hombres del campo dentro del marco de una irrestricta impartición de Justicia Agraria.

11. La irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, dicha irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, por lo que el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables.

12. La Procuraduría Agraria, actúa como protector y garante de derecho; en consecuencia su Papel Social, consiste en dirigir y conducir el proceso administrativo de Procuración de Justicia Agraria; emitiendo opiniones y recomendaciones, aplicando la Ley Agraria al caso concreto controvertido para dirimirlo o solucionarlo; y en algunos casos aplicar la ley en contra de los servidores públicos, que al realizar sus actividades hayan incurrido en acciones u omisiones en las que se presume responsabilidad conforme a la Ley Agraria; esto contribuye al control social y a la prevención del acto ilícito.

13. La Procuraduría Agraria, tiene como misión controlar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como las de los órganos de representación y vigilancia de los núcleos agrarios, e identificara las responsabilidades administrativas en que incurrieran por su incumplimiento y formulará las

recomendaciones pertinentes, promoviendo las acciones que conlleven a las sanciones disciplinarias correspondientes.

14. El Ombudsman es una figura jurídica del orden internacional, cuyas características de protector de Derechos Humanos, son similares a las actividades que desempeña la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Derecho mexicano; y la Procuraduría Agraria; por virtud de las atribuciones y funciones que le otorga la Ley Agraria, su Reglamento Interior, así como el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha visto caracterizada como "Ombudsman Especial Agrario".

15. A la Procuraduría Agraria, se le ha caracterizado como un Ombudsman Especial Agrario, protector de los derechos fundamentales de los Sujetos del Derecho Agrario, los cuales forman una clase social débil, con esta calidad debe plasmarse directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de forma precisa, debido a la importancia de sus actividades.

16. El Estado mexicano, tiene el compromiso ineludible de otorgar seguridad jurídica en las distintas formas de propiedad y brindar certidumbre documental en los derechos; lo que conlleva a una mejor Organización Social y esto a su vez, se traduzca en bienestar, desarrollo y paz social.

17. La Administración Pública, mediante la Organización Social, debe considerar planes estratégicos, que puedan lograr el desarrollo económico de las comunidades campesinas de forma equilibrada y sustentable, que las incorpore al desarrollo nacional, ya que en el campo, descansa el concepto de "auto suficiencia alimentaria" del país.

18. El Sector Agrario, al aplicar la Procuración de Justicia Agraria mediante la regularización de la tenencia de la tierra, cumple con tres objetivos sociales en beneficio de los trabajadores del campo, que son: uno, el fin del reparto agrario; dos, otorgar y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en las diversas formas de propiedad; y tres, brindar una esperanza de modernización del campo.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACEVES ÁVILA, Roberto.** "El Campo que nos tienen prometido. Notas para una nueva agenda para la organización económica" Revista Agraria de la Procuraduría. Agraria. No. 15. Año 2000.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1991.
- ARÁMBULA MAGAÑA, Sabino.** "Terminología Jurídica Agraria", Universidad de Guadalajara, Editorial de la U. de G. México Edo. de Jalisco 1984.
- ARCHILES THEODORSON, George.** Diccionario de Sociología. Edit. Paidós Argentina 1978. 1a. Edición. Pág.
- AZUARA PÉREZ, Leandro.** Sociología. 21a. Edición Editorial Porrúa México 2003.
- BRAVO VALDÉS, Beatriz y BRAVO GONZÁLEZ, Agustín.** "Derecho Romano Primer Curso". Editorial Pax-México México D. F. 1978.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. ediciones Octava y Doceava. México (1991 y 1999).
- CAMPILLO SAINZ, José.** Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Editorial Jus. México 1952.
- CARBONELL, Miguel.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Edición 145. México 2003.
- CARPIZO, Jorge.** Estudios Constitucionales. 5° Edición. Editorial Porrúa. México 1996.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México. 12 edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 295.
- DELEGADO MOYA, Rubén.** Derecho Social Presente. Editorial Porrúa. Edición 1°. México 1977.
- DELGADO MOYA, Rubén.** Ley Agraria Comentada 3° Edición. Editorial SISTA. S.A. de C. V. México D. F., 1998.

- DEL ROBLE PENSADO LEGLISE, Mario.** "El desafío rural del siglo XXI para el D. F." Revista de la Procuraduría Agraria. No. 16 .
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio.** Historia del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México 2003.
- DOWD, Jérôme.** "Control in Humana Societies", N. Y. 1936, La Sociología, Ideas Obras, Ediciones Mensajero, España 1975.
- FLORES GÓMEZ G, Fernando.** Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición. México, 1978.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio.** Derecho Civil. Editorial Porrúa. S.A. Segunda Edición. México.
- GALLARDO ZUÑIGA, Rubén .** "Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho agrario mexicano" Revista de la Procuraduría Agraria. número 22, año 3003.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl.** Exposición "OMBUDSMAN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA". La Justicia Mexicana Hacia el siglo XXI, UNAM. Senado de la LVI Legislatura. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1997.
- KAPLAN, Marcos.** La Procuración de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas. mesa redonda. Edit. Dirección de publicaciones, bibliotecas y documentación jurídica de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República. México 1993.
- LEMUS GARCÍA, Raúl.** Derecho Romano (Sinopsis Histórica). Segunda edición. Editorial "LIMSA", México D.F., 1977.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael.** Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla. México 1991.
- MATEOS M, Agustín.** Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español. Séptima Edición. Editorial Esfinge, S.A. México 1973.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón.** Derecho Agrario. Editorial HARLA S. A. de C.V. México D. F. 1987. Pág. 272.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.** "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa S.A. Décimo Séptima edición. México 1981. Pág. 196.

- MORALES RIZZI, Carlos Alberto.** "La Procuraduría Agraria en su papel de ombudsman Agrario". Revista de la Procuraduría Agraria número 24. Estudios Agrarios. México 2003.
- NAZAR SEVILLA, Marcos A.** Procuración y Administración de Justicia Agraria. Editorial Porrúa .México 1999.
- NORDARSE, José. J.** "Elementos de Sociología", 22a. Edición, Editorial Selector, México 1982.
- RAMÍREZ H., Guillermo. y STOLARSKY, Noemí.** Los Retos de la Ciudad de México. Foro; El artículo 27 Constitucional en el Contexto Metropolitano.
- RECASENS SACHES, Luis.** Introducción al Estudio del Derecho. Tercera Edición Editorial Porrúa S.A. México. 1974.
- RECASENS SICHES, Luis.** Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa. 14° Edición. México 1976.
- ROCHER, Guy.** "Introducción a la Sociología General", Editorial Herder, Barcelona 1978, 5a. Edición, Pág. 52.
- ROSS, Edwart.** Social Control. Editorial Mcmillan. Nueva York. 1928. Sociología ideas, obras, hombre. Ediciones Mensajero, España 1975.
- SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge.** Coordinador "La Protección al Consumidor" (coloquio). Editorial Nueva Imagen. México 1981.
- STAFFORINI, Eduardo.** Derecho Procesal Social. Editorial. Tea. Buenos Aires. 1955.
- TAMAYO Y SALMORAN, Rolando.** Introducción al estudio de la Constitución. 3a. Edición UNAM. México 1989.
- TENA RAMÍREZ, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano, 32a. Edición. Editorial Porrúa. México 1998.
- TREJO DELARBE, Bertha E ITURBE DE GARARY Raúl.** Compiladores.- Crónica de la Reforma al artículo 27 Constitucional.- LV Legislatura. Cámara de Diputados Instituto de Investigaciones Legislativas México 1992.
- VILLOBOS LÓPEZ, Gonzalo.** "Desarrollo local y Reforma Agraria en México, retos y perspectivas en la globalización". Revista de la P. A. No. 15.

DICCIONARIOS

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A., Décimo primera edición, México 1983.

PATT FAIRCHILD, Henry. Diccionario de Sociología, Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1980.

Diccionario Enciclopédico Visual - Color. Editorial Trébol. S. L. Barcelona 1996

LEYES

LEGISLACIÓN AGRARIA. Correlacionada. Editorial SISTA S.A. México 1997.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Editorial Porrúa S.A. Decimoséptima edición. México 1978. Pág. 104.

LEY GENERAL DE CRÉDITO RURAL.

DIARIOS Y PUBLICACIONES

Calendario Original de Metas e Indicadores Programáticos de la Procuraduría Agraria 2004.

Diario Oficial de la Federación, de 3 de febrero de 1983. Sectorización Administrativa

Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de enero de 1992. Reformas al artículo 27 Constitucional.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 26 febrero de 1992. Ley Agraria

Diario Oficial de la Federación, de 24 de febrero 1999. Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Diario Oficial de la Federación de 12 de noviembre de 1992. Reglamento interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano.
Palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari, los Pinos,
14 de noviembre de 1991. Copia. Edit. Talleres
Linotipográficos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Octava época. No. 15, de
fecha 15 de septiembre de 1998.

Instituto Nacional de Capacitación Agraria. "I.N.D.A."
(Secretaría de la Reforma Agraria). "Instituciones Agrarias"
Cuaderno de Capacitación No.- 3. Curso Septiembre de 1997.

Instituto Nacional de Capacitación Agraria.
"I.N.D.A." (Secretaría de la Reforma Agraria) "El papel de las
Instituciones del Sector Agrario en el Desarrollo Nacional "
Cuaderno de Capacitación No.- 4. Curso Septiembre de 1997.

Programa Sectorial Agrario versión 7.04/02/042.

Reformas Constitucionales 1917-1995. Secretaría de
Gobernación. México 1995.

Revista de la Procuraduría Agraria. números 15, 16, 18, 22 y
24.

PAGINA Web.

<http://www.pa.gob.mx/pa01.HTM>. México. 2004. Portada.
<http://www.p.mx/transparencia/metas.htm>.
<http://www.cddcu.mx/bibliot/publica/otras/pnd/451.htm>
<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fietab.html>
<http://WWW.sra.gob.mx>