



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

DERECHO

“TRIBUNALES AGRARIOS Y LA REPRESENTACIÓN DE LA  
PROCURADURÍA AGRARIA”

# T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
CARLOS EDUARDO PÉREZ MARTÍNEZ

ASESORA: LIC. MARÍA TERESA AVENDAÑO JUÁREZ

MÉXICO

2010





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **DEDICATORIAS**

Agradezco a Dios, por haberme dado la gracia y bendición de concluir satisfactoriamente mis estudios profesionales.

Dedico esta tesis a las personas más importantes en vida, mis padres, toda vez, que simplemente les debo todo y mucho más.

A mis dos hermanos que gracias a su ejemplo de éxito y motivación me hacen superarme más día con día.

A todos mis familiares, ya que a lo largo de mi vida me han acompañado y guiado a la consecución de mis metas.

A todas aquellas personas que hoy en día están a mi lado y a las que ya no están, toda vez, que sin sus enseñanzas, comprensión, apoyo y vivencias, no sería quien soy.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que creyó en mí, en virtud, de que me dio la oportunidad de desarrollarme profesionalmente. Asimismo reconozco, que ha sido, es y será la máxima casa de estudios. Por mi raza hablará el espíritu.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, ya que dentro de sus instalaciones inolvidables, me permitió cursar y concluir mi carrera profesional.

A la licenciada María Teresa Avendaño Juárez, por su dedicada orientación para lograr la consecución de este trabajo de investigación.

A los maestros: Lic. Miriam Rodríguez Jaimes; Lic. Martha Leticia Ramírez Zamora; Lic. Araceli de la Cruz Osorio, y Lic. Héctor Legaspi Hurtado. Ya que gracias a su apoyo, atención y dedicación lograron encaminarme hacia la obtención de este máximo logro personal.

¡Goya! ¡Goya! ¡Cachun, Cachun, Ra, Ra! ¡Cachun, Cachun, Ra, Ra! ¡Goya!  
¡¡Universidad!!.

## ÍNDICE

	Página
Introducción	I
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>LA PROCURACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA</b>	
1.1 Antecedentes de la Procuraduría Agraria	1
1.1.1 Procuraduría de los Pueblos	5
1.1.2 Procuraduría de Asuntos Agrarios	8
1.2 Antecedentes de los Tribunales Agrarios	10
1.3 Diversas reformas al artículo 27 Constitucional antes de 1992	13
1.4 Reforma al artículo 27 Constitucional en 1992	17
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LOS ÓRGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA</b>	
2.1 La Procuraduría Agraria	22
2.1.1 Concepto	25
2.1.2 Integración y Estructura	27
2.1.3 Principales Atribuciones	30
2.1.4 Representación Legal de los Sujetos Agrarios	33
2.2 Tribunales Agrarios	35
2.2.1 Concepto	37
2.2.2 Integración	39
2.2.3 Competencia	41
2.2.4 Atribuciones	45
2.2.5 Principios que sustentan la actuación de los Tribunales Agrarios	49
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52

3.2	Ley Agraria	55
3.3	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	60
3.4	Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios	67
3.5	Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria	73

## CAPÍTULO 4

### LA REPRESENTACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA EN LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

4.1	Deficiencia de Representación Legal a los Sujetos Agrarios, Debido a Omisiones en Cuanto a Organización y Funcionamiento de la Procuraduría Agraria	75
4.2	Incursión dentro de los Tribunales Agrarios, una Mayor Representación Jurídica de la Procuraduría Agraria	84
4.3	Modificaciones y Adiciones al Convenio de 22 de Mayo de 2007	90
4.4	Efectos Derivados de las Propuestas Señaladas	118
4.4.1	Efectos Económicos	119
4.4.2	Efectos Jurídicos	121

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del estudio de la Licenciatura de Derecho, se estudian diversas materias, sin embargo, debido a la gran importancia y poca actuación que los legisladores, así como los representantes responsables de los órganos a estudio, tienen respecto a los sujetos agrarios, me pude percatar mediante investigaciones de campo realizadas, que estos últimos no tienen certeza veraz, de donde, o ante quien acudir para el asesoramiento e impartición de su justicia, logrando que el Estado no cumpla la garantía de seguridad jurídica otorgada a ese sector de la población el cual es el mas desprotegido.

Partiendo con el concepto respecto que el derecho, es el conjunto de normas jurídicas que regulan al hombre en sociedad, consecuentemente nos encontramos que el mismo se divide en tres ramas, las cuales son: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social, ahora bien, la materia que nos ocupa en la presente investigación, a través, del cual derivan las situaciones y propuestas a exponer, se encuentra dentro de la rama del Derecho Social, es decir, el Derecho Agrario.

Así las cosas, durante la historia del establecimiento de la sociedad mexicana, el Estado se ha visto en la necesidad de incorporar órganos que garanticen tanto la protección de los sujetos del campo, así como órganos que impartan justicia a estos los últimos.

Sentado lo anterior, es de señalar que en el presente trabajo de investigación, se abordará lo referente a la Procuraduría Agraria, así como a los Tribunales Agrarios. Toda vez, que son estos últimos, los órganos a estudiar, debido a las conductas y actuaciones manifestadas contrarias a su creación, presentadas en últimos tiempos, mismas que se analizaran con el fin de incluir cambios dentro del agro.

En efecto, si bien es cierto, que dentro de las reformas de 1992 realizadas al artículo 27 Constitucional, particularmente en su fracción XIX, se ordenó la

creación de medidas optimas para la impartición expedita y honesta de justicia agraria, así como el establecimiento de un órgano para la procuración de la misma. También lo es, que los órganos en comento han intentado que se cumpla el objeto de su creación, a través, de medidas que han resultado ineficaces en la práctica, toda vez, que los responsables de sus estructuras, respectivamente, no cumplimentan sus obligaciones para los sujetos agrarios.

De modo que dentro de esta investigación se propondrán diversas reformas con las cuales se intenta que se reactive la justicia agraria y su procuración, a través, de la modificación al Convenio de Colaboración celebrado por los Titulares de los multicitados órganos, el 22 de mayo de 2007, derivando una conducta cierta por parte de los sujetos agrarios con estas.

Por lo tanto, y para alcanzar ese objetivo, durante el primer capítulo de esta investigación se abarcara la transformación que han tenido tanto la Procuraduría Agraria, así como los Tribunales Agrarios, a través, del paso de la historia, hasta llegar a la actualidad, estudiando sus órganos antecesores como la Procuraduría de los Pueblos, Procuraduría de Asuntos Agrarios y Dirección General de Procuración Social Agraria, así como las Comisiones Agrarias del Sur, La Comisión Nacional Agraria, Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas, respectivamente. Para tener la idea correcta respecto el por que se llegó a la instauración de los órganos a estudio, derivados de la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional, mismos que en la actualidad no cumplen su objeto de creación.

Siguiendo con la investigación nos encontramos, que el segundo capítulo abarcara la integración y estructura, atribuciones, competencia, así como los principios que sustentan la actuación de los órganos en comento, con el objeto de exponer de que manera actúan y a través, de que unidades específicas están integrados los mismos para ejercitar sus acciones hacia los sujetos agrarios.

El tercer capítulo guarda especial importancia, debido a que es dentro de este, que se señalaran y estudiaran, bajo que ordenamientos legales, se rigen los



multicitados órganos. En efecto, no pasa por desapercibido que la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios se encuentran señalados dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, dada su naturaleza de creación, se rigen además, por la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y por el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Instrumentos legales que serán analizados en su parte conducente, respectivamente.

Dentro del cuarto capítulo de la presente investigación, se expondrán las conductas, manifestadas por parte de los órganos en comento, ahora bien, se señalarán las omisiones, así como la falta de previsión que tuvieron estos, al momento de rubricar el Convenio de 22 de mayo de 2007, toda vez, que deriva un sinnúmero de situaciones negativas, tanto para estos, como para los sujetos agrarios, aunado al incumplimiento en algunas cláusulas por parte del Tribunal Agrario. Asimismo, dentro de este capítulo se señalarán las propuestas con el propósito de que se regule y se cumpla el objeto del citado Convenio de Colaboración, es decir, establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones entre estos dos órganos, a fin de agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios.

Luego entonces, para poder lograr la culminación de esta investigación, es de referir que se abarcaran diversos métodos, tales como el histórico, ya que se estudiarán los antecedentes de los órganos en comento. Se analizará todo su enfoque temporal para llegar a una determinación actual.

Asimismo, se analizarán los citados órganos, con el objeto de someterlos desde un punto de estudio independiente entre sí. Dentro del estudio del trabajo de investigación, se reconstruirá el pensamiento del objeto de creación de los multicitados órganos para poder lograr establecer las bases de las propuestas en relación, con el actuar actual de los mismos.

De igual suerte, se empleará el método inductivo, toda vez, que particularmente nos ocuparemos en estudiar el Convenio de Colaboración

celebrado por los Titulares de ambos órganos, en virtud, de que de este se desprenden las inconsistencias generadas y que dieron motivo a la presente investigación para así lograr establecer propuestas eficaces con el fin de mejorar la procuración de justicia y su aplicación.

Ahora bien, nos ocuparemos de estudiar particularmente el multicitado Convenio, con el fin de repercutir en general a sus ordenamientos reguladores de estos dos órganos, es decir partimos de lo particular a lo general, toda vez, que se analizará el mismo, para modificarlo, e incluso también sus Reglamentos internos respectivamente.

Partiendo para esto, de igual manera se realizarán proposiciones para el mejoramiento de las actuaciones y los fines de creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, interactuando con las leyes.

Por tales situaciones reiterando, se espera conseguir mediante esta investigación, agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios.

## CAPÍTULO 1

### LA PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

#### 1.1 Antecedentes de la Procuraduría Agraria

Durante la historia evolutiva de la sociedad mexicana, el Estado se ha visto en la necesidad de organizar formas de garantizar la seguridad jurídica, social y económica, de los sectores mas desprotegidos de la población, como lo son los campesinos, comuneros y ejidatarios, es decir, los sujetos agrarios, a través, de órganos dotados para actuar con tal fin, mismos que han sido denominados de diversas formas, otorgándoles involuntariamente capacidades en ocasiones limitadas, produciendo una irregular procuración de justicia agraria, derivando con tales conductas, la creación de lo que hoy conocemos como Procuraduría Agraria.

Sentado lo anterior, la procuración de justicia agraria en nuestro País, tiene cabida dentro de la rama del Derecho Social, ya que pertenece dentro de los medios de soluciones que el Derecho Agrario ha instaurado, a través, de sus múltiples reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, en el entendido de que la Procuraduría Agraria tiene por objeto encaminar un fin, tanto protector, como promotor de los sujetos agrarios, es decir, la sola denominación de este órgano, refiere un sentido social caracterizado por la asistencia jurídica a la parte afectada dentro del proceso, definida como económicamente y social desvalida.

Así las cosas, encontramos como primer antecedente de la Procuraduría Agraria, que: “en fecha de 22 de noviembre de 1921, *Álvaro Obregón*, Presidente Constitucional, a través, de decreto, estableció que se constituyera en cada Entidad Federativa una institución que llevo por nombre “Procuraduría de los Pueblos”, tal medida con el objeto de patrocinar a los pueblos que así lo

desearen la asistencia gratuita en sus gestiones de restitución o dotación de ejidos, esto sujeto tanto a las disposiciones de los nombramientos y remociones de los Procuradores dependientes de la Comisión Nacional Agraria.”<sup>1</sup>

*Álvaro Obregón*, instauró una Procuraduría tal y como su nombre lo señala de carácter gratuito, para el servicio de los pueblos que necesitaran trámites respecto la restitución y dotación de sus ejidos.

Ahora bien, “la Procuraduría de los Pueblos funcionó durante años dándole transición a un nuevo órgano llamado “Procuraduría de Asuntos Agrarios”, a través, de decreto formulado por *Adolfo Ruiz Cortines*, Presidente Constitucional, el 1° de julio de 1953.”<sup>2</sup>

Así las cosas, la Procuraduría de Asuntos Agrarios se creó, toda vez, que la Procuraduría de los Pueblos, durante su funcionamiento encaminó hacia una gran pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública, ya que en muchas ocasiones se demoraban los trámites por falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes tanto de restituciones como de dotaciones ya fuera de tierras o aguas, ocasionando la intervención innecesaria de diversas autoridades.

Por tanto, se hizo necesario dictar medidas que facilitaran los trámites a los campesinos del país, creando dentro de este nuevo órgano, un Departamento Agrario, en donde existieron Procuradores, que tuvieron a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales ante autoridades y oficinas agrarias competentes, defendiendo con estas medidas sus legítimos intereses correctamente.

---

<sup>1</sup> NAZAR SEVILLA, A. Marcos, Procuración y Administración de Justicia Agraria, Porrúa, México, 1999. pp. 2 y 3.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 4.

“La Procuraduría de Asuntos Agrarios, se rigió bajo un reglamento interno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1954, ya que dentro de éste se instituyeron diversos órganos encargados del buen funcionamiento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.”<sup>3</sup> Órganos y actividades específicas, que se analizarán con más atención posteriormente, ya que son de suma importancia y trascendencia

Los reglamentos de todo órgano son los que marcan los lineamientos tanto estructurales, como funcionales del mismo, y los crea el legislador, con el fin de conferir atribuciones propias y específicas.

En ese orden de ideas, de igual modo “derivado de la reforma al artículo 27 Constitucional en el año de 1983, dentro del Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria, del 6 de abril de 1989, publicado el 7 de abril de ese mismo año, se incluyó la “Dirección General de Procuración Social Agraria”, correspondiéndole diversas atribuciones, como la normatividad y supervisión de los procuradores sociales de las diversas delegaciones; la asesoría a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general.”<sup>4</sup>

Sentado lo anterior, este órgano tuvo diversas funciones, en las que destacan entre otras, la emisión de una opinión primaria de un funcionario, respecto un conflicto en materia agraria, para efectos turnar el mismo si así lo consideraba necesario, a una autoridad competente; la práctica de las investigaciones, a través, de diligencias conducentes para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios, entre otras.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 7.

En tal sentido, es preciso recordar que durante la historia de la sociedad mexicana, ha sido necesaria la presencia de organismos e instituciones dedicados únicamente a salvaguardar la procuración de la justicia agraria, interviniendo en los casos que así lo requiera la defensa tanto de comuneros, campesinos o ejidatarios.

De modo, que, a través, del tiempo, el sistema de procuración de justicia agraria en México se ha encontrado en niveles funcionales, sin embargo, estos no han sido del todo convincentes, derivado por el simple transcurso del tiempo, ya que los cambios sociales han obligado a substituir perspectivas a los legisladores en los ámbitos tanto económicos, como sociales, garantizando un acceso de más y mejores servicios, satisfactorios esenciales, encaminándoos a una nueva política democrática acorde a nuestra época actual.

Fue así, que en 1992 el constituyente convencido de un cambio radical, estableció un órgano para la procuración de justicia agraria, que garantizara así la solución de los conflictos actuales, reformando para esto el artículo 27 Constitucional, adicionando para esto nuevos párrafos a su fracción XIX; siendo en el tercero de sus estos últimos, en donde se señaló la creación del órgano, encargado de tal función, al que denominaron "Procuraduría Agraria".

Así las cosas, el objeto de creación de la Procuraduría Agraria, fue que se ayude a que se agilicen para que sea más eficiente la defensa y protección de los sujetos agrarios. Para así, poder eficazmente salvaguardar sus intereses, además de representarlos debidamente ante las autoridades agrarias, es decir, los Tribunales Agrarios.

Por ello, el constituyente estableció dicho órgano y al efecto determinó en la Ley Agraria, que la Procuraduría Agraria fuera un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, es decir, con personalidad jurídica y

patrimonio propio. Órgano protector, que sigue funcionando de manera regular en la actualidad.

### **1.1.1 Procuraduría de los Pueblos**

La asistencia jurídica en materia agraria, históricamente encuadra a favor de los sujetos agrarios, es decir, la clase considerada como la mas desprotegida y vulnerada socialmente, y de acuerdo con las relatadas manifestaciones anteriores, es de señalarse, que el antecedente primario de dicho órgano, hoy llamado Procuraduría Agraria, fue la nombrada Procuraduría de los Pueblos.

La Procuraduría de los Pueblos se creó por decreto de 17 de abril de 1922, dependiendo esta, de la Comisión Nacional Agraria:

En 1922 se abrogó la Ley de Ejidos de 1920 y se creó la Procuraduría de Pueblos en términos de la diversa Ley que por su interés se transcribe: ... Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.-Estados Unidos Mexicanos.-México.-Secretaría de Gobernación. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto: "ÁLVARO OBREGÓN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ha sus habitantes sabed: "El Congreso de la Unión se ha sabido dirigirme el siguiente Decreto: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Art.1º.-Se abroga la Ley de 28 de diciembre de 1920, sobre ejidos, expedida por el Congreso de la Unión. Art.2º.-Declara que el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos. 7º, 8º y 9º del Decreto también preconstitucional de 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Política Vigente, y, por tanto, esos artículos tienen y han tenido, desde el primero de mayo de 1917, en que comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en el texto del primitivo del citado Decreto de 6 de enero de 1915, con el cual ese mismo Decreto fue incorporado al artículo 27 de la propia Constitución. Art.3º.-Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo cuarto de ese Decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución, sobre las

bases siguientes: I.- Que conforme al artículo 5° del citado Decreto, los Comités Particulares Ejecutivos dependen de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, y éstas de la Comisión Nacional; II.- Que las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas substancien los expedientes de su competencia, dentro del término de cuatro meses, cerrándose con la resolución que deben proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas; III.- Que los Gobernadores de las Entidades Federativas dicten las resoluciones que correspondan, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierren los expedientes respectivos; IV.- Que en el caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que se trata la base anterior ; V.- Que en los términos señalados en las bases precedentes serán absolutamente improrrogables; VI.- QUE EN EL CASO DE QUE TRANSCURRA PARA LOS Gobernantes de las Entidades Federativas el término que señala la fracción III para que dichos Gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria de la Entidad de que se trate, recoja el expediente instruido por la Comisión Local y lo remita a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República, por conducto de su Presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y VII.- Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, deberá hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del art. 108 de la Constitución Federal. Art. 4.° Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a lo 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. Art5°.- La presente Ley comenzará a regir desde el día de su promulgación, quedando desde ese día derogadas todas las leyes, decretos y disposiciones que se opongan a su ejecución.- México 22 de noviembre de 1921.- Israel Castillo, D.P.-José I. Reynoso, S.P.-M. Barragán, D.S.-A. Acuña Navarro, S.S.” Por tanto, mando se imprima, publique y circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los diez días del mes de diciembre de mil novecientos veintiuno.- A. Obregón- El Subsecretario de Agricultura y Fomento, Encargado del Despacho Fortunato Dozal.-Rúbrica.- Al C. General Plutarco Elías Calles, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente.”Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos. Sufragio Efectivo. No Reelección.- México, 17 de abril de 1922.-El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, P. Elías Calles.-Rúbrica.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. *Ibíd.*, pp. 2 y 3.



De la transcripción del decreto anterior, se desprende, que la Procuraduría de los Pueblos derivó de la abrogación de la ley de ejidos de 1920, creándose esta con el propósito de que participara en cada entidad federativa, a través, de Comisiones Locales Agrarias, patrocinando a quien así lo deseara de manera gratuita en las gestiones de dotación o restitución de ejidos. La Procuraduría de los Pueblos se dividió jerárquicamente, tanto en sus atribuciones, como en sus facultades.

Lo anterior es así, ya que se constituyó en orden jerárquico, quedando conformada, por una Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Particulares Ejecutivos. La primera de estas tuvo a su cargo tanto las Comisiones Locales Agrarias, como a los Comités ejecutivos, estando facultada esta última para nombrar y remover a los Procuradores, consignar ante las autoridades competentes, por el mal funcionamiento de los mismos, e incluso consultar y resolver junto con el Presidente de la República, las resoluciones emitidas por las Comisiones Locales Agrarias, en el supuesto que el Gobernador no resolviera acerca de la restitución de tierras en el término señalado por la propia Ley.

Ahora bien, las Comisiones Locales Agrarias, se establecieron en cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana, su función consistió en substanciar los conflictos dentro de su propia competencia, en el término de cuatro meses. Llevado el proceso hasta la etapa de visto, era el Gobernador de la misma entidad Federativa quien dictaba sentencia dentro del mes siguiente en que se conociera del estado procesal. Solo en los asuntos que el Gobernador de la Entidad Federativa resolviera respecto de restitución de tierras, se hizo, a través, de los Comités Particulares Ejecutivos.

La Procuraduría de los Pueblos funcionó bajo las medidas establecidas, y para su fin creadas bajo un orden respetable, sin embargo, con el transcurso de los años, los resultados fueron un tanto negativos, toda vez, que la actividad

procesal se demoró debido a la falta de dirección y conocimiento por parte de los sujetos agrarios, llevando a la irrelevante participación de diversas autoridades, lo cual convirtió esa intervención, en una gran pérdida de tiempo, ocasionado así un mal funcionamiento de la Administración Pública Federal.

### **1.1.2 Procuraduría de Asuntos Agrarios**

Por lo que se refiere a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, ésta se creó el primero de julio de 1953, a través, de decreto formulado por *Adolfo Ruiz Cortines*, Presidente de la República, con el objeto del custodiar la esfera jurídica de los sujetos agrarios.

En efecto, para la creación de esta nueva Procuraduría, el constituyente tomo en cuenta el funcionamiento, así como las fallas de los órganos antecesores de la misma, manifestando para esto que los diversos órganos anteriores encargados de gestionar los problemas ante las autoridades competentes, para la rápida determinación de los conflictos respectó a la dotación, adjudicación y tenencia de las tierras, carecieron en su objeto de creación, debido a la mala integración y concordancia entre los sujetos agrarios y las autoridades, ocasionando en múltiples ocasiones una gran pérdida de tiempo logrando con esto un mal funcionamiento en seguridad jurídica agraria, por parte del Estado.

Ahora bien, retomando el decreto, a través, del cual se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios es de señalar:

Que, a la letra establecía: “Considerando que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra; Considerando que los regímenes revolucionarios establecieron las procuradurías en cada entidad federativa, atentos a la necesidad de asesorar a la clase campesina del país y en consecuencia con la evolución de la reforma agraria; Considerando que,

aun cuando en el texto del Código Agrario y en sus reglamentos se ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios gestores; Considerando que para el mejor desarrollo del programa que en materia agraria se ha fijado el Gobierno Federal se hace necesario dictar las medidas que expediten los tramites en beneficio de los campesinos del país, y Considerando que la creación de las procuradurías de asuntos agrarios activara la solución de los problemas de la clase campesina, he tenido a bien dictar el siguiente DECRETO. Primero.- Procédase a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el personal que se juzgue necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes. Segundo.- Los procuradores de asuntos agrarios, y los ayudantes del procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con la aprobación expresa del Presidente de la República. Tanto en los cargos de procuradores agrarios como los ayudantes de procurador, se consideraran como de confianza. Tercero.- a fin de que la labor de los procuradores resulte lo más eficiente posible, estos dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale. Cuarto.-La Secretaria de Hacienda y Crédito Público tramitará las modificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario con la finalidad de organizar y atender los servicios que se establecen en el presente decreto.<sup>6</sup>

En síntesis, la transcripción anterior del decreto a través, del cual se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios refiere dos fines de gran trascendencia; el primero de ellos, es que se manifestó que los procuradores agrarios, tendrían que ser nombrados únicamente por el Jefe de Departamento Agrario, con el debido consentimiento del Presidente de la República.

El segundo de ellos, detalló que los procuradores dependían directamente del Jefe de Departamento Agrario, teniendo la facultad este ultimo, de remover de cargo así como adscribir a los mismos.

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ibíd*em, pp. 4 y 5.

Asimismo, cabe hacer notar que la Procuraduría de Asuntos Agrarios, contó con un reglamento, mismo que fue publicado en el, *D.O.F.*, el 3 de agosto de 1954. En el cual se detallaron sus funciones y atribuciones.

Dentro del citado reglamento, se reflejaron las bases orgánicas de integración de este órgano, es decir, se conformó por una Oficina Coordinadora dependiente de la Jefatura del Departamento Agrario y de igual manera por Procuradurías establecidas en cada una de las Delegaciones de los Estados.

Sentado lo anterior, es de concluir que la Procuraduría de Asuntos Agrarios, tuvo como fin el asesoramiento gratuito hacia los campesinos, respecto problemas jurídicos, administrativos que se suscitarán con motivo de sus gestiones o la defensa de sus legítimos intereses, a través, de la aportación mas relevante que tuvo dicho órgano, que fue la creación de Procuradurías dependientes del Departamento de Asuntos Agrarios, institución que se encargo de lograr las gestiones mencionadas con antelación, ante las autoridades competentes.

## **1.2 Antecedentes de los Tribunales Agrarios**

Durante la lucha social para lograr un desarrollo moderno judicial en el Estado Mexicano, han aparecido, a través, del tiempo diversos órganos públicos, dotados de funciones administrativas y materialmente judiciales capaces de dictar resoluciones, relacionados con los litigios derivados de la tenencia, uso y aprovechamiento de tierra y agua, denominándolos para tal efecto como Tribunales Agrarios.

Ahora bien, el origen más remoto de los Tribunales Agrarios, “surgió en 1911, a través, del Plan de Ayala, dentro de su artículo sexto, redactado por el general *Emiliano Zapata*, primer sujeto que consideró establecer autoridades

proveídos de competencia especial en razón de la delicada metería derivada de la tenencia de la tierra.”<sup>7</sup>

Así las cosas, dentro del Plan de Ayala como mencione en el párrafo anterior, se introdujeron cuestiones formales y claras acerca de los Tribunales Agrarios, señalando una estructura diferente a lo existente hasta ese tiempo. *Emiliano Zapata* expreso su deseo que si bien estos Tribunales no fueran especiales, si lo fueran especializados, en virtud de las cuestiones de restitución de tierras.

Lo anterior es así, ya que si bien, el derecho mexicano no plantea la existencia de Tribunales especiales, si reserva la actuación de especializados por ejemplo, en materia fiscal y administrativa, razones necesarias para la capacidad de justiciar solo en el ámbito agrario, es decir Zapata comparó distintas materias del derecho las cuales se resuelven de manera independiente, manifestando para esto el cumulo de conflictos que tienen los sujetos agrarios respecto a la tenencia y adjudicación de sus tierras, refiriendo que si un tribunal que no fuera especializado, se encargara de resolver diversos conflictos con la materia de estudio, estos no prosperarían debido a la gran carga de trabajo y desorganización para efectos de emitir una resolución en tiempo y forma apegada a estricto derecho, en virtud, de las diversas materias competentes a estudio.<sup>8</sup>

Cabe hacer notar, que *Emiliano Zapata* vivió bajo los lineamientos de la Constitución Federal de 1856, en la que en su artículo 13 hacia mención respecto la prohibición de Tribunales especiales, esto aunado a lo dicho por artículo 27 de la misma, el cual refería, respecto la propiedad privada en relación con lo señalado en la extinta Ley de Desamortización de 1856, Ley que manifestaba entre otras cosas, que “ninguna corporación civil, cualquiera que fuera su denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad bienes raíces”. Motivos por los cuales *Emiliano Zapata* propuso un cambio de estructura formal y material, a través, del multicitado Plan de Ayala, tomando como lema de estandarte el siguiente “la tierra es de quien la trabaja”.

---

<sup>7</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Proceso Social Agrario, séptima edición, Porrúa, México, 1999. p. 28.

<sup>8</sup> Cfr. *Ídem*.

En un principio, los Tribunales Agrarios propiamente no se constituyeron bajo esa denominación, en virtud de que *Emiliano Zapata* los nombró, Comisiones Agrarias del Sur, esto debido a la desconfianza de los funcionarios públicos y a las costumbres populares de los campesinos en aquellos tiempos, refiriéndonos solamente, en razón de las formas de organización para resolver sus propios conflictos en la materia, integrándose siempre en las Comisiones.

Así las cosas, las Comisiones Agrarias del Sur, tuvieron entre otras, las siguientes atribuciones; trabajos contenciosos, restitución y obtención de ejidos. Máxime la importancia que se dio al Plan de Ayala, con la creación de estas comisiones, también lo fue la estipulación de los procedimientos a seguir con el objetivo de determinar ante que Comisión tocaría conocer de cada asunto, logrando así reconocer la competencia territorial de las diversas comisiones, integrando para esto la constitución de una Comisión en cada región del Estado del territorio nacional, implemento que duro hasta el año de 1942.

De igual modo, “*Venustiano Carranza*, durante el gobierno de *Gustavo A. Madero*, creó el llamado Plan de Guadalupe expidiéndolo en 1915, documento que sirve de antecedente por su gran relevancia en la vida social y política de México, ya que se integró para el uso y función dentro del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, toda vez, que en su contenido, se señaló la creación, tanto de acciones y procedimientos agrarios, así como de los Tribunales ante los cuales deberían tramitarse, denominándolos de la misma forma que *Zapata* anteriormente los llamó, es decir, Comisiones Agrarias.”<sup>9</sup>

Sin embargo, existió una diferencia relevante entre las Comisiones creadas por *Carranza* y la de *Zapata*, la cual fue, en que mientras *Zapata* estableció una Comisión por cada región del Estado buscando de esta forma una actividad judicial descentralizada, *Carranza* proclamó el establecimiento de

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 36 y 37.

una Comisión Local Agraria por cada Estado y una Comisión Agraria Nacional, llevando de esta forma a una centralización burocrática estatal.

Ahora bien, mediante decreto de 1933 se abrogó la Ley Agraria de 1915, señalando que el artículo 27 Constitucional quedaba modificado, asentando la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, la cual se encargó de la aplicación de las resoluciones en materia agraria.

Es importante destacar, que al referirnos sobre la materia agraria, las resoluciones, es decir, sentencias dictadas por las autoridades, se denominaron resoluciones Presidenciales, ya que eran de interés público y observancia general.

Luego entonces, “mediante decreto de 16 de enero de 1934, la Comisión Nacional Agraria así como las Locales desaparecieron, para dar lugar al Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas. Reformas que implicaron un cambio de facultades y derechos, toda vez, que se cedió la participación directa al Ejecutivo Federal, creando para esto nuevos órganos judiciales, sistemas de autoridades Agrarias que rigieron hasta la reforma del artículo 27 Constitucional de 1992.”<sup>10</sup>

### **1.3 Diversas reformas al artículo 27 Constitucional antes de 1992**

Todo cambio ideológico y social, representa una disyuntiva de un hacer o no hacer, es decir, querer o no una transición mediante una manifestación externa de la voluntad reflejada en un acto, con el propósito de mejorar lo acontecido hasta un tiempo presente, esto es así, toda vez, que las sociedades se estacan en funcionamientos que quedan sin valor debido a la evolución de la misma, por ese motivo dentro de las normas jurídicas reguladoras de conducta del individuo, la sociedad Mexicana ha tenido que ir cambiando con base al

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 48 y 49.

avance de la misma, ya que el Estado se ha ido modificando de tal forma que sus leyes se encuentren aplicables en un mismo parámetro respecto sus avances tecnológicos e ideológicos.

Ahora bien, el artículo 27 consagrado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido diversas modificaciones con el paso del tiempo debido al avance material e ideológico social, a través, de decretos y reformas que han estipulado tanto la creación de órganos fungibles como receptores para resolución de problemas agrarios, así como para la organización y repartición de la tierra en el campo.

Sentado lo anterior, encontramos como “primer antecedente de reforma al artículo 27 Constitucional, la realizada por *Abelardo L. Rodríguez*, Presidente Constitucional, a través, de decreto en 1934, la cual señalaba primordialmente la abrogación de la Ley de de 6 de enero de 1915, ley que se encontraba en vigencia hasta ese entonces.”<sup>11</sup>

En esta reforma, dentro del multicitado artículo 27 en su fracción XI, se ordenó la creación del denominado Departamento Agrario, dependencia directa del Ejecutivo Federal, misma que se encargó, tanto de aplicación como de ejecución de las leyes agrarias, asimismo se creó un Cuerpo Consultivo Agrario, una Comisión Agraria Mixta; la cual se encargó de funcionar en cada uno de los Estados del territorio nacional, en coordinación con los Comités Particulares y Comisariados Ejidales.

Con tal medida decretada, la Comisión Nacional Agraria desapareció; las Comisiones Locales se substituyeron por las Comisiones Agrarias Mixtas, creando para este fin un Departamento Agrario. Asimismo, se determinó la prohibición de la instancia del juicio de amparo a los sujetos agrarios, tal medida

---

<sup>11</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, décimo novena edición, Porrúa, 2008. pp. 344 y 345.



tuvo por descontento a estos últimos, teniendo como consecuencia, que años más tarde se modificara.

De igual manera, la adicionó la fracción VII, estableciendo que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualesquiera que fuera su origen, se hallaran pendientes o se suscribieran entre dos o más núcleos de población.

Durante ese mismo año, se creó el primer Código Agrario, basado en las nacientes reformas del artículo 27 Constitucional, incorporando básicamente los medios procedimentales para las actuaciones de los nuevos órganos, así como su estructura interna.

Así las cosas, “el 30 de diciembre de 1946, el artículo 27 constitucional, tuvo una nueva reforma, refiriéndose principalmente, a la reinstauración del juicio de amparo en materia agraria, esto con motivo de la afectación que tenían los pequeños propietarios en cuestiones de repartimiento de sus tierras, ya que el 85% de los mismos contaban con una superficie menor a la de 10 hectáreas, intentando el legislador de esta época, a través, de esta instancia una mejor repartición de tierras y un inminente incremento en la producción agrícola.”<sup>12</sup>

Asimismo, dentro de esta reforma, se ordenó que en lo sucesivo no debería de ser menor de 10 hectáreas los terrenos utilizados para la actividad agrícola y ganadera, así como de riego, manifestando que el trabajo humano no debería desaparecer debido a las facilidades que se obtenían, a través, de las máquinas modernas de utilizadas en aquel tiempo, y que contrario a esa idea el campesino debería de trabajar la tierra a grandes proporciones lográndose un incremento en la producción de la misma.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp. 456 y 357.

Así las cosas, dentro de esta reforma, se consideró y planteó una protección constitucional respecto la pequeña propiedad, integrándose así los límites de extensión, protegiendo la afectación territorial. Conceptualizando una pequeña propiedad agrícola y una pequeña propiedad ganadera, garantizando de esta manera una protección y seguridad para los particulares.

Ahora bien, siguiendo con el cúmulo de reformas que ha sufrido el multicitado artículo 27 Constitucional, encontramos la de 1983, misma que.

Adiciona dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conformo la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra largamente ansiadas, en respuesta de los graves conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario mas practico que jurídico, mas populista que justo y que, debido a la última, constituye el sustento constitucional de los tribunales agrarios que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despliegue significativo del agro mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de os campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.<sup>13</sup>

Así las cosas, es de referir que el juzgador de aquella época consideró desde una doble visión a los sujetos agrarios, con el objeto de que el Estado dispusiera de medidas para el establecimiento de una la limpia y virtuosa impartición de justicia agraria, garantizando así la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad privada.

Es importante destacar nuevamente, que el artículo 27 Constitucional ha sufrido diversas modificaciones, y solo por mencionar, citaremos **las realizadas por el constituyente, en 1960, 1974, 1975, 1976, 1987**. Reformas que por su naturaleza jurídica no trascendieron socialmente, en comparación, a las

---

<sup>13</sup> Cfr. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, Mc Graw Hill, México, 1994. p. 67.

relatadas anteriormente, sin embargo, no pasa por desapercibido el hecho de que las mismas sirvieron también como **antecedente para la última y mas importante reforma llevada acabo en 1992** (reforma que se estudiara posteriormente con primordial atención, debido a su trascendencia), ya que gracias a las diversas modificaciones con el paso de los años el Constituyente logró establecer una mejor regulación jurídica tanto para el Estado, así como para los sujetos agrarios respecto a sus tierras.

#### **1.4 Reforma al artículo 27 Constitucional en 1992**

Causas tales como la falta de asociación de ejidatarios con terceros, la incertidumbre en la tenencia de la tierra y la sobreprotección gubernamental en los asuntos agrarios hacia el campesinado, entre otros factores, lejos de elevar la producción redituable constituyeron verdaderos obstáculos para ello.

La propuesta presidencial del 7 de noviembre de 1991 surgió como un reconocimiento a este hecho, al otorgar capacidad a los ejidatarios y comuneros para contratar y obligarse, además de que se considero. Por el Poder Legislativo, que la competencia mundial y la complejidad cada vez mayor de la producción en el agro demandaban instrumentos eficientes de financiamiento y comercialización, una estructura organizativa de calidad y tecnologías avanzadas, por lo que se señalo que las “las sociedades por acciones” presentaban ventajas para cumplir con exigencias y articular con eficacia los factores de la producción.<sup>14</sup>

Ahora bien, *Carlos Salinas de Gortari* Presidente de la República Mexicana, en uso de sus facultades constitucionales, manifestó diez puntos específicos para poder lograr solucionar las situaciones que hasta ese momento tenían al sector agrario en desventaja, respecto los diversos sectores económicos tanto nacionales como internacionales con el propósito siempre de abrir nuevas oportunidades, siempre y cuando fuera también este integral, aparejando consigo apoyos, inversión en infraestructura y sobre todo una mejoría en cuanto a la función judicial, es decir, una celeridad y buen criterio

---

<sup>14</sup> Cfr. NAVARRO GONZÁLEZ, N. Gerardo, *Derecho Agrario*, Oxford, México, pp.147 y 148.

relacionado en las resoluciones recaídas a las demandas interpuestas por los sujetos agrarios.

En efecto, para formular la perspectiva de la solución al sector agrario que el mandatario del Ejecutivo Federal en aquel año impulsó, con la nueva reforma al artículo 27 Constitucional, es de suma importancia señalar el objeto de estos diez puntos:

- 1.- La reforma promueve justicia y libertad al campo.
- 2.- Protege al ejido.
- 3.- Permitirá que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
- 4.- Revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
- 5.- Promueve la capitalización del campo.
- 6.- Establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.
- 7.- Compromiso de recursos presupuestales favorables para el crecimiento del campo.
- 8.- Seguro al ejidatario, ampliando su cobertura total, y subsidiando parte de este.
- 9.- Creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.
- 10.- Resolución de la cartera vencida respecto Banrural, aumentándose los financiamientos al campo.

En ese orden de ideas, *Carlos Salinas de Gortari* envió la propuesta de reforma al Constituyente, bajo estos diez lineamientos, intentando una reestructuración total agraria, a través, de la reactivación del campo, mencionando que de lograr llevar acabo estos objetivos propuestos, el País tendría un progreso económico mayor.

“A mayor abundamiento, el 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal envió al Constituyente la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, dicho decreto reformo el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV

y XVII; asimismo adicionó los párrafos segundo y tercero a la facción XIX, (fracción que tiene especial naturaleza, ya que es materia de estudio del presente trabajo de investigación), y de la misma forma, se derogaron las fracciones X a XIV y XVI del mismo.”<sup>15</sup>

En este decreto se planteó, el impulso de de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y el bienestar de sus familias, Asimismo, se considera la necesidad de examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del País y de la elevación productiva del bienestar social.

A continuación me dedicaré en comentar desde una manera amplia las adiciones y reformas mas destacadas derivadas de dicha reforma:

El 6 de enero de 1992 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas, cuya vigencia comenzó al día siguiente de su publicación.

**Fracción. IV del art. 27 Constitucional:** Refirió acerca de la derogación, respecto a la prohibición de las sociedades, tanto mercantiles, como civiles. Manifestando al efecto que toda persona ya fuera física o moral tiene la capacidad de adquirir bienes inmuebles indispensables para su objeto de creación.

Lo anterior quedó a reserva, bajo el argumento y los lineamientos exigidos por la propia ley, es decir, se prohibió que esta figura jurídica se convirtiera en un instrumento para la acumulación indebida de tierras, debiendo siempre ajustarse a los lineamientos establecidos para la constitución de la pequeña propiedad.

---

<sup>15</sup> *Ídem.*

**Fracción. VII del art. 27 Constitucional:** Se otorgó el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con esta medida se dejaron de lado las omisiones sostenidas en los anteriores códigos agrarios, declaración que se tuvo por conocida en la vida jurídica como “reconocimiento pleno”.

Asimismo, se estableció dentro de esta misma fracción, la protección respecto la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Se Reconoció también, un derecho pleno sobre cada ejidatario, en relación a sus parcelas, así como también el de las comunidades sobre sus tierras comunales.

De la misma forma, se concedió a los ejidatarios la autorización de transmitir si así lo desearan sus parcelas, siempre y cuando no se trasgrediese el derecho del tanto. A su vez, estableció que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser el titular de más tierras equivalentes al 5% de las tierras dotadas.

**Fracción. XV del art. 27 constitucional:** Dentro de esta fracción, se suprimió el procedimiento de dotación de tierras, el certificado de inaceptabilidad desapareció, convirtiendo por lo tanto en inafectable la propiedad privada. Y por ende se suprimió también la indemnización por afectación asimismo la deuda agraria. Así las cosas, solo la instancia de amparo podrá ejercerse en contra de la acción de restitución.

Se reiteraron los límites a las extensiones de la pequeña propiedad. Respecto la ampliación de los tipos de cultivos especiales, se estableció una sanción para estos, manifestando que queda prohibido los supuestos, en que se quiera transformar la propiedad ganadera en agrícola, rebasando los límites de la pequeña propiedad, y que si se da el caso, el Estado sancionara con el fraccionamiento y enajenamiento del terreno excedido.

**Fracción. XIX del art. 27 constitucional:** Se adicionaron a esta fracción los párrafos segundo y tercero, a través, de los cuales se estipuló la creación de los Tribunales Agrarios y una Procuraduría Agraria.

Ahora bien, la parte relativa al tema motivo de la presente investigación, nos refiere que es esta última fracción, donde se estipularon los órganos tanto protectores, como receptores de la justicia agraria. Sentado lo anterior, la redacción que presenta en la actualidad el artículo 27 fracción XIX Constitucional en la parte relativa a los Tribunales Agrarios, así como la Procuraduría Agraria, **señala:**

**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

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

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria; y

...

Así las cosas, este apartado es el fundamento constitucional para la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, dotados de autonomía y plena jurisdicción constitucional, creados para la expedita resolución de las diversas cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, el uso y goce de la misma.

## CAPÍTULO 2

### LOS ÓRGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

#### 2.1 La Procuraduría Agraria

Como he dejado sentado en el capítulo anterior, la procuración de justicia agraria en nuestro País, ha pasado por distintas etapas y hechos históricos, situaciones que han tenido que ocurrir para lograr cambios en cuanto al funcionamiento de actuación para los sujetos agrarios, como en la estructura dentro de la administración pública federal en la actualidad.

Ahora bien, se sustentan estas actuaciones históricas, toda vez, que el Estado se encontró con la necesidad de otorgar verdaderas garantías de seguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra, así como a una mayor y mejor procuración de justicia para los sujetos agrarios en general.

Para *Aldo Saúl Muños López*, Procurar justicia, “es solicitar la aplicación del derecho a fin de lograr que sean tratados en iguales circunstancias a los iguales y desigual a los desiguales, a través, de esta actividad, se trata de equiparar a los débiles con los fuertes, a los pobres con los ricos, a los ofendidos con los ofensores.”<sup>1</sup>

Entendemos que la procuración de justicia no es mas que una ayuda jurídica solicitada por un sujeto indefenso a un órgano o a una persona dotada de facultades y atribuciones con fines lograr una equidad e igualdad entre distintos sujetos con fines equiparables.

---

<sup>1</sup> LÓPEZ MUÑOZ, Saúl Aldo, Curso Básico de Derecho Agrario, PAC, México, 2007, p. 530.



Uno de los fines que busca el derecho es otorgar **justicia** entre los individuos de una sociedad, y esta se conceptúa, como el “dar a cada quien lo que le toca”, es decir, aplicando las leyes de acuerdo a las actuaciones personales de los gobernados, procurando de esta forma una equidad tanto social como personal.

Para la ley Agraria, el procurar justicia agraria, “comprende desde la conciliación de intereses, hasta la emisión de recomendaciones a las autoridades o servidores públicos por la violación de la legislación agraria en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios.”<sup>2</sup>

De la transcripción anterior, se desprende que existe una interacción desde el momento de un actuar, esto es, desde la situación existente de la petición para una orientación de salvaguarda para los intereses legítimos del sujeto agrario, intrínsecamente de la conciliación, hasta la posible actuación dentro de un procedimiento judicial ante los servidores públicos competentes en la materia.

En el diccionario de la lengua española, la voz procurar, “v. tr. Pron.(1). Hacer esfuerzos o diligencias para conseguir lo que se expresa. V tr. Proporcionar o facilitar a alguien una cosa. FAM. Procurador. CURAR.”<sup>3</sup>

En tal sentido, es preciso mencionar que el último párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, prevé la creación y el establecimiento de un órgano para la procuración de la justicia agraria, mismo que fue denominado Procuraduría Agraria.

Así las cosas, para que la Procuraduría Agraria tenga un buen funcionamiento, así como ordenamiento, con base a su objeto de creación,

---

<sup>2</sup> Cfr. MACIAS COOS, Ruth, Revista de los Tribunales Agrarios, “La Procuración de Justicia en Materia Agraria” número 17, Tribunal Superior Agrario, México 1998, p. 46.

<sup>3</sup> Diccionario de la lengua Española, “Esencial”, Larousse, México, 1994, p. 536.

cuenta con una estructura interna, atribuciones específicas, así como procedimientos especiales. Mismos que se encuentran regulados y establecidos, dentro de la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Sentando así las bases para la actuación en defensa especializada de todos los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros y campesinos en general.

“Es pues una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente los correspondientes al sector campesino así, la procuraduría tendrá entre otras importantes atribuciones, la de emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, por la obstaculización de los trámites realizados por campesinos o por la desestimación sin fundamentos de sus peticiones.”<sup>4</sup>

Dicho lo anterior, nos menciona respecto la oportunidad procesal, así como la posibilidad que tiene la Procuraduría Agraria dentro de los procedimientos agrarios judiciales, para sentar recomendaciones a las autoridades agrarias competentes para resolver los mismos, así también incita a la protección de los sujetos agrarios, dotada de plena interacción así como asesoramiento legal para ellos.

En síntesis, puedo concluir respecto de la, P. A., que durante la historia de la sociedad mexicana, se ha buscado tener un equilibrio en cuanto a las garantías de seguridad jurídica referente a la protección de las tierras adquiridas y manejadas por los sujetos agrarios. Protección que se logró establecer de forma definitiva, a través, de lo señalado en 1992, dentro del artículo 27 constitucional, último párrafo de su fracción XIX. Y que se encuentra regulada por la Ley Agraria así como por su Reglamento Interior.

---

<sup>4</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *Op. cit.*, p. 199.

### 2.1.1 Concepto

Con la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo Federal (*Raúl Salinas de Gortari*, Presidente Constitucional), al Constituyente, el 7 de noviembre de 1991, señalando entre otras, la reforma al artículo 27 constitucional ultimo párrafo de su fracción XIX, y apareciendo publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de enero de de 1992. Se elevó a rango Constitucional una modificación trascendental para la vida y situación jurídica social del Estado Mexicano, toda vez, que dentro de esta, se señaló la creación de un órgano de procuración de justicia agraria denominado Procuraduría Agraria, así como un Reglamento Interno regulador de su estructura y funciones, mismo que fue publicado finalmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 1993.

El artículo 134 de la Ley Agraria señala, que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Es importante solo destacar, debido a su trascendencia con el tema en comento, que es el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien señala que la Administración Pública, será Centralizada y Paraestatal.

Sentado lo anterior, a continuación se estudiará el concepto anteriormente señalado:

Ahora bien, el profesor *Manuel Gabino Fraga*, señala que un organismo descentralizado, es “confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerárquica,

pero sin que se dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.”<sup>5</sup>

En efecto, el Estado no puede abarcar todos los ámbitos de competencia territorial, y es por eso que se estipulan este tipo de organismos descentralizados, derivados de la Administración Pública Paraestatal, con un objeto siempre de lograr la estabilidad social.

Por otro lado el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, considera como organismos descentralizados a “Las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que “adopten.”<sup>6</sup>

En diverso apartado, respecto a lo señalado en el concepto a desarrollar, se manifiesta que la Procuraduría Agraria, esta dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que no es otra cosa al referirnos tocante a la personalidad jurídica, es “el dotar a un organismo determinado una simple autonomía orgánica”, es decir, la una facultad total siempre y cuando este no sobrepase sus facultades para las que fue creado.

Acerca del patrimonio propio, hay que señalar, que “es la facultad de contar con bienes conferidos por el Estado, sin que se niegue de forma total una afectación en los mismos”, es decir, los bienes brindados al organismo descentralizado seguirán perteneciendo al Estado, siempre y cuando no se destinen para otras actividades no estipuladas dentro de su Reglamento Interior.

---

<sup>5</sup> Cfr. GABINO FRAGA, Manuel, Derecho Administrativo, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 2003. p. 199.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 202.

Otro de los elementos del concepto a estudio, señala que será sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria “A la guisa de tal disposición, debe entenderse que su tipificación se encuentra en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atento al artículo 49 de este último ordenamiento, la Secretaria de la Reforma Agraria, funge como su coordinadora.”<sup>7</sup>

La Procuraduría Agraria, tiene asignada la facultad de la defensa respecto de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados jornaleros agrícolas y campesinos en general.

Asimismo, La Procuraduría Agraria, cuenta con domicilio en la Ciudad de México, delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en diversas poblaciones, igualmente esta presidida por un Procurador, de la misma forma cuenta con Subprocuradores, Secretario General, Cuerpo de Servicios periciales y las demás Unidades Técnicas, Administrativas y Dependencias internas necesarias para su adecuado funcionamiento. Estructura interna y demás atribuciones, que mas adelante detallare por tratarse de cuestiones de suma relevancia.

### **2.1.2 Integración y Estructura**

El artículo 139 de la Ley Agraria, en algunas ocasiones mas adelante (L. A.), señala, que 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,

---

<sup>7</sup> Cfr. SOSAPAVÓN YÁÑES, Otto, Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1999. p. 226.

Administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

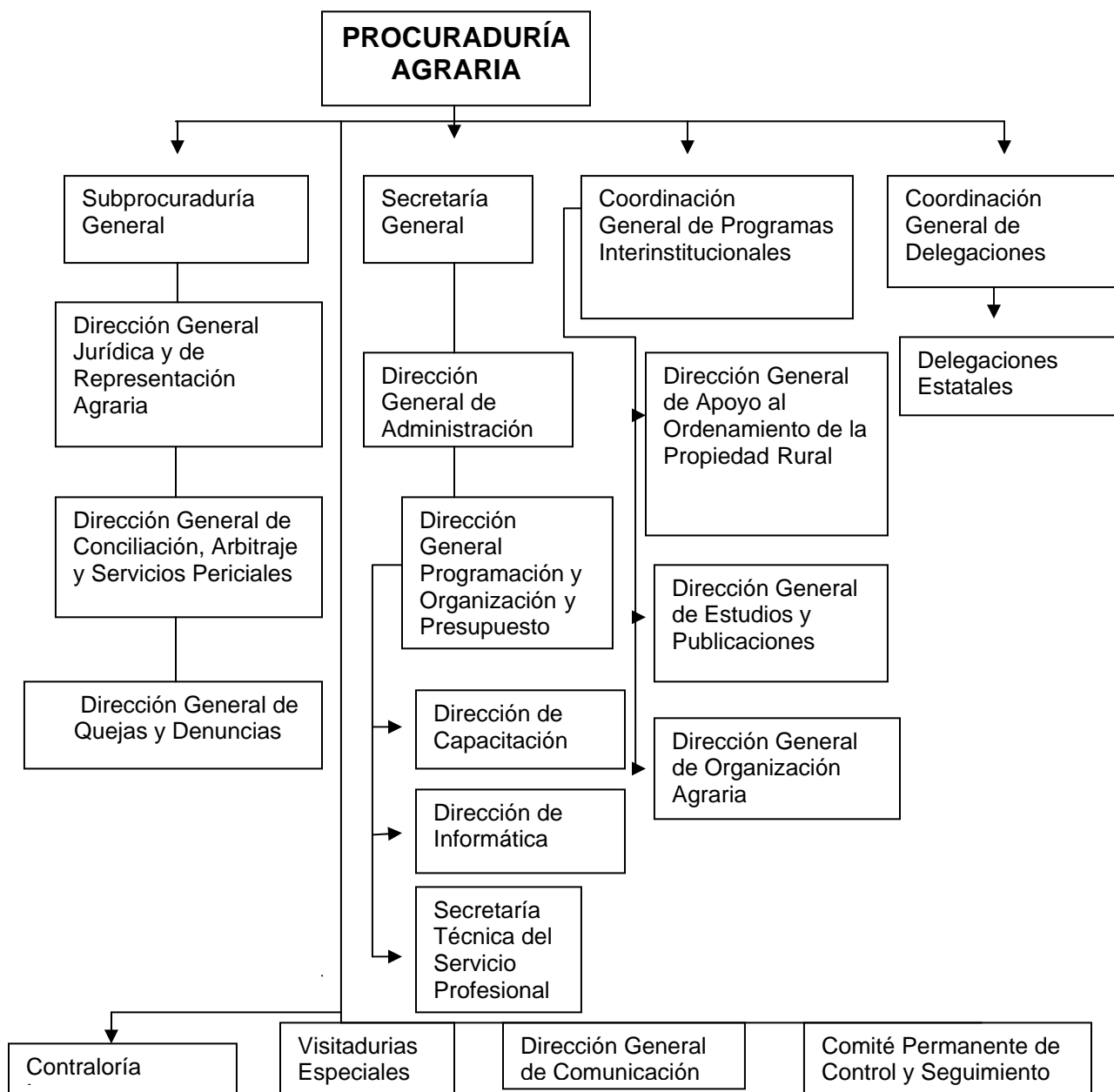
En este tenor, en el caso a estudio cabe puntualizar que la ley antes mencionada, refiere:

- **Procurador Agrario.**- Esta figura será nombrada y removida por el Presidente de la República (art. 142); debiendo reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, contar con la mayoría de edad, estar en el legal ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener experiencia mínima de dos años al día de su nombramiento, ser licenciado en derecho, gozar de buena reputación además de no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal (art. 141). Sus atribuciones son: actuar en representación legal de la dependencia; dirigirla así como coordinarla; nombrar y remover al personal de la Institución; señalar funciones; responsabilidades y remuneraciones; crear unidades técnicas y administrativas; expedir manuales de organización y procedimientos; dictar normas para la desconcentración territorial; administrativa y funcional; proponer el presupuesto de la Procuraduría Agraria; delegar facultades a servidores públicos subalternos (art 144). Asimismo las señaladas dentro del art. 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- **Subprocurador General.**- Es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a petición del Secretario de la Reforma Agraria (art. 143): debiendo ser mexicano mayor de edad; en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; teniendo como experiencia en practica profesional de dos años; ser licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal (art. 141). Sus atribuciones corresponde el dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad (art. 146), de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.
- **Secretario General.**- Igualmente es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a petición del Secretario de la Reforma Agraria (art. 141). los requisito para este nombramiento son los mismos que para el subprocurador, con excepción de la cedula profesional y la experiencia requerida; Sus Atribuciones son, el realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador. Así como las señaladas dentro del artículo 14 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.
- **Visitadores Especiales.**- Podrán ser por materia o por territorio, coordinándose para el cumplimiento de sus funciones, con las diversas delegaciones con las que les toque coadyuvar (art. 33 R.I.P.A.), dependiendo directamente del procurador (art. 32 R.I.P.A.), así como también por un Cuerpo de Servicios Periciales.

En efecto, la Ley Agraria señala la integración que tendrá la Procuraduría Agraria. Sin embargo, de la simple apreciación, es claro que también el Reglamento Interior de este órgano ostenta una gran importancia, ya que

también manifiesta facultades y atribuciones de los funcionarios públicos nombrados para los diversos cargos dentro su artículo 5.

Ahora bien, “la Procuraduría Agraria cuenta con una estructura organizacional, la cual *Sevilla Nazar A. Marcos*, describe, a través, del siguiente organigrama.”<sup>8</sup>



<sup>8</sup> NAZAR SEVILLA, A. Marcos, *Op. cit.* p. 117.

Sentado lo anterior, es de referir que esta organización estructural, se encuentra señalada dentro del Reglamento Interior de la Ley Agraria, en sus artículos 1 al 35, mismos que determinan tanto la jerarquía, así como las funciones y atribuciones de los diversos departamentos con los que se conforma la Procuraduría Agraria.

### **2.1.3 Principales Atribuciones**

Se ha dejado claro, que la procuraduría Agraria, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que el objeto de su creación, fue que este organismo brinde servicios auxiliares a la población jurídicamente desprotegida, como lo son los sujetos agrarios.

En esta tesitura, cabe señalar que la Procuraduría Agraria, esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de sus atribuciones que la confiera la Ley Agraria y su propio Reglamento Interior.

“La prestación de servicio social y defensa de derechos de los sujetos antes mencionados se realizará a petición de parte o de oficio, según se trate, tal y como lo prevé el artículo 135 de la Ley Agraria.”<sup>9</sup>

En las narradas consideraciones, el párrafo anterior señala, que las funciones primarias de la Procuraduría Agraria, fueron establecidas y plasmadas por el legislador, con el fin de brindar servicios sociales a los denominados sujetos agrarios, asimismo menciona que este órgano cuenta con atribuciones específicas, mismas que están señaladas dentro la Ley Agraria así como en su Reglamento Interior.

---

<sup>9</sup> LÓPEZ MUÑOS, Saúl Aldo. *Op. cit.* p. 529.



En tal sentido, es preciso señalar que la Ley Agraria dentro de su artículo 136, refiere las atribuciones delegadas a la Procuraduría Agraria, señalando las siguientes:

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

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

En lo relativo a las atribuciones de la Procuraduría Agraria previstas en el artículo 136 de la ley correspondiente,...entre sus básicos propósitos, la Procuraduría Agraria coadyuva y representa a los núcleos e individuos primeramente mencionados, salvo el craso (sic) error de incluir a los “jornaleros agrícolas”; asesorarlos; promover y procurar la conciliación de sus intereses en pugna; prevenir y denunciar ante autoridades la violación de las leyes agrarias, que afecten a sus asistidos; estudiar y proponer medidas tendientes a fortalecer la seguridad jurídica del campo; con auxilio y participación de las autoridades locales, inspeccionar y vigilar las actividades encaminadas a defender los derechos de sus patrocinados; investigar y denunciar los casos en los que se presumen las prácticas monopólicas de tierras, en extensiones mayores a las legalmente permitidas, entregar asesoría y representación, a ejidatarios, comuneros avecindados, ejidos y comunidades, en los trámites de regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales; denunciar ante el Ministerio Público o autoridad competente, hechos presumiblemente constitutivos de delito; y atender denuncias sobre irregularidades en que incurra el comisariado de un núcleo.<sup>10</sup>

Ello explica por qué las atribuciones de la Procuraduría Agraria, a través, de lo señalado por el artículo 136 de la Ley Agraria, son más, que solo dirigir simples recomendaciones a las autoridades competentes, ya que estas últimas con su forma de actuar frente a las peticiones de los sujetos agrarios, en muchas ocasiones recaen en incumplimientos de sus obligaciones señaladas dentro las leyes de la materia. Terminando estas en desestimar sin fundamento las peticiones iniciadas por estos últimos. Conllevando a una obstaculización en los diversos procedimientos. Por lo tanto, no es solo necesario entender las atribuciones como un servicio social, sino mas bien, como una facultad protectora, asesora y simultáneamente coadyuvante que tiene la Procuraduría Agraria respecto del sujeto agrario, encaminada a la obtención de la seguridad jurídica.

Dicho lo anterior, es de referir que la L.A., le da a la Procuraduría Agraria atribuciones dictaminadoras, arbitrales y materialmente jurisdiccionales,

---

<sup>10</sup> Cfr. SOSAPAVÓN YÁÑES, Otto. *Op. cit.* pp. 227 y 228.

propiciando una equidad por parte del personal que labora ya que tiene facultades establecidas en la Ley, frente a las ilegales actuaciones de las autoridades competentes.

Ahora bien, cabe agregar que el artículo 136, de la L.A., en su fracción XI, señala que: existirán también atribuciones conferidas a la Procuraduría Agraria, en las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, asimismo señala diversas facultades y obligaciones, de las ya referidas anteriormente, conferidas las mismas al órgano que nos ocupa.

#### **2.1.4 Representación Legal de los Sujetos Agrarios**

Ha quedado dicho, que la Procuraduría Agraria, tiene entre sus atribuciones, la de procurar justicia a los sujetos agrarios, a través, de la representación legal, es decir, que cuenta con facultades expresas conferidas directamente por el Ejecutivo Federal dentro de la Ley Agraria, así como en su Reglamento Interior, para actuar a petición de parte o de oficio según se trate. Toda vez, que es un organismo descentralizado de la administración pública federal.

La institución que se estudia adquiere independencia y autonomía al funcionar como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios (atendiendo a los objetivos y la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales por disposición expresa del artículo tercero de tal ordenamiento legal). En otro aspecto, se incluye dentro de los sujetos agrarios que pueden obtener los beneficios del servicio social que presta la Procuraduría Agraria a los pequeños propietarios lo que constituye una innovación en relación con los antecedentes históricos que se conocen en la procuración de justicia agraria (es conveniente destacar que conforme a la Ley Agraria son sujetos agrarios los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas en tanto que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria al referirse a los sujetos agrarios identifica a los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros, posesionarios y sucesores; pequeños propietarios;

avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general).<sup>11</sup>

De la lectura anteriormente transcrita, se desprende que el órgano a estudio adquiere autonomía con base, a que el Ejecutivo Federal le dio el carácter de organismo público descentralizado, en virtud de que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, asimismo adquiere trascendencia toda vez, que incluye dentro de su representación legal a los pequeños propietarios modalidad que es innovadora en relación con los antecedentes históricos, integrándolos dentro del carácter de sujetos agrarios junto con todos los demás señalados en el artículo 135 de la Ley Agraria.

En este tenor, en el caso a estudio cabe puntualizar que el artículo 135 de la Ley Agraria refiere acerca de la procuración y defensa de los sujetos agrarios. Señalando que se realizará a petición de parte o de oficio según sea el caso.

Ahora bien, al especificar bajo el término de “sujetos agrarios”, es necesario señalar lo mencionado en el artículo 1° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el cual refiere bajo esta denominación a **los ejidatarios, comuneros, posesionarios y sus sucesores; a los pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.**

Competencia de la Procuraduría Agraria en materia de representación legal. Los artículos 135, 136 fracción I y 163 de la Ley Agraria, en relación con los numerales 1°, 2°, 5° fracción III, 19 fracción II, 29, 30 fracción II y 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, establecen como una de las atribuciones de la institución, la representación de los sujetos agrarios en defensa de sus derechos, en asuntos y ante autoridades agrarias, servicios que proporciona en forma gratuita y como un servicio social a favor de dichos sujetos dentro de los procedimientos de naturaleza agraria ante autoridades administrativas o jurisdiccionales que tengan por objeto dirimir y resolver las

---

<sup>11</sup> Cfr. NAZAR SEVILLA, A. Marcos. *Op. cit.* p. 112.

controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la normatividad agraria.<sup>12</sup>

Los artículos señalados en el párrafo anterior, sin duda son los referentes en cuanto a todos los ámbitos de la competencia que cuenta la Procuraduría Agraria respecto a la representación legal de los sujetos agrarios.

De lo anterior podemos apreciar que la representación legal en beneficio de los sujetos agrarios opera cuando así lo soliciten, además en los casos en que el Tribunal Agrario lo estime necesario. Es decir, es optativo para los sujetos agrarios acudir a las sedes de la Procuraduría Agraria a pedir asesoramiento jurídico con el fin de acudir a los Tribunales para dirimir una controversia.

Además en el supuesto que una de las partes dentro del procedimiento se encuentre asesorada por la Procuraduría Agraria, y la otra no, se procederá a decretar bajo la orden del Magistrado instructor la suspensión al procedimiento, inmediatamente sucedido tal medida, se solicitarán los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria.

De la misma manera corresponde al Tribunal Agrario solicitar a la Procuraduría Agraria, que coadyuve en la elaboración de la demanda o bien en la contestación de la misma, por escrito y en forma breve, en el supuesto que el actor pretenda hacerlo sin defensor particular y por medio de comparecencia.

## **2.2 Tribunales Agrarios**

Los Tribunales Agrarios, surgieron, a través, de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, reforma que adicionó el párrafo segundo de la fracción XIX, del párrafo noveno del artículo 27 Constitucional, y en el que especialmente señala la creación de Tribunales

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 153.

esenciales, específicamente en lo conducente el artículo antes citado, señala: “... para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

De tiempo atrás se solicitó el establecimiento de tribunales agrarios para conocer de los litigios en este ámbito, como medida de fincar la seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, de poner las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones más orientadas por la consideración política que por la disposición jurídica. Esta petición proviene del propio Plan de Ayala, el gran texto Zapatista de la revolución agraria. Efectivamente, el sexto punto de ese Plan hizo constar “que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores manteniendo a todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.”<sup>13</sup>

Sentado lo anterior, es bien sabido que un antecedente primordial con el que cuenta la creación de tribunales agrarios, fue el llamado Plan de Ayala creado por el general *Emiliano Zapata*, mismo que luchó siempre bajo la ideología de constituir tribunales especiales, para que de esta forma se atendiera con especial naturaleza los asuntos derivados por restituciones de tierras, así como todos los problemas relacionados con el agro.

Antecedente de gran relevancia, ya que con el paso del tiempo, a través, de lucha y derramamiento de sangre hasta llegar a la actualidad, logró importante, ya que el Constituyente haya ordenado la creación de un órgano capaz de dirimir conflictos así como proporcionar verdadera y preponderante seguridad jurídica para los sujetos agrarios.

---

<sup>13</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario, Porrúa, México, 1993. p. 144.

El maestro *Aldo Saúl Muños López*, considera. “que la creación de estas instituciones agrarias, constituye una expresión del estado social ... porque se da cumplimiento a un anhelado derecho histórico del campesinado mexicano consistente en contar con Tribunales Agrarios Especializados.”<sup>14</sup>

En materia agraria, existen dos clases de Tribunales Agrarios, cada uno de estos guarda un rango distinto entre si; el primero de estos se denomina Tribunal Superior Agrario y el segundo es llamado Tribunal Unitario Agrario.

El Tribunal Superior Agrario opera colegialmente, en cambio, los Unitarios funcionan de manera unilateral, es decir, la Ley de la materia señala que contara tan solo un magistrado llamándolo supernumerario.

### **2.2.1 Concepto**

Hemos visto, que derivado de la reforma constitucional de 1992, se establecieron los Tribunales Agrarios. Ahora bien, estos órganos jurisdiccionales se rigen principalmente bajo la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en adelante (L.O.T.A.), así como por el Reglamento Interior del Tribunal Agrario, en adelante (R.I.T.A.)

Sentado lo anterior, encontramos que el (art. 1 de la L.O.T.A.), señala que los Tribunales Agrarios en general son los órganos federales de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que les corresponde la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional, y de la misma forma esta Ley nos dice que los tribunales están compuestos por el Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios.

---

<sup>14</sup> LÓPEZ MUÑOZ, Aldo Saúl. El Proceso Agrario y Garantías Individuales, segunda edición, PAC, México, 2001. p. 9.

De acuerdo con el maestro *Sergio García Ramírez*, “Son antiguos el concepto y la practica de los Tribunales Agrarios, entendidos como órganos depositarios de jurisdicción, y por ello dispuestos para resolver las controversias que surgen en el agro.”<sup>15</sup>

Entendemos que los órganos materialmente para resolver conflictos surgidos en el campo, están llenos de plena jurisdicción.

Por otra parte, *Aldo Saúl Muñoz López*, señala que “Los tribunales son órganos de la administración pública federal, especializados, creados a través, de un proceso legislativo cuya finalidad es impartir justicia agraria.”<sup>16</sup>

Ahora bien partiendo del concepto antes señalado, generado por el maestro *Aldo Saúl Muñoz López*, es preciso exponerlo, comenzando por señalar que:

**Son órganos de la administración pública federal**, toda vez, que el Estado dispone la forma de su organización, así como las medidas de impartición de justicia; de la misma manera cuentan con una Ley Orgánica y entran en la partida presupuestal, teniendo la oportunidad de cumplir formalmente sus funciones, objeto de creación.

**Son órganos especializados** “... los Tribunales Agrarios son los únicos que gozan de jurisdicción y competencia para sustanciar y resolver con carácter imperativo, categórico, coactivo, coercitivo las controversias en materia agraria, al igual que jurisdiccionales voluntarias, acorde con la finalidad para la cual fueron creados y en apego al artículo primero de su Ley Orgánica”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Op. cit.* p. 143.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 12 y 13.

<sup>17</sup> *Ídem*.



De la transcripción anterior, se desprende que la finalidad de creación de estos órganos jurisdiccionales, fue la de resolver conflictos investidos únicamente de materia agraria, así bien, estos son los únicos conocedores en la primera instancia de un proceso agrario, tomando en cuenta que en el derecho mexicano existen diversos tribunales especializados por ejemplo: en materia civil, mercantil, fiscal etc.

**Fueron creados, a través, de un proceso legislativo**, así las cosas los tribunales agrarios fueron mandados crear mediante la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992.

**Su finalidad es impartir justicia agraria**, esta previsión esta señalada de forma implícita dentro de la fracción XIX del reformado artículo 27 Constitucional, ya que dicho numeral señala; que se impartirá justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

### **2.2.2 Integración**

Como ya hemos señalado, al hablar acerca de tribunales agrarios, nos referimos a dos órganos, el primero de estos, llamado Tribunal Superior Agrario, y el segundo llamado Tribunales Unitarios Agrarios.

Así las cosas, lo anterior es así, atendiendo a lo referido por el artículo 2 de la (L.O.T.A.), mismo que establece, que los Tribunales Agrarios se componen por los órganos en comentario.

Ahora bien, para establecer la integración de estos órganos jurisdiccionales, es necesario asentar una separación entre ambos, debido a su competencia, misma que será descrita mas adelante respectivamente.

Sentado lo anterior, El tribunal Superior Agrario, se integra por: cinco Magistrados Supernumerarios; presidido por uno de estos; un Magistrado Supernumerario; un Secretario General de Acuerdos, además contara con los siguientes órganos; Contraloría Interna; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Centros y Unidades de informática, mismos que deberán reunir los siguientes requisitos:

- **Magistrado**, se tendrá que Ser, ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación; Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación; Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. (art. 12 L.O.T.A.)

Para la designación de este cargo, este lo efectuara la Cámara de Senadores y en los recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la Republica. (art. 15 L.O.T.A. )

La duración en funciones, será de seis años, a partir de la designación o protesta, y so bajo el supuesto que sean ratificados el cargo será de carácter inamovible. A menos de incurrir en falta grave.

**El Presidente del Tribunal Superior Agrario**, será nombrado por el mismo Tribunal, durando el mismo en cargo, tres años, podrá ser reelecto asimismo podrá ser suplido en ausencia por otro magistrado designado por el Tribunal (art. 4 L.O.T.A.) Sus atribuciones están conferidas dentro el (art. 11 L.O.T.A.)

- **Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario**, deberá reunir los requisitos a que se refiere el (art.19 L.O.T.A.), es decir, los mismos a que hace referencia el art 12 de la misma Ley. Sus atribuciones están establecidas en el (art. 22 L.O.T.A.)

Por otra parte, Los Tribunales Unitarios Agrarios, se integran por; un Magistrado; uno o varios Secretarios de Acuerdos y Secretarios de Estudio y Cuenta; Actuarios; Peritos; así como por una Unidad Jurídica, de Control de

Procesos; y Personal Técnico Administrativo. Mismos que deben reunir los siguientes requisitos:

- **Magistrado**, son los mismos requisitos legales exigibles, que para los magistrados del Tribunal Superior Agrario, es decir, lo señalado por el (art. 12 de la L.O.T.A.)
- **Secretario de Acuerdos**, Los requisitos son los mismos que para ser magistrado, pero el título profesional, la antigüedad puede ser dispensada, si acredita haber tenido cargos similares por tres años en algún otro órgano jurisdiccional (art. 20 L.O.T.A.), Serán los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo, asimismo dirigen la las labores de acuerdo con las instrucciones del magistrado. (art. 21 L.O.T.A.)
- **Secretario de estudio y cuenta**, Sus atribuciones son, encargarse del estudio de los expedientes judiciales de su responsabilidad, así como la elaboración de proyectos de sentencias. (art. 49 R.I.T.A.)
- **Actuarios**, Solo tiene un requisito legal que cumplir y es el de contar con el título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad competente (art. 23 L.O.T.A.) Sus facultades son: recibir actuaciones turnadas y practicar diligencias y notificaciones correspondientes; llevar un libro de registro con actuaciones y diligencias diarias (art. 24 L.O.T.A.) Dentro del (art. 51 R.I.T.A.) se amplían estas.
- **Peritos**, Para ser incorporados al Padrón, los aspirantes deberán demostrar contar con los conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad además, serán acreditados debidamente por la Secretaria General de Acuerdos. (art. 53 R.I.T.A.)

### 2.2.3 Competencia

“Cierto es que los tribunales Agrarios gozan de plena jurisdicción, por que ha sido el propio Estado Federal quien a través (sic) de un proceso legislativo les ha conferido la suprema potestad de sustanciar y resolver los asuntos que les sean planteados, controvertidos o no, observando las disposiciones de la Ley Agraria y su legislación supletoria; es decir, el Estado

Federal ha transferido a estos Tribunales el mandato constitucional de impartir Justicia Agraria.”<sup>18</sup>

De la transcripción anterior, podemos entender que esta actuación jurisdiccional que le otorgo el Estado a los Tribunales, se encuentra fundamentada a través, del artículo 27 Constitucional fracción XIX.

Para el maestro *Rubén Delgado Moya*, la competencia es la “Suma de facultades a que la ley da a una autoridad para ejercer su jurisdicción en determinados tipos de litigio o conflictos. Se divide por materia, grado territorio y cuantía.”<sup>19</sup>

En esa tesitura, **La competencia del Tribunal Superior Agrario**, entiende sobre:

- El recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;
- Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios;

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>19</sup> Cfr. DELGADO MOYA, Rubén, Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal Agrario, SISTA, México, 2005. p. 82.

- Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados. Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción. Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;
- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;
- Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y
- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran. Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior. (art. 9 L.O.T.A)

Por otra parte, **la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios**, comprende: respecto su jurisdicción, es decir, Los Tribunales Unitarios Agrarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo. Así las cosas, el Tribunal Superior Agrario, creara en cada estado de la República Mexicana un Tribunal Unitario con el fin de tener plena jurisdicción dentro de todo el territorio nacional.

- Entendiendo esta última, respecto al conocimiento acerca de; las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; Del reconocimiento del régimen comunal;
- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí;
- Así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria; De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria; De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción

VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y De los demás asuntos que determinen las leyes. (art. 18 L.O.T.A.)

#### 2.2.4 Atribuciones

Las atribuciones, son el conjunto de poderes y características propias de un órgano judicial, mismos que lo distinguen respecto las funciones típicas de otras autoridades.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, faculta al Tribunal Superior Agrario, para contar con diversas atribuciones las cuales son:

“Dividir el territorio nacional, en distritos, pudiendo este modificarlo en cualquier tiempo (art. 5 L.O.T.A.), (en cumplimiento de esta atribución, mediante acuerdo publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 1992, modificado el 29 de septiembre de 1993, se establecieron los distritos para la impartición de justicia, fijándose el número y competencia territorial de los tribunales unitarios).”<sup>20</sup>

Sentado lo anterior, al respecto es preciso señalar acerca de la competencia, en primer término esta por razón de la **materia**; que depende del contenido de la relación jurídica sometida al juzgador, es decir, existen diversas materias establecidas jurídicamente, las cuales se dirimen en un Tribunal especial y previamente establecido.

Por otra parte, se maneja la atribución de competencia en razón de **territorio**, siendo de relevancia ya que en este, se delimitan, a través, del

---

<sup>20</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *et al. Op. cit.* p. 232.

ámbito territorial los problemas generados por lo sujetos agrarios, derivando así la determinación de actuación del juzgador.

En esa tesitura, cabe mencionar la competencia en función de **grado**, señalando que esta, corresponde a una organización jerárquica, toda vez, que existe la necesidad que los órganos superiores decidan entre cuestiones respecto a lo emitido por los inferiores.

Por último y no menos importante, es de señalar la competencia en razón del **turno**, este concepto se refiere a la distribución entre diversos jueces igualmente competentes en virtud de la materia, el grado o el territorio. Es decir, se refiere respecto al momento en que se interpone la demanda, de esta forma se envía de manera organizada a un juez, evitando así una carga de trabajo excesiva logrando una equidad procesal.

Por otra parte, el (art. 8 L.O.T.A), señala atribuciones específicas para el Tribunal Superior Agrario, siendo estas las siguientes:

- I.- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley;
- II.- Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;
- III.- Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el



Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;

**IV.-** Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al tribunal unitario de que se trate;

**V.-** Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;

**VI.-** Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios;

**VII.-** Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

**VIII.-** Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

**IX.-** Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad;

**X.-** Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; y

**XI.-** Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

Por su parte el art. (18 L.O.T.A.), señala las atribuciones de los Tribunales Unitarios Agrarios las cuales son:

**I.-** De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

**II.-** De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o, a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

**III.-** Del reconocimiento del régimen comunal;

**IV.-** De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

**V.-** De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

**VI.-** De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

**VII.-** De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

**VIII.-** De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

**IX.-** De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

**X.-** De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

**XI.-** De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

**XII.-** De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

**XIII.-** De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

**XIV.-** De los demás asuntos que determinen las Leyes.

### **2.2.5 Principios que Sustentan la Actuación de los Tribunales Agrarios.**

“El Tribunal Superior Agrario con el título “Fundamentos y características del proceso agrario” editó la ponencia presentada el 14 de noviembre de 1994 por el *Dr. Sergio García Ramírez* en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. En la referida ponencia quienes fuera presidente y fundador del Tribunal Superior Agrario considera que los principios de justicia agraria son la iniciativa de parte, legalidad, igualdad, defensa, verdad material, oralidad, celeridad y concentración, publicidad, inmediatez, desplazamiento del tribunal, conciliación, lealtad y probidad.”<sup>21</sup>

Como hemos visto, la justicia agraria deriva de la determinación que el ejecutivo tuvo con el objeto de impartir seguridad jurídica al sujeto agrario, siendo esta caracterizada por principios capaces de establecer un orden tanto material, como formal.

“El concepto de los principios procesales ... puede plantearse desde diversas perspectivas ... entre principios “políticos”... y los principios “técnicos”; aquellos establecen o dominan la orientación del enjuiciamiento y determinan las soluciones procesales mas importantes e influyentes; los segundos son la

---

<sup>21</sup> NAZAR SEVILLA, A. Marcos. *Op. cit.* pp. 190 y 191.

regla para la organización práctica del proceso: en ellos repercuten los primeros.”<sup>22</sup>

Ahora bien, como ya mencione en párrafos anteriores, los principios que regulan la actuación de los Tribunales Agrarios, son diversos, los cuales señalaré con especial detención:

**Legalidad:** Este principio no es propio de la materia agraria, es decir, esta regido para todas las materias jurídicas, y significa que el procedimiento y su régimen, esta previamente establecido en la Ley, y no por la simple voluntad del juzgador. Asimismo es de mencionar que la legalidad esta reconocida dentro de la Carta Magna, en los artículos 14, párrafos primero, segundo y cuarto; 16, párrafo penúltimo

**Igualdad:** Se trata de la igualdad de las partes ante la Ley, es decir, dentro de la contienda procesal jurídica en la que participan las partes, estas deberán recibir el mismo tratamiento, de esta manera la Ley debe otorgar idénticas oportunidades dentro del proceso.

**Defensa:** Alude a la suplencia de las deficiencias respecto la formulación de de promociones por parte del juzgador, esto sin que perjudique a la contraparte o se vea en benéfico de una de ellas.

**Verdad Material:** La ley faculta al Tribunal para acordar diligencias probatorias, solo en los casos en que conduzca para la obtener la veracidad sobre los puntos a probar. (art. 186 L. A.)

**Oralidad:** Este principio señala, que para la resolución de controversias, los Tribunales se sujetarán al procedimiento legal, quedando constancia de ello por escrito. (art. 164 L. A.)

---

<sup>22</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Op. cit.* p. 400.

**Publicidad:** Refiere que las audiencias serán públicas, salvo cuando a juicio del Tribunal, estas puedan perturbar el orden o propiciar la violencia. (art. 194 L. A.)

**Inmediación:** Este principio ha decaído en la práctica, debido a la carga excesiva de trabajo, toda vez, que refiere que los Magistrados deben mediar el juicio, sin embargo, estos no pueden actuar de esta forma, llevando un auxilio por parte de sus Secretarios de Acuerdos.

**Concentración:** Este principio nos habla de un agrupamiento de los actos procesales, vinculado con la celeridad procesal, ya que su propósito es el de abarcar el mayor número de actos procesales dentro de una audiencia.

**Celeridad:** Se refiere a la impartición de la justicia pronta y expedita, y va aparejado con el principio de concentración, este principio se establece a lo largo del procedimiento, es decir hacer muy breve el mismo.

**Lealtad y Probidad:** Refiere la lealtad y prestigio por parte del Estado, a través, de los órganos establecidos par regular la justicia, es decir, el juzgador deberá impedir desviaciones de justicia, así como el mal uso de los medios legales para la solución de los conflictos.

## **CAPÍTULO 3**

### **MARCO JURÍDICO**

Corresponde estudiar, el marco jurídico que de vida a los órganos a estudio, desde una visión normativa jerárquica, es decir, a partir de La(s) Ley(s), a través, de las cuales surgen y obtienen su naturaleza jurídica, de igual forma concierne profundizar sus reglamentos.

Sentado lo anterior, partiendo desde ese punto de vista jerárquico, encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria. Leyes y Reglamentos que adquieren suma importancia, toda vez, que son marcos legales fundamentales para su creación, así como reguladores del funcionamiento y ordenamiento.

#### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El origen de la norma de seguridad jurídica que nos ocupa se encuentra en la Ley Suprema, es decir, se deriva de la reforma de 1992, a través, de la cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional. Así las cosas, la base fundamental y naciente tanto de la impartición de justicia agraria, así como su procuración, emanan de la adición de los párrafos en comento.

En efecto, el legislador consideró la necesidad de restablecer el marco jurídico regulador de la seguridad jurídica hasta ese momento, así como los programas que atañen al sector rural, con el objeto de lograr una mejora dentro de la seguridad jurídica para el agro, conllevando a una modernización integral del país logrando de esta forma el bienestar social.

En tal sentido es preciso transcribir el ordenamiento legal constitucional a través del cual surgen los órganos en estudio, en su parte conducente, a lo referente con la seguridad jurídica del agro así como su procuración.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

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

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria; y

...

La transcripción del artículo anterior, nos refiere:

- Que el Estado contara con medidas suficientes capaces de establecer una rápida justicia agraria, garantizando la seguridad jurídica dentro del agro.
- Con el objeto de lograr establecer la justicia agraria, la ley especial establecerá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.
- Asimismo la ley establecerá un órgano procurador de justicia agraria teniendo por objeto el asesoramiento de los sujetos agrarios en todo lo relacionado con la materia.

“El artículo 27 Constitucional y los Tribunales Agrarios, dan a este sector de nuestra sociedad una mayor seguridad jurídica y una mejor movilidad económica, dejando atrás prácticas ilegales y de parálisis en el campo.

Es decir, era indispensable resolver los litigios sobre tierras rurales mediante proceso judicial, desahogado por Tribunales que sustituyeran el caduco sistema administrativo que se llevaba por el ejecutivo a través de sus dependencias y algunos organismos como, v. g., las Comisiones Agrarias Mixtas o el Cuerpo Consultivo Agrario.”<sup>1</sup>

Esta idea nos refiere, una transición indispensable ya que los antiguos órganos tenían una función decaída jurídicamente hablando, de este modo la instauración de Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción logran establecer una seguridad jurídica.

Principalmente en el área de la impartición de justicia, es indispensable que el derecho y los litigios de relevancia jurídica, sean siempre resueltos por órganos judiciales y por medio del proceso, donde se pongan en practica las formalidades esenciales, se otorgue seguridad jurídica, se observe la imparcialidad y se resuelvan los conflictos mediante sentencias definitivas que adquieran la calidad de cosa juzgada.

Así las leyes del derecho social y, en particular, del derecho agrario, no estarían condenadas al fracaso, cuanto carecerían de eficacia si al sancionarlas el Estado no hubiese creado los órganos necesarios idóneos ( como ocurrió con los Tribunales Unitarios Agrarios), para aplicarlas en aquellos casos concretos que necesitaran de su intervención; se debe a que, por su esencia política, el propio Estado no esta en posibilidad de actuar la ley por sí mismo, sino que requiere delegar esas funciones en sus dependencias y poderes constituidos, como en el caso lo es el poder jurisdiccional.

En general, pues, este primer aspecto de la función jurisdiccional se traduce en la creación de los tribunales, en la determinación y numero de éstos, en establecer las condiciones exigidas para desempeñar el cargo, la forma de designación, sus competencias, número de instancias, etcétera.<sup>2</sup>

Sentado lo anterior, se desprende que para todo conflicto debe existir un órgano regulador del mismo, a través, de un proceso, culminando con una sentencia definitiva para que de esta manera se tenga una certeza de que el Estado cumple realmente con la garantía de seguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Historia del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 2002. p. 873.

<sup>2</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 913.



Así las cosas, con la instauración tanto de órganos especializados para la resolución de conflictos en materia agraria, como para la procuración de la misma, se ha logrado establecer una función jurisdiccional correcta dentro del Estado. Quedando clara la importancia de las adiciones a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, artículo primordial para la justicia agraria y sobre todo rector de las leyes que conforman la misma.

### 3.2 Ley Agraria

Derivado de la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, a través, de la cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de su fracción XIX, se abrogó la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria. Por tanto, existió la necesidad de crear una ley sustituta que fuera reguladora y reglamentaria acorde con las nuevas disposiciones.

Es importante destacar, que la extinta Ley Federal de la Reforma Agraria, “inició su vigencia en el año de 1971, durante el sexenio del presidente *Luis Echeverría Álvarez*, siendo reformada, a través, de decreto publicado el 17 de enero de 1984.”<sup>3</sup>

Esta ley, se componía por 480 artículos divididos en siete libros, y su vigencia después de la multicitada reforma, se delimitó bajo dos principios, el primero de estos, fue de irretroactividad de la ley, siendo el segundo de estos, el que la ley debería de ser aplicable al caso en el momento que se originará este.

En su parte sustantiva, reguló la vida interna de ejidos y comunidades en el aspecto jurídico, económico y social.

---

<sup>3</sup> MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl, *Op. cit.* p. 108.

En la parte adjetiva, contenía distintos procedimientos agrarios, en forma incidental, y vinculados a la redistribución de la tierra.

Entre las cuestiones de relevancia y discusión que marcaron esta Ley, fueron en los temas de inaceptabilidad por razones de restitución, así como la superficie contenida en las equivalencias del Código Agrario para los casos de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal.

“En la realidad tal disposición se observó limitadamente, por considerar que no puede haber expropiación, por lo tanto tampoco indemnización, cuando la afectación de las tierras particulares se formaliza como sanción, ya sea por superar los límites, o por falta de cultivo o por que éste sea ilícito, lo cual constituye violación a la ley.”<sup>4</sup>

Debido a las exigencias económicas, sociales y políticas contemporáneas, esta ley quedó en un mar de interrogantes en cuanto a su funcionamiento, debido a la mala forma de aplicar la misma, llevándola a su extinción.

Sentado lo anterior, la nueva ley se denominó **Ley Agraria**,” la Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de febrero de 1992 y reformada con posterioridad para quedar de acuerdo con la publicación realizada en el propio periódico oficial del 9 de julio de 1993.”<sup>5</sup>

El texto de la Ley Agraria, se integra por 200 artículos, distribuidos en diez títulos cuyos nombres son los siguientes:

- Título primero: Disposiciones preliminares;
- Título segundo: Del desarrollo y fomento agropecuarios;

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ RIVERA, Isaías, *Op. cit.* p. 94.

<sup>5</sup> BÁRCENAS CHAVEZ, Hilario, Derecho Agrario y Juicio de Amparo, Mc Graw-Hill, México, 2000. p. 171.

- Título tercero: De los ejidos y comunidades;
- Título cuarto: De las sociedades rurales;
- Título quinto: De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;
- Título sexto: De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;
- Título séptimo: De la Procuraduría Agraria;
- Título octavo: Del Registro Agrario Nacional;
- Título noveno: De los terrenos baldíos y nacionales, y
- Título décimo: De la justicia agraria.

En la parte conducente a lo que nos ocupa, es necesario resaltar los títulos, sexto y décimo de la Ley en comento, ya que es dentro de estos últimos donde se menciona tanto la Procuraduría Agraria, como los Tribunales Agrarios.

En efecto, por una parte la multicitada ley, dentro de su artículo 134, señala que la Procuraduría Agraria, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Asimismo, dedica 13 artículos para el organismo de referencia, es decir, del 135 al 147. Y no por menos importante si no con la relevancia a estudio, toda vez, que en el capítulo anterior se abarco este tema, es necesario mencionar los más destacados:

artículo 135. La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios en general, a través, de la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

Artículo 136. Refiere las atribuciones de la Procuraduría Agraria, mismas que fueron señaladas en el capítulo anterior.

Artículo 138. Establece la competencia de los Tribunales respecto las controversias en que la Procuraduría sea directamente parte.

“La Procuraduría Agraria que prevé que la Ley tiene el carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene funciones se de servicio social y corre a cargo de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de unos y otros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. El artículo 136, le asigna las facultades de que está investida para satisfacer el cometido de defensa que tiene.”<sup>6</sup>

Del párrafo anterior, se desprende que este organismo fue dotado de características especiales, con el objeto de procurar de una forma real y preponderante a los sujetos agrarios en todos los asuntos que se vean afectados sus derechos.

Así las cosas, por otra parte la Ley en comento, señala dentro de su título décimo un lineamiento respecto el establecimiento de una certidumbre jurídica.

La Ley Agraria, dedica 15 artículos referentes a la justicia agraria, es decir, del 163 al 177. Sin embargo, dos preceptos son los regidores que determinan esta idea, mismos que son los siguientes:

Artículo 163. Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Este artículo, precisa lo referente a los juicios agrarios, a través, de las normas establecidas dentro de esta Ley. Por otra parte el otro de estos artículos señala:

Artículo 164. En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los Tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta Ley y quedará constancia de ella por escrito.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 178.

En síntesis, se expresa una idea Constitucional fundamental, respecto la existencia de un procedimiento, dejando constancia por escrito, es decir, a través, de la creación de un expediente y culminando con una sentencia judicial.

Estas dos premisas fundamentales tratan de ser frecuentemente transgredidas por litigantes mañosos y sofisticados con el apoyo de algunos interpretes deficientes; sin embargo, la evidencia y sistemática de estos dos artículos, si se piensa en ellos en coordinación con las garantías constitucionales de exacta aplicación de la Ley y el principio de no retroactividad, tendrá que determinarse que no es lógico ni coherente, ir mas allá de los asuntos comprendidos por la Ley de la materia o improvisar procedimientos no establecidos expresamente en la propia Agrarios(sic).<sup>7</sup>

El párrafo anterior, señala que de ninguna manera se puede transgredir lo señalado por la ley fundamental, es decir, que, a través, de esta se derivan diversas Leyes en las cuales están establecidos tanto órganos dotados de jurisdicción en materias especiales, como procedimientos a seguir con la finalidad de dirimir controversias jurídicas.

El propósito de reparto agrario se determina como la base de la nueva idea de seguridad jurídica que se propone en la actual legislación reglamentaria, a diferencia del postulado de justicia agraria que repite prácticamente la idea general de la reforma constitucional de los años ochentas, pero la lleva a la instrumentación necesaria creando los tribunales federales agrarios de plena jurisdicción. Con ello se introduce un sistema institucional de administración de justicia especializada que se comprende tanto en la normatividad sustantiva de la ley de la materia, como en la parte orgánica de la ley que estructura a los tribunales agrarios, con su correspondiente reglamento interior.<sup>8</sup>

Lo anterior, nos refiere, una justicia agraria desde una perspectiva de equidad de reparto agrario y al efecto señala que la justicia especializada es una manera idónea para regular y organizar estos fines.

---

<sup>7</sup> Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo, Lecciones de Derecho Agrario, última reimpresión, PAC, México, 2001. pp. 252 y 253.

<sup>8</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 230.

Derivado, de la importante y necesaria reforma de 1992, se ha establecido una Ley especializada en materia agraria, a través, de la cual se cumple el fin de las exigencias constitucionales, es decir, se logra una verdadera seguridad jurídica, a través, de los Tribunales Agrarios alcanzando con esto el objetivo primario de contar con una justicia agraria real, así como una verdadera procuración agraria por medio de la Procuraduría Agraria.

### **3.3 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**

Para entrar al estudio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es necesario saber su interpretación doctrinal, así como su sustento jurídico. En efecto, debemos recordar que en México, existen dos tendencias respecto a la función legislativa, la primera desde el punto de vista formal (a través, de la cual se deriva el principio de la autoridad formal) y que será estudiada dada la importancia que requiere este punto de la investigación, asimismo esta la segunda postura, desde el punto de vista material que será estudiada detenidamente en el siguiente capítulo debido a su trascendencia.

En ese orden de ideas, la función legislativa en su parte formal, sostiene que “es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo.”<sup>9</sup>

En síntesis, podemos entender que la función legislativa formal la tiene encomendada de realizarse, a través, del Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores acorde a lo dispuesto por el artículo 50 Constitucional.

Asimismo debe considerarse, lo señalado por el artículo 70 Constitucional, toda vez, que dispone “que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto.”

---

<sup>9</sup> GABINO FRAGA, Manuel, *Op. cit.* p. 37.

“Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley ” que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas mas que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva.”<sup>10</sup>

Lo anterior, así por que lo esta fundado dentro de la fracción, f) del artículo 72 Constitucional, mismo que señala “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.” De ahí el citado principio.

Derivado del multicitado principio, las leyes se clasifican en dos grupos, las primeras en Leyes Constitucionales y las segundas en Leyes Ordinarias, comunes o secundarias, mismas que pondremos especial atención por tratarse del punto a estudiar.

En tal sentido, es preciso señalar que las Leyes secundarias como se señaló en párrafos anteriores, desde el punto de vista formal y adhiriéndonos a esa idea, emana del Poder Legislativo ordinario de conformidad por lo dispuesto en el artículo 50 Constitucional, limitando el proceso de elaboración de las Leyes en comento, según lo previsto en el artículo 72 Constitucional.

Respecto de las leyes orgánicas ... podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que al igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo constituido siguiendo el procedimiento normal consagrado en el artículo 72 de la Constitución.

De tal manera que por este concepto las leyes llamadas orgánicas y las reglamentarias tienen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, sin que haya razón para darles preeminencia sobre estas últimas. ... Lo más que puede admitirse para no destruir la terminología, es considerar a las

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 38.

leyes orgánicas y a las reglamentarias como especies dentro del género “leyes ordinarias.”<sup>11</sup>

Del párrafo transcrito con antelación, se desprende que las Leyes Orgánicas están ligadas respecto a las Leyes Ordinarias, debido a que las dos son elaboradas por el Poder Legislativo, según lo dispuesto por el multicitado artículo 72 Constitucional.

Cabe hacer notar los fundamentos Constitucionales que refieren este tipo de ley orgánica, mismos que son: 7 , 31, fracción III, y 73, fracción IV. Por lo tanto como referimos en la transcripción anterior, debe tratarse a la Ley Orgánica como la especie y a la ley ordinaria como genero ya que las dos tienen su naturaleza dentro del mismo ordenamiento Constitucional.

Ahora bien, señalado lo anterior como resultado de las reformas al artículo 27 Constitucional, y en particular sus nuevas adiciones a la fracción XIX del mismo, en la que en su parte conducente a estudiar, señala la creación de los Tribunales Agrarios, con el objeto de lograr la impartición de la justicia agraria, así como la seguridad jurídica para todos los sujetos agrarios.

Con la creación de un órgano capaz de impartir justicia agraria, es claro que se debe de emitir una ley encargada de regular: la integración, competencia y atribuciones del mismo.

Así las cosas, a través, de “la iniciativa de 23 de febrero de 1992. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992, la Ley Orgánica de os Tribunales Agrarios, misma que se reformó de acuerdo con la publicación en el mismo periódico oficial de 26 de junio de 1993.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Cfr. *Ibíd*em, p. 40.

<sup>12</sup> BÁRCENAS CHAVEZ, Hilario, *Op. cit.* p. 189.



Los cambios que ha sufrido la Ley en comento, no han sido significativos, en virtud, que dentro de los transitorios de esta, se pretendía la creación de una sala auxiliar del Tribunal Superior Agrario, sala que no se llegó a crear.

Ahora bien, la Iniciativa primaria, a través, de la cual se indicó la creación de una Ley reguladora, a lo decretado dentro del reformado artículo 27 Constitucional en su parte conducente a estudio, un principio señaló:

La presente iniciativa contempla la creación de tribunales agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente judicial a cargo de los tribunales autónomos ... El presente proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios ... La ley propuesta permitiría ... tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.<sup>13</sup>

Con la estipulación tanto de los Tribunales Agrarios, como las leyes reguladoras, el juzgador dejó la idea clara, respecto a una justicia especial en la materia agraria, logrando con esto que sea ágil, pronta y expedita, en comparación con los anteriores procedimientos. Conllevando con la expedición de estas Leyes, un procedimiento meramente judicial especial.

El profesor *Sergio García Ramírez*, señala que: "Este ordenamiento no cede en rango jurídico frente a la L.A.: es también, en mi concepto, una Ley emanada de la Constitución a propósito de esa fracción XIX, que ordena y organiza, en el más elevado peldaño normativo, la justicia agraria."<sup>14</sup>

En esa tesitura, la Ley en comento fue denominada "Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios", la cual se integra por 30 artículos, repartidos en ocho capítulos denominados de la siguiente forma:

---

<sup>13</sup> Cfr. RODRÍGUEZ RIVERA, Isaías, *Op. cit.* p. 239.

<sup>14</sup> GARCÍA RÁMIREZ, Sergio, *Op. cit.* p. 48.

- Capítulo primero: Disposiciones generales;
- Capítulo segundo: Del Tribunal Superior Agrario;
- Capítulo tercero: De los Magistrados
- Capítulo cuarto: De la designación de magistrados;
- Capítulo quinto: De los Tribunales Unitarios;
- Capítulo sexto: Del secretario general de Acuerdos y demás servidores públicos;
- Capítulo séptimo: De los impedimentos y excusas; y
- Capítulo octavo: De las responsabilidades.

A continuación expondré los artículos mas destacados de Ley en estudio:

Dentro del capítulo primero, el art. 1, señala: que los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Refiere nuevamente las características de los Tribunales Agrarios, en relación con lo señalado en su parte conducente por la Carta Magna.

El artículo 2, menciona los tipos de Tribunales en la materia, respecto las categorías que existen, es decir, el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

Los artículos 3 y 4, refieren acerca de la integración en cuanto a los magistrados de cada uno de los dos tipos de Tribunales creados.

Dispone el artículo 5 de la Ley en comento, que el territorio nacional se divide en distritos, cuyos límites territoriales determina o modifica el Tribunal

Superior Agrario, Para cada uno de los referidos distritos se establece el número de Tribunales Unitarios Agrarios.

La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene el carácter de ley supletoria, lo que sea acorde con la naturaleza de los Tribunales Agrarios., de acuerdo con el artículo 6.

El capítulo segundo trata lo concerniente al Tribunal Superior Agrario, comenzando en el artículo 7, refiriendo que este Tribunal tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Y para esto se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales debe estar el magistrado presidente quien tiene voto de calidad en caso de empate.

Así las cosas, el artículo 8, señala las atribuciones del Tribunal Superior Agrario, referidas ya en el capítulo anterior.

El artículo 9, fija la competencia del Tribunal Superior Agrario.

La Ley en cita, prevé la facultad de atracción dentro de su artículo 10, señalando, que esta puede ser a petición fundada por el Procurador Agrario, o de oficio y se ejercerá a criterio del Tribunal Superior Agrario.

El artículo 11, prevé las atribuciones del Presidente del órgano en cuestión.

El capítulo tercero de esta Ley, lo dedica a los Magistrados en general, y es en el su artículo 12, se consignan los requisitos para ser designado el cargo antes mencionado.

Los artículos 13, 14 y 15, señalan la edad máxima para el retiro del cargo, sobre que el tiempo en el cargo no puede ser reducido y que la

propuesta debe ser a petición del Presidente de la Republica aprobada por el Congreso de la Unión, respectivamente.

Por su parte el artículo 16 y 17, mencionan la forma de actuar del Congreso de la Unión respecto el nombramiento de la magistratura y sobre la duración del cargo, respectivamente.

En el cuarto capítulo, la Ley refiere sobre los Tribunales Unitarios Agrarios, y es en el artículo 18 que se comentan las funciones que se le atribuyen a este órgano.

El siguiente capítulo dentro del artículo 19, señala los requisitos para ser Secretario de Acuerdos, y al efecto menciona que se debe de cumplir con lo señalado por el artículo 12 de esta Ley.

Las atribuciones de los Secretarios de Acuerdos de ambas categorías están comprendidas dentro del artículo 22.

De acuerdo con los artículos 23 y 24, los Actuarios deben de poseer Titulo de Licenciado en Derecho expedido por autoridad competente así mismo refiere acerca de sus obligaciones.

Las obligaciones y requerimientos para poder tener el cargo de Perito, están estipuladas dentro del artículo 25 de este ordenamiento.

El artículo 26, establece la diferencia entre servidores públicos de base y de confianza.

Los artículos 27 al 29, se encuentran regidos dentro el capítulo de los impedimentos y excusas, y al efecto señalan, que los funcionarios del Tribunal están impedidos para conocer de asuntos si se presentan algunas de las

causas previstas en el (artículo 82 de la L.O.P.J.F.), de igual forma estos últimos están impedidos para desempeñar otro cargo público.

Finalmente la ley en comento, cuenta con un capítulo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, y al efecto el artículo 30, señala que los Magistrados y los demás servidores de justicia agraria son responsables y que será aplicable para algún supuesto de esta índole lo dispuesto por el Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios.

Sentado lo anterior, es claro que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios refleja una verdadera interpretación, respecto la idea que el juzgador quiso establecer con la creación de un órgano capaz de proporcionar justicia agraria, toda vez, que por medio de de esta ley se le da fuerza jurídica al órgano en comento conllevando a una tenencia de seguridad jurídica.

### **3.4 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios**

El siguiente nivel normativo dentro de la escala jerárquica reguladora de los Tribunales Agrarios, es el reglamento. Ahora bien, para comprender con mayor exactitud este punto a desarrollar, es necesario establecer las bases teóricas, así como su fundamento jurídico del cual deriva esta acepción.

Así las cosas, los reglamentos se localizan dentro del derecho administrativo, toda vez, que son por estos que se logra desarrollar el orden jurídico.

Para el profesor *Gabino Fraga*, “El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> GABINO FRAGA, Manuel, *Op.cit.* p. 104.

Así las cosas, lo anterior nos refiere que el poder Ejecutivo, en uso de sus facultades expide un conjunto de normas dentro de un ordenamiento, esto con el propósito de facilitar y coadyuvar la terea del Legislativo. Cabe señalar que la facultad conferida al Ejecutivo no es una delegación simple de facultades realizada por otro órgano, sino que esta atribución, esta regulada y señalada dentro de la Constitución.

En tal sentido, es preciso mencionar que esta atribución señalada en el párrafo anterior es bien conocida como la “facultad reglamentaria”. Esta facultad conferida al Poder Ejecutivo, se explica, toda vez, que se requiere desahogar la carga de trabajo del Poder Legislativo, liberándolo de expedir más Leyes logrando el objeto de tener una mejor ejecución.

Asimismo debe considerarse, que la facultad reglamentaria permite que se pueda ir mejorando con base, a los cambios y circunstancias los reglamentos expedidos por el Ejecutivo, modificaciones que serian mas complejas, toda vez, que de ser lo contrario, es decir, si el Legislativo se encargara de la reglamentación seria mas tardado debido a los procedimientos internos estipulados.

Ahora bien, respecto a la naturaleza jurídica del acto reglamentario, “dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; sin embargo, desde el punto de vista material identifica al reglamento con la Ley, por que en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél ... el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.”<sup>16</sup>

De la transcripción anterior, se puede entender que el acto reglamentario desde su parte material, se equipara a la Ley ya que por su propia naturaleza

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 106.

es un acto legislativo, toda vez, que con este se crean, modifican o extinguen diversas situaciones. Y por su parte formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo.

La opinión anterior no se desvirtúa por la circunstancia de que pueden señalarse algunas diferencias entre Ley y el reglamento, puesto que esas diferencias, como vamos a demostrarlo, tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos, desde el momento en que uno de ellos, la ley, se origina normalmente en el Poder Legislativo mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo.

Desde luego, es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento, salvo casos excepcionales de que más adelante nos ocuparemos, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

Esa situación subordinada del reglamento no puede tener influencia sobre su naturaleza jurídica, de la misma manera que la ley ordinaria no pierde su carácter legislativo por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni por que su validez dependa de su conformidad con la propia Constitución.<sup>17</sup>

Quedado clara la diferencia de la Ley y el reglamento respecto al ámbito formal. Podemos señalar que el reglamento es un acto materialmente legislativo. Ahora bien, de la misma forma cabe señalar, que el reglamento tiene un procedimiento más expedito que la ley para su formación y para su modificación.

En ese tenor, en el caso a estudio cabe puntualizar que como se ha venido señalando en párrafos anteriores, el reglamento es un acto materialmente legislativo. Esta idea se tiene que sostener, toda vez, que dentro de la Constitución se consigna al Ejecutivo la llamada facultad reglamentaria.

Se puede fundamentar la facultad reglamentaria en el artículo 92 Constitucional, ya que dentro de este se incluye la palabra “reglamentos”, mismo que a continuación se transcribe:

---

<sup>17</sup> Cfr. *Ídem*.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

En el precepto anteriormente transcrito se observa claramente que el Ejecutivo Federal esta facultado para expedir reglamentos, siempre y cuando tengan la debida firma del Secretario de Estado o Jefe de departamento Administrativo, sin embargo, dentro de este precepto constitucional no se da la total facultad reglamentaria, toda vez, que se necesita la aprobación de alguna otra autoridad. Sin embargo existe dentro de la Constitución un precepto que nos refiere sobre la multicitada facultad. Lo anterior es así, ya que el Presidente de la República con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I. Mismo, que señala lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

...

Lo anterior es así ya que el maestro *Gabino Fraga*, señala que “La fracción I, del artículo 89 c., se localizan tres facultades del Ejecutivo. “a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de las Unión; b) la de ejecutarlas, y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia ... El sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.”<sup>18</sup>

De lo transcrito en el párrafo anterior, es a bien señalar que se expresa a la facultad reglamentaria, toda vez, que esta interpretación se reduce en otras palabras, a que el Presidente tiene la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico para poder dar exacta observancia a la ley.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 110.



Sentado anterior, y quedado claro la facultad reglamentaria constitucional, es de señalar, que “hay otro género de estipulaciones a las que también se conoce como “reglamentos”, que no expide el Presidente, sino que los emite otro órgano: concretamente el Tribunal Superior Agrario. Estas tienen un nivel inferior en la escala normativa que organiza la Constitución. Ya que son disposiciones de carácter interno, obligatorias para los órganos que las expiden y los que están sujetos a ellos.”<sup>19</sup>

Ahora bien, de lo transcrito anteriormente se destaca, que hay un reglamento no creado por el Ejecutivo, sin embargo, este lo crea en particular el Tribunal Superior Agrario y además es de carácter obligatorio.

Así las cosas, “Para los fines del procedimiento agrario tiene especial importancia el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios ... expedido por el Tribunal Superior Agrario el 8 de mayo de 1992 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de ese mismo mes. Posteriormente hubo reformas importantes a ese Reglamento, aprobadas el 12 de julio de 1993 ... cuya vigencia se inicio el 2 de agosto.”<sup>20</sup>

En efecto, para poder expedir el reglamento en comento, el Tribunal Superior Agrario tomó en cuenta principalmente dos facultades conferidas en diversas disposiciones dentro de su propia Ley Orgánica.

- La atribución reglamentaria conferida dentro la fracción X del artículo 8 de la ley en comento.
- Dentro del artículo tercero transitorio de la multicitada ley, se menciona que dentro de los tres meses siguientes a la fecha que se constituya el Tribunal Superior Agrario, se deberá de expedir el Reglamento Interior de este.

---

<sup>19</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op. cit.* p. 56.

<sup>20</sup> *Ídem.*

El Reglamento Interior de Los Tribunales Agrarios, tiene por objeto definir la estructura orgánica de los mismos, toda vez, que dentro de el se fijan las bases para su organización y funcionamiento. Este reglamento se compone de 85 artículos, divididos en dieciocho Capítulos y estos se reseñan en los siguientes:

- Capítulo I. Disposiciones Generales;
- Capítulo II. Del Tribunal Superior Agrario;
- Capítulo III. Del Presidente del Tribunal Superior Agrario;
- Capítulo IV. De la Secretaria General de Acuerdos;
- Capítulo V. De la Oficialía Mayor;
- Capítulo VI. De la Contraloría Interna;
- Capítulo VII. De la atribuciones comunes de las unidades técnicas y administrativas;
  
- Capítulo VIII. De la Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Capítulo IX. De la inspección de los Tribunales Unitarios;
- Capítulo X. De los Tribunales Unitarios;
- Capítulo XI. Del personal de los Tribunales Unitarios;
- Capítulo XII. De los Actuarios;
- Capítulo XIII. De los Peritos;
- Capítulo XIV. De las Unidades Jurídicas;
- Capítulo XV. De la itinerancia de los Tribunales Unitarios;
- Capítulo XVI. De las ausencias y las suplencias;
- Capítulo XVII. De los impedimentos y excusas, y
- Capítulo XVIII. De las responsabilidades de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios.

La mayoría de los temas aludidos dentro de los capítulos del citado Reglamento ya han sido comentados en su oportunidad dentro de subtemas anteriores y en específico en el punto referente a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Ahora bien, dentro de los temas más relevantes con los que cuenta este multicitado Reglamento Interior son:

En su artículo 3. Se hace mención de los secretarios de Estudio y Cuenta, a ese respecto dispone que cada magistrado del Tribunal Superior contará con el número de secretarios que ostenten ese carácter que fije el propio tribunal de acuerdo a las provisiones presupuestales, llama la atención que aun los magistrados supernumerarios tengan asignados secretarios de Estudio y Cuenta, cuando la función de aquéllos es suplirlas ausencias de los numerarios, aunque claro, entre tanto suplen las ausencias de éstos, pueden estar dedicados a otros menesteres en beneficio de la justicia agraria.

El artículo 8. Establece que las sesiones del Tribunal Superior se celebrarán por lo menos dos veces por semana.

Una novedad es la que presenta el capítulo XV relacionado con la itinerancia de los Tribunales Unitarios, el artículo 56 obliga a los magistrados unitarios a presentar semestralmente el Tribunal Superior un programa de administración de justicia itinerante en el que deben señalar los poblados y tipo de asuntos a cuyo conocimiento se avocaran de acuerdo con sus atribuciones ámbito competencial, así como el calendario de visitas, las actividades a desarrollar y las circunstancias o particularidades que aquellas representen. Al término de cada recorrido el magistrado unitario deberá informar al Tribunal Superior sobre sus resultados.<sup>21</sup>

Así las cosas como se ha dejado claro, estas disposiciones relevantes hacen mas firme la idea del juzgador, que para el efecto es lograr una verdadera justicia agraria, derivada de la reforma de 1992. Dentro del Reglamento en cita se manejan mismas cuestiones que en la Ley Orgánica, sin embargo, estas son mas delimitadas a la cuestión en concreto, toda vez, que su objeto de creación como se ha dejado dicho en párrafos anteriores, es la de organización y funcionamiento de los Tribunales Agrarios.

### **3.5 Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria**

Habiendo quedado claro lo referente a la facultad reglamentaria y su fundamentación, así como los reglamentos que son emitidos por órganos

---

<sup>21</sup> Cfr. BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario, *Op. cit.* p. 199.

distintos de forma obligatoria, es turno de hablar acerca del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

En ese orden de ideas, cabe señalar que “el primer Reglamento Interior fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 1992, para ser abrogado por el que se publicó en el mismo diario un año después”<sup>22</sup>

Ahora bien, el citado reglamento se integra por 86 artículos, divididos en 10 Capítulos los cuales se mencionan a continuación:

- Capítulo I. De la competencia. Organización y del patrimonio de la Procuraduría;
- Capítulo II. Del Procurador;
- Capítulo III. Del subprocurador General;
- Capitulo IV. Del Secretario General;
- Capitulo V. De las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Contraloría Interna;
- Capítulo VI. De las Delegaciones;
- Capitulo VII. De las Visitadurías Especiales;
- Capítulo VIII. Del Consejo Consultivo;
- Capítulo IX. De los Procedimientos del Comité Permanente de Control y Seguimiento, y
- Capítulo X. De las Suplencias.

Así las cosas, y para concluir este capítulo, cabe señalar que este reglamento tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría en comento, asimismo es de bien referir, que la última reforma hecha a este Reglamento, ocurrió el 29 de abril de 2009.

---

<sup>22</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *Op. cit.* p. 202.

## CAPÍTULO 4

### LA REPRESENTACIÓN DE LA PROCURADURIA AGRARIA EN LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

#### 4.1 Deficiencia de Representación Legal a los Sujetos Agrarios, Debido a Omisiones en Cuanto a Organización y Funcionamiento de la Procuraduría Agraria

Si bien es cierto, que dentro del sistema judicial agrario mexicano actual, se cuenta con una representación legal interna de la Procuraduría Agraria dentro de cada uno de los Tribunales Unitarios Agrarios, también lo es, que esta representación como tal no cumple sus funciones esenciales de creación convenidas por los Titulares de ambos organismos, toda vez, que los sujetos agrarios en la actualidad todavía, se enfrentan a la siguiente serie de problemas:

- No tienen certeza veraz respecto en donde, o ante quien, acudir para el asesoramiento legal de sus controversias jurídicas, como al efecto lo establecen los artículos 135 y 136 de la Ley Agraria.
- Existe una carencia tocante al personal que atiende los módulos de la Procuraduría Agraria, establecidos en cada Tribunal Unitario Agrario.
- La distancia de la Procuraduría Agraria con los Tribunales Unitarios Agrarios son muy lejanas, en relación y derivado de la poca difusión dentro del campo hacia los campesinos, por parte de la Procuraduría.

En ese orden de ideas, la conducta adquirida por los sujetos agrarios tendiente a la desinformación respecto a su procuración así como su seguridad jurídica, se da por diversas omisiones manifestadas por la Procuraduría Agraria, así como por el incumplimiento de diversos compromisos asumidos por Titular

del Tribunal Superior Agrario, en el Convenio de Colaboración (mismo que se especificara con posterioridad).

Esto es así, por una parte, debido a que la, P.A., no brinda la información necesaria respecto el lugar de ubicación de sus residencias a nivel nacional, ya que se sabe vagamente que este órgano cuenta con diversas residencias dentro de cada uno de los Estados de la República Mexicana, y que tienen como objeto brindar la procuración de justicia al agro, sin embargo, estas atribuciones no son bien difundidas dentro de las comunidades propiamente, y por otra parte, debido a que el Titular del Tribunal Superior Agrario se comprometió a brindar espacio y equipo suficiente para que exista una mejor protección e impartición de justicia agraria (situación que se abarcara posteriormente).

Lo anterior sucede, toda vez, que para los efectos de procuración así como impartición de seguridad jurídica, los distintos sujetos agrarios hasta la fecha siguen erróneamente creyendo en el centralismo de la administración pública federal, idea derivada de la desatención respecto la difusión de información necesaria que han tenido ambos órganos, es decir, bien se sabe que el centralismo existe por jerarquía del poder. Sin embargo, en el caso a estudio esto no es así, ya que tanto la Procuraduría Agraria desde el momento de su creación, se señaló que sería un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, (concepto que quedó definido en capítulos anteriores), como los Tribunales Agrarios desde el momento de su creación fueron dotados de autonomía y plena jurisdicción, con el objeto de evitar la ahora idea manifestada por la gran mayoría de los sujetos agrarios, derivada de la multicitada poca difusión dentro del agro, contrariando con este error sus facultades conferidas de ambos órganos.

Así las cosas, regresando a la idea de la centralización del poder manifestada por los sujetos agrarios (uno de los problemas que enmarcan nuestra investigación), para su protección y seguridad de su justicia agraria, es necesario repasar el concepto de la misma, con el objeto de dejar en claro la confusión de este concepto, respecto las obligaciones que tienen los multicitados órganos.

En efecto, el maestro *Manuel Gabino Fraga*, señala que “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública”<sup>1</sup>

En las relatadas consideraciones, se desprende que la reunión total del poder concentrado se da en forma jerárquica, hasta llegar a un jefe supremo con facultades únicas para la emisión de resoluciones a un caso en concreto, toda vez, que no todos los empleados conformantes de la administración pública federal cuentan con las atribuciones para resolver situaciones de derecho, es decir, existe una relación jerárquica de mandos unida, siendo la máxima en este orden, solo la conferida para emitir una resolución judicial determinante.

De modo que los sujetos agrarios, todavía en su precaria creencia de la centralización debido a la poca información por parte de la Procuraduría Agraria dentro de los núcleos de población, en casi todas las situaciones jurídicas que se llegan a encontrar, acuden hasta la Ciudad de México, con el objetivo de poder encontrar la asesoría y seguridad jurídica por parte de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios como al efecto lo establece la ley Agraria dentro sus artículos 135 y 136, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de la fracción XIX de su artículo 27, respectivamente.

---

<sup>1</sup> GABINO FRAGA, Manuel, *Op. Cit.* p. 165.

En efecto, estas situaciones son muy frecuentes para los sujetos agrarios, ya que los lleva a encontrarse con un sinnúmero de problemas, toda vez, que debido a la desinformación creada principalmente por la Procuraduría Agraria y mínimamente por el Tribunal Agrario, estos mismos viajan del interior de la República Mexicana, al Distrito Federal con la finalidad de ser procurados, así como garantizados en su impartición seguridad jurídica. Llevándose una sorpresa con la respuesta de los representantes de los multicitados órganos con sede en la Ciudad de México, quienes no tienen otro remedio que señalarles el lugar indicado para la defensa de sus derechos así como para su impartición de justicia, es decir, la residencia y competencia del órgano correspondiente, a través, de los cuales les compete la actuación debido a su ubicación geográfica, tanto su procuración, así como impartición de justicia, con base, a los módulos de la Procuraduría Agraria instaurados mediante el citado Convenio, mismos que se analizarán posteriormente (idea tocante de la propuesta de modificación en esta investigación), toda vez, que el objeto de creación no se cumple en la actualidad.

Así las cosas, debido a estos conflictos derivados de la desinformación por falta de difusión de la Procuraduría Agraria dentro de los diversos ejidos, se deriva en muchas ocasiones que el sujeto agrario se decepcione, conllevándolo a no dirimir su conflicto agrario debido a la pérdida de tiempo y de dinero respecto al viaje realizado, mismo que lo deja con igual incertidumbre legal, logrando con esto, que el Estado tenga una pobre procuración e impartición de justicia expedita agraria, contrario a como al efecto lo señala el multicitado artículo 27 Constitucional .

Por otra parte, uno de los conflictos señalados en párrafos anteriores, que suelen tener los sujetos agrarios, para efectos de lograr una adecuada procuración de sus controversias jurídicas. Se da, toda vez, que los módulos de la Procuraduría Agraria que se encuentran dentro de cada uno de los Tribunales Unitarios Agrarios, creado a través, del Convenio de Colaboración,



se les denominó (módulos de la Procuraduría Agraria), una manera que ocasiona indecisión a los sujetos agrarios que a estos acuden, debido a que no saben realmente si son módulos meramente informativos, o módulos plenamente representativos. Por otra parte, está la situación problemática respecto, que dentro de cada uno de estos módulos, sólo se cuenta con un abogado agrario que tiene la responsabilidad de llevar la defensa de los derechos de todos los ejidatarios.

En efecto, esta situación logra que los problemas del agro, sean atendidos con una tardanza excesiva de tiempo, y en muchas ocasiones esta realidad conlleva a la inactividad procesal, evidenciando la poca capacidad, así como el pobre desempeño en el funcionamiento convenido entre ambos órganos públicos, aunado a lo confuso del nombre señalado para tal efecto.

En este tenor, y para acreditar los problemas vertidos dentro de la presente investigación y, a través, del cual derivan las narradas situaciones cabe puntualizar, que la Procuraduría Agraria, así como el Tribunal Superior Agrario celebraron un convenio en mayo de 2007, mismo que tuvo diversas cláusulas, sin embargo, desde la fecha de celebración y hasta la actualidad, se ha visto que este no ha cumplido las expectativas pactadas respecto al objeto de creación, es decir, no ha logrado una mejor y expedita procuración para la impartición de justicia agraria a quien así lo requiera.

Ahora bien, como se señaló en el párrafo anterior, el *Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez*, en su carácter de Presidente del Tribunal Superior Agrario y el *Lic. Rosendo Gonzales Patiño*, en su carácter de Procurador Agrario, celebraron y firmaron el llamado "Convenio de Colaboración" con fecha y sede, en "México, D. F. a 22 de mayo de 2007"<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www.pa.gob.mx./boletines/2007/36.htm>, consulta, jueves 14 de enero de 2010, 10:36 p.m.

En efecto, este Convenio de Colaboración celebrado en Mayo de 2007 por los Titulares de ambos órganos, tuvo como objeto fijar nuevas metas así como bases para el mejoramiento de la impartición de justicia en el agro.

Sin embargo, debido al patrón de conducta manifestado por los sujetos “objeto” del contrato, en relación con lo convenido, es evidente que no se ha cumplido este objeto, ya que es insuficiente la representación legal designada a cada uno de los módulos creados dentro de cada Tribunal Unitario Agrario, debido a que la carga de trabajo es excesiva para solo un abogado designado dentro del Convenio de Colaboración para tales efectos. Así también deja lagunas el nombre dado a los mismos, aunado al poco material de trabajo y espacio conferidos para el desempeño de funciones.

Sentado lo anterior, a continuación es necesario transcribir el multicitado Convenio, en su parte conducente al problema motivo de la presente investigación, con la finalidad de exponer las omisiones, así como las pobres consideraciones que tuvieron los Titulares de ambos órganos, respecto la procuración e impartición de justicia agraria para los sujetos agrarios, así como del incumplimiento hasta ahora, de los compromisos asumidos por ambos, establecidos dentro del mismo.

**CONVENIO DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, REPRESENTADO POR SU MAGISTRADO PRESIDENTE LIC. RICARDO GARCÍA VILLALOBOS GÁLVEZ, Y POR OTRA LA PROCURADURÍA AGRARIA, REPRESENTADA POR EL PROCURADOR AGRARIO, LIC. ROSENDO GONZÁLEZ PATIÑO, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA COMO “EL TRIBUNAL” Y “LA PROCURADURIA” RESPECTIVAMENTE Y DE MANERA CONJUNTA COMO “LAS PARTES”, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.....**

## **DECLARACIONES**

### **I. DE “EL TRIBUNAL”:**

I.1. Que por decreto del H. Congreso de la Unión de fecha tres de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

día seis de enero siguiente, se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos jurisdiccionales federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, a los que corresponde en términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impartición de la justicia agraria en todo el territorio de la República Mexicana.

I.2. Que de conformidad por lo dispuesto por los artículos 11, fracción VII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 28 de su Reglamento Interior, el señor Licenciado Ricardo García Villalobos Gálvez en su carácter de Presidente del Tribunal Superior Agrario, tiene la representación legal de este Órgano jurisdiccional, y por lo tanto, la facultad para suscribir el presente convenio.

...

## **II. DE “LA PROCURADURÍA”:**

II.1. Que de acuerdo con el artículo 134 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria es un Organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

II.2. Que conforme al artículo 135 de la citada Ley “**LA PROCURADURIA**” tiene funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de lo ejdatarios..., cuando así lo soliciten.

II.3. Que en el artículo 136 de la misma Ley se indican sus atribuciones, destacando la asesoría, representación legal de las personas antes mencionadas.

II.4. Que conforme a los artículos 144, fracción I de la multicitada Ley Agraria, y 11, fracciones I y IV de su Reglamento Interior, el suscrito Procurador es el Representante Legal de la “**PROCURADURÍA**” y tiene las atribuciones jurídicas para suscribir este convenio.

...

## **CLÁUSULAS**

### **PRIMERA.- OBJETO.**

El presente acuerdo de voluntades tiene por objeto, establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones entre “**EL TRIBUNAL**” y “**LA PROCURADURÍA**”, a fin de agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios.

### **SEGUNDA.- COMPROMISOS “DEL TRIBUNAL”.**

1.- Destinar, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, un espacio que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente para

que un abogado de "LA PROCURADURIA" pueda desempeñar sus funciones.

...

### **TERCERA.- COMPROMISOS DE "LA PROCURADURIA".**

Designar un abogado que de manera permanente, se encuentre en el espacio destinado para tal fin por "EL TRIBUNAL", en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, con el fin de proporcionar asesoría y defensa jurídica a los campesinos que no cuenten con estos servicios.

### **CUARTA.- RESPONSABILIDAD DE "LAS PARTES".**

1.- Aportar los recursos financieros, materiales y humanos que sean necesarios para alcanzar el objetivo de este acuerdo, de conformidad con su capacidad operativa y presupuestal.

2.- Analizar de manera conjunta, todos aquellos asuntos que por su naturaleza, importancia o gravedad requieran para su solución la intervención de "LAS PARTES".

...

### **NOVENA.- VIGENCIA.**

Este convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá duración indefinida. Cuando alguna de las partes decida darlo por terminado deberá dar aviso por escrito a la otra con un mínimo de tres meses de anticipación.

**LEÍDO ESTE INSTRUMENTO Y ENTERADAS LAS PARTES DE SUS CONTENIDO DEL ALCANCE DE CADA UNA DE SUS CLÁUSULAS, LO FIRMAN POR DUPLICADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, EL DÍA 22 DE MAYO DE 2007.**

...<sup>3</sup>

En ese tenor, en el caso a estudio cabe señalar que del Convenio transcrito anteriormente, se desprenden diversos compromisos y responsabilidades, por parte de ambos órganos esperando con tales situaciones cumplir un objetivo común, respecto a los sujetos agrarios, sin embargo, estos resultan ser oscuros e ineficaces.

---

<sup>3</sup> [http://www.pa.gob.mx/boletines/convenios/convenio\\_PA\\_Tribunal.pdf](http://www.pa.gob.mx/boletines/convenios/convenio_PA_Tribunal.pdf), consulta, miércoles 20 de enero de 2010, 7:24 p.m.

Así las cosas, el compromiso adquirido por parte del Tribunal Superior Agrario, al momento de rubricar el multicitado Convenio, fue armonizar con espacio y equipo de trabajo suficiente, dentro de cada uno de los 49 Tribunales Unitarios Agrarios, para que así, un abogado de la Procuraduría Agraria realice sus funciones establecidas por la Ley Agraria y su Reglamento Interior.

Compromiso que se concretó a medias, toda vez, que los lugares destinados dentro de cada uno de los Tribunales Agrarios para tal efecto, hasta la actualidad guardan un ambiente espacial incómodo tanto para el abogado agrario destinado para tal fin, como para los sujetos agrarios que acuden a solicitar el servicio, ya que la gran mayoría de los módulos solo cuentan con una mesa, dos sillas y una computadora, situaciones que están por demás cuestionar, sumado al nombre “módulo” poco entendible dentro del agro, logrando incertidumbre.

Por otra parte, el compromiso adquirido dentro de este Convenio de Colaboración por parte de la Procuraduría Agraria, fue el designar solo un abogado de manera permanente dentro del lugar destinado dentro de cada uno de los 49 Tribunales Unitarios Agrarios.

Lo anterior conduce, a otro problema primordial, en virtud, de que este empieza desde el momento en que la Procuraduría Agraria, designa solo a un abogado para la atención de los sujetos agrarios, evidenciando la falta de personal requerida para tan importante labor, ya que el denominado abogado agrario no se da abasto con la gran cantidad de cúmulo de trabajo que a diario llega a este, actividad que sería mucho menos pesada y mas benéfica para el objeto convenido, si el órgano competente designara en vez de un abogado, designara dos abogados por cada módulo.

Ahora bien, la responsabilidad convenida por ambos organismos, fue el aportar recursos financieros, materiales y humanos necesarios para satisfacer

tanto la procuración, como la seguridad jurídica del sujeto agrario, sin embargo, de la simple apreciación de los llamados módulos de la Procuraduría Agraria instaurados dentro de cada uno de los Tribunales Unitarios Agrarios, se aprecia que no hay material, ni personal basto para el fin encomendado, encontrándonos nuevamente con un problema que guarda la Procuraduría Agraria respecto al objeto convenido.

Por último y no menos importante, es necesario resaltar también, que debido a la ya mencionada desatención de la difusión de información por parte de los órganos en comento, respecto a los lugares establecidos para ejercer sus funciones, deviene otra situación problemática para los sujetos del campo, toda vez, que los mismos en la idea errónea comentada con antelación del centralismo, no conocen las residencias ni las delegaciones con las que cuenta la Procuraduría Agraria dentro de cada Estado de la República, así como el lugar de ubicación de los diversos Tribunales Unitarios Agrarios competentes establecidos para la atención judicial de estos, ni mucho menos sabe de la existencia de los módulos internos establecidos de la Procuraduría Agraria en cada uno de los Tribunales Unitarios Agrarios, conllevando con esto, a una situación de desplazamiento innecesario de kilómetros, y pérdida de dinero.

De modo que los sujetos agrarios, dándose estas narradas situaciones, pierden tanto economía, como tiempo, quedando sin la capacidad de que el Estado les brinde la justicia debida consagrada en el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

#### **4.2 Inclusión dentro de los Tribunales Agrarios, una Mayor Representación jurídica de la Procuraduría Agraria**

Relatados los diversos problemas y situaciones a los cuales se enfrentan día con día los sujetos agrarios, debido a las inconsistencias generadas, motivo de la actuación y desatención informativa respecto el Convenio de Colaboración celebrado entre los representantes responsables de los multicitados órganos.

Dicho lo anterior, los problemas señalados, respecto los sujetos agrarios devienen en principio, desde la celebración del Convenio en comento, toda vez, que dentro del mismo, se le da poca relevancia al espacio y actuación representativo de la Procuraduría Agraria en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios, así como un nombre incierto al mismo, ya que;

- Solo se asigna a un abogado defensor dentro de cada uno de los diversos módulos creados, sumado al nombre obscuro dado a estos.
- No se aportan los suficientes recursos materiales, ni humanos para alcanzar el fin convenido, contrario a lo dispuesto.
- No se destinó espacio suficiente requerido para que el representante de la Procuraduría Agraria realice sus funciones encomendadas, contrapuesto a lo convenido.

En ese orden de ideas, debido a lo anterior, la Procuraduría Agraria se ha generado un sinnúmero de conflictos respecto a la adecuación correcta de procuración de justicia sobre los sujetos agrarios, traduciendo esto, en la falta de prevención referente al personal designado para tal fin, resultando ineficaz la misma.

En tal sentido, es preciso mencionar que las deficiencias, las dificultades, así como el desgaste físico del personal y además las inconformidades que tienen los representantes internos de la Procuraduría Agraria encargados de la asesoría y representación legal de los sujetos agrarios. Generando situaciones que dan lugar al funcionamiento inadecuado de la Procuraduría Agraria.

Lo anterior es así, ya que el abogado agrario (representante señalado anteriormente), denominado de esta manera desde la creación del multicitado Convenio, no se da abasto con la carga de trabajo que a él le llega día con día a su módulo a cargo, toda vez, que de acuerdo con estadísticas señaladas por diversas Residencias de la Procuraduría Agraria (oficinas administrativas de representación de la Procuraduría), señalan que llegan a requerir

asesoramiento y protección jurídica alrededor de 30 sujetos agrarios diariamente, suma relevante, respecto al mínimo personal instaurado para tal efecto, y números reducidos en relación de los sujetos agrarios existentes dentro del territorio nacional.

Asimismo es de señalarse, que el abogado agrario representante de cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria instaurados dentro de los diversos Tribunales Unitarios Agrarios, además de fungir como asesor y procurador de justicia agraria a favor de los sujetos agrarios que lo soliciten, también coadyuva al Magistrado Instructor de cada, T. U. A., dentro de los procesos que así lo requiera y estime conveniente este.

De modo que por estas situaciones, el abogado agrario encargado de la representación de los módulos de la Procuraduría Agraria, realiza un pobre desenvolvimiento de sus funciones conferidas, conllevando reiteradamente al mal funcionamiento del objeto de creación de la Procuraduría Agraria en relación a lo convenido entre ambos órganos.

En ese tenor, en el caso a estudio cabe puntualizar que de acuerdo nuevamente con cifras señaladas por diversas Residencias de la Procuraduría Agraria, estas mencionan que debido a las situaciones narradas anteriormente, aproximadamente el 80% de los diversos trámites judiciales llevados a diario, a través, de cada uno de estos módulos, terminan en archivo, logrando así nuevamente resaltar la ineficacia en los servicios brindados para los sujetos agrarios por parte de este órgano.

Así las cosas, estadísticamente refiriéndonos sólo a la tramitación de juicios agrarios llevados, a través, de los diversos módulos de la Procuraduría Agraria, podemos resaltar una cifra negativa en cuanto a su funcionamiento y tramitación, esto es debido a la inactividad procesal, en que por causas ajenas a su voluntad los distintos abogados agrarios caen, evidenciando reiteradamente el problema respecto al poco personal encomendado para tal fin.



En las relatadas circunstancias y regresando a la idea de la estadística laboral, funcional y de productividad, es de preponderar que si aproximadamente los módulos de la Procuraduría Agraria, conocen de 30 trámites judiciales y asesorías diarias como bien lo señalan diversas Residencias del órgano en estudio, en suma nos encontramos con la cantidad de 600 asuntos por tratar al mes, y siguiendo con lo señalado por este último, respecto el alto porcentaje de inactividad de trámite, nos hallamos que aproximadamente de cada 600 asesorías y trámites que llegan a los diversos módulos representativos al mes, solo 120 de estos se tramitan ante los Tribunales Unitarios Agrarios. Cabe señalar que nosotros solo mencionamos respecto la tramitación, más no todo el seguimiento procesal hasta su culminación con una resolución de fondo, esto es, que de los 120 juicios tramitados, a través, de los citados módulos, solo el 50% de ellos culmina con un visto o sentencia, es decir, 60 de ellos.

Ahora bien, encontrándonos con el resultado de las estadísticas mencionadas anteriormente, es a bien señalar también, que los abogados agrarios al estar solos dentro de los módulos de la Procuraduría Agraria, no se enfocan a realizar una procuración personalizada, sino mas bien lo hacen de forma conjunta, evidenciando un desinterés por su trabajo, aunado a que están conformes con el sueldo que les otorga la Procuraduría, y que de acuerdo reiteradamente con la información brindada por diversas Residencias de este órgano, señala que es de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100MN) mensuales, logrando con esta situación que en la mayoría de las ocasiones estos mismos desatiendan su labor, debido al sueldo seguro que guardan convirtiéndolo en un trabajo cómodo ya que no hay instrumental, aunado a las precarias condiciones mobiliarias en que se encuentran para desarrollar su actividad, ocasionando que la Procuraduría Agraria, a través, de sus responsables despida y cambie frecuentemente de personal, sin embargo, esta conducta no resuelve de fondo esta situación.

Siguiendo con la serie de situaciones que conlleva a que la Procuraduría Agraria no cumpla su fin, no pasa desapercibido, que además de resaltar los problemas que tienen los abogados agrarios encargados de la representación de los módulos de la Procuraduría Agraria dentro de los Tribunales Unitarios Agrarios, lo es, que si bien es cierto, que dicho órgano realiza campañas informativas con el fin de dar a conocer los servicios con los que ofrece a la comunidad ejidal, también lo es, que estos carecen de difusión debido al poco personal que la esta invierte para tal fin, logrando que los sujetos agrarios no conozcan con exactitud el lugar o lugares adecuados para su asesoramiento legal.

Asimismo y por las consideraciones narradas anteriormente, la presente investigación tiene como fin plantear una serie de cambios internos dentro de la Procuraduría Agraria, en relación con los diversos módulos establecidos dentro del los Tribunales Unitarios Agrarios, a través, de una serie de modificaciones al Convenio de Colaboración celebrado el 22 de mayo de 2007, con el fin de mejorar y adecuar la procuración e impartición de justicia dentro del agro, recayendo tales reformas y cambios, principalmente dentro los medios de difusión, así como a los multicitados módulos internos.

En efecto, a través, de la presente investigación han quedado detectados y señalados los problemas por los que esta pasando el multicitado órgano, a través, de lo convenido respecto los módulos creados. Problemas que acabarían si los Titulares de ambos órganos en comento, pusieran especial atención e importancia a las situaciones antes narradas, toda vez, que de ser llevada acabo una serie de reformas a los reglamentos internos de ambos órganos públicos resultado de las modificaciones aquí planteadas al multicitado convenio, ya que se alcanzaría una mejoría real en su objeto de creación, proponiendo las siguientes:

- Nombramiento de más abogados agrarios dentro de cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria que se encuentran establecidos internamente en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios.
- Revestir de más facultades de actuación a los citados módulos.
- Integrar más equipo técnico, así como espacio suficiente en cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria.
- Cambio de nombre a los módulos de la Procuraduría Agraria creados, a través, del multicitado Convenio de Colaboración.
- Crear una Comisión interna permanente en cada una de las Residencias de la Procuraduría Agraria, que se encargue de la difusión periódica constante de sus facultades dentro de los ejidos.

En tal sentido, es preciso mencionar que de concretarse el señalamiento de la inclusión de estos cambios y modificaciones especificadas en el párrafo anterior, dentro del Convenio de fecha 22 de mayo de 2007, a través, de las reformas propuestas y las modificaciones debidas, se lograría un mejor y más eficaz cumplimiento respecto la procuración e impartición de justicia dentro del agro.

Así las cosas, de llevarse a cabo estas reformas y modificaciones propuestas, se producirían efectos positivos en diversos ámbitos como son, económicos y jurídicos, toda vez, que estas modificaciones impulsarían:

- Una mayor concurrencia por parte de los sujetos agrarios a la Procuraduría Agraria, a través, de los renombrados módulos de este órgano, con el objeto de la procuración y representación de sus controversias jurídicas, esto en relación con la mejora de difusión dentro del agro hecha por medio de la comisión interna permanente constituida.
- Mejor calidad de atención, así como celeridad procesal veraz de parte de los abogados agrarios, en relación con los sujetos agrarios.

- Más claridad, así como certeza por parte de los sujetos agrarios, al hacer de su conocimiento que los renombrados módulos no fungen como simples módulos informativos, sino más bien representativos y con diversas facultades de procuración hacia ellos.

Lo anterior conduce a una inversión menor de tiempo, y económica por parte de los sujetos agrarios, toda vez, que estarían debidamente informados en relación a la competencia territorial de la autoridad encargada de su impartición de justicia, así como del órgano veraz para la procuración de la misma.

Esto es así ya que la procuración sería más personalizada ya que habría mayor personal para la atención de las cuestiones relacionadas con el agro, evitando que se archive tanto asunto, logrando mayor y mejor eficacia en las funciones de la Procuraduría Agraria convenidas.

Por todo lo expuesto anteriormente, debemos concluir que los problemas detectados dentro del agro, en relación con lo indebidamente estipulado dentro del Convenio de Colaboración, así como la desatención en personal y en la difusión de la misma, por parte de los órganos en comento, deben desaparecer, a través, de las reformas y modificaciones anteriormente propuestas, mismas que se abundaran con especial atención, así como sus efectos dentro de los subtemas continuos.

#### **4.3 Modificaciones y Adiciones al Convenio de 22 de Mayo de 2007**

Bien han quedado señaladas las situaciones actuales que generan una conducta poco funcional respecto a lo establecido desde la creación de la Procuraduría Agraria, en relación al Convenio de Colaboración pactado, es decir, no se ven en la práctica los resultados deseados debido a la poca atención que la misma proporciona tocante a la difusión de atribuciones dentro del campo, así como el poco personal encomendado dentro de cada módulo

para la procuración de los problemas que llegan a tener los sujetos agrarios, sumado al nombre confuso señalado a estos módulos instaurados.

Así las cosas, dentro de este capítulo se han mencionado diversos problemas internos que tiene la Procuraduría Agraria en la actualidad respecto los módulos representativos instaurados dentro los Tribunales Unitarios Agrarios, también se han señalado diversas propuestas, a través, de reformas y modificaciones al Convenio referido con antelación, a través, de las cuales se podrían solucionar los mismos, produciendo efectos positivos.

Ahora bien, para poder entender el mecanismo de la propuesta con el cual se restablecería el fin primordial de la Procuraduría Agraria tocante al multicitado Convenio de Colaboración, es necesario mencionar y diferenciar el procedimiento de creación de leyes que utiliza el Estado Mexicano, así como la facultad reglamentaria, en relación con el multicitado acuerdo de voluntades celebrado por los Titulares de ambos órganos, mismo que se debe de modificar.

Lo anterior es así, debido a que las propuestas indicadas con antelación, tienen que ser aplicadas principalmente, a través, de la modificación del acuerdo de voluntades celebrado por los Titulares de los órganos, derivando esta situación en reformas a sus reglamentos previamente creados, esto es, se necesita modificar o adicionar párrafos al multicitado convenio, para reformar preceptos que están integrados dentro del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, así como en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y en las demás Leyes que deriven estos cambios.

En efecto, para diferenciar los tipos de creación de Leyes del Estado Mexicano, en relación con nuestras propuestas, es necesario exponer lo que al efecto señala el profesor *Eduardo López Betancourt*, para que pueda existir una reforma a una Ley, se deben seguir diversos pasos.

Esto es, todas las reformas deben comenzar así, por una iniciativa, En virtud del pacto, se justifica plenamente que las legislaturas de los estados tengan

derecho a iniciativa; por otro lado, que el presidente de la República posea facultades para formular proposiciones ante el Congreso de la Unión y comenzar el proceso legislativo puede estimarse una excepción al principio de la división de poderes, que obedece a la necesidad de reconocer que el Ejecutivo federal (sic), al deber estar - al menos en teoría - perfectamente enterado de las necesidades públicas, tiene fundamentos con base en los cuales proponer a las cámaras proyectos legislativos. Por lo general, en nuestra incipiente democracia, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo tienen mucho mayor peso que las presentadas por las otras autoridades facultadas para ello ... La facultad de iniciar leyes de los diputados y senadores tiene menor amplitud respecto a la del Ejecutivo. Pueden ejercerla en relación con cualquier materia, excepto aquellas que por su naturaleza correspondan de manera privativa al primer mandatario u a otros órganos.<sup>4</sup>

De la transcripción realizada en el párrafo anterior, se desprende que dentro del proceso legislativo mexicano existe una excepción, misma que se refiere expresamente a la facultad que tiene el Titular del Ejecutivo para formular ya sea decretos o reformas cuando así lo estime conveniente en relación a las necesidades públicas, derivadas de un hacer o no hacer de parte de los órganos públicos, ya que este debe de estar enterado de las situaciones actuales por las que pasa la administración pública, en relación con la conducta social. Así las cosas, esta forma de creación de leyes se distingue de los pasos que se siguen comúnmente referentes a la iniciativa de Ley, es decir, a la discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia.

Ahora bien, el presente tema de investigación no adquiere del todo la necesidad de agotar los supuestos anteriormente indicados, toda vez, que las modificaciones propuestas para regular la actuación de los módulos internos en los Tribunales Unitarios Agrarios, derivan del conocimiento y la autonomía con la que fue dotada desde el momento de la creación de la Procuraduría Agraria

---

<sup>4</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Derecho Constitucional, IURE editores, México, 2008, p. 118.

señalado dentro de la Ley Agraria en su artículo 134, concepto que quedó analizado en capítulos anteriores.

Así las cosas, y partiendo con la necesidad de que los Titulares de los órganos en comento modifiquen el nombrado “Convenio de Colaboración”, celebrado el 22 de mayo de 2007, con el objeto de resarcir los errores involuntarios establecidos dentro del mismo a la hora de rubricarlo, y que hoy en día los estos mismos producen los problemas base de la presente investigación.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo señalado por los artículos 134, 135, 136 y 144 fracción I, de la Ley Agraria y 11 fracciones I, IV y XIII del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, este órgano ostenta las facultades necesarias para emitir las debidas modificaciones planteadas con el objeto de regular el buen funcionamiento de su procuración.

De la misma forma, para lograr la modificación del multicitado acuerdo, se necesita el consentimiento y la voluntad del Titular del Tribunal Superior Agrario, mismo que esta facultado para tal actuación de acuerdo a lo señalado por los artículos 27 fracción XIX de la Ley Suprema, 11, fracción VII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 27 y 28 de su Reglamento Interior.

Ahora bien, quedando señalados los preceptos legales que confieren facultades necesarias de actuación respecto las propuestas de modificación planteadas, afín al multicitado acuerdo por parte de los órganos en comento, es necesario especificar tales propuestas.

Por tal motivo, es preciso plantear de forma concreta y calara las propuestas señaladas, mismas que se desarrollarán a continuación de forma particular:

## **I.- Cambio de nombre a los módulos de la Procuraduría Agraria creados, a través, del multicitado Convenio de Colaboración.**

Así las cosas, para que el objeto del Convenio celebrado entre los Titulares de los multicitados órganos produzca resultados óptimos, es decir, establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones entre el Tribunal y la Procuraduría, a fin de agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios, es preciso mencionar primeramente, que se debe de cambiar de nombre a los actuales módulos de la Procuraduría Agraria que se encuentran dentro de cada uno de los Tribunales Unitarios Agrarios.

Esto es, claramente de la lectura realizada al Convenio de Colaboración, se desprende que en la segunda cláusula del mismo, solo menciona el establecimiento de **espacios suficientes** para que un abogado de la Procuraduría Agraria desempeñe sus funciones. Así las cosas, como se puede estimar no se establece un nombre común a estos espacios, sin embargo en la práctica se aprecia que se consideraron como **“Módulos de la Procuraduría Agraria”**.

Como se ha mencionado en subtemas anteriores, el nombre conferido debido a la practica a esta representación causa desorientación a los sujetos agrarios que los visitan, toda vez, que estos no tienen la suficiente información respecto las funciones del mismo, logrando una confusión respecto el acudir a este, basándose en la idea sobre si es un módulo solo informativo o es un módulo representativo, logrando con esta conducta que los mismos tomen la decisión de acudir a la Capital del País, evidenciando claramente la inoportuna selección del nombre a esta representación.

Amén, de que los creados módulos de la Procuraduría Agraria limita a los representantes de cada uno de estos, a solo actuar respecto al asesoramiento, e interés jurídico de los sujetos agrarios, toda vez, que no pueden aplicar todas las atribuciones y facultades conferidas a la Procuraduría Agraria llevadas a



cabo, a través, de sus Residencias conferidas en proporción Estatal, como al efecto lo establece el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y que más adelante particularmente abundaremos esta idea.

Ahora bien, una solución a estos conflictos señalados por parte de los sujetos agrarios respecto la confusión del nombre, es renombrar los módulos de la Procuraduría Agraria, esto es, cambiarlos de **“Módulos de la Procuraduría Agraria”**, a **“Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria”**, nombre que se debe establecer dentro de la segunda cláusula del Convenio señalado, a través, de la adición de este, ya que solo los mencionan como “espacios”.

En efecto, de ser renombrados los ahora llamados módulos de la Procuraduría Agraria con el nombre señalado en el párrafo anterior, surtirían diversos efectos. En primer lugar, se entendería mejor la naturaleza de creación de las Oficinas Coadyuvantes, así mismo estas oficinas podrían tener no solo funciones jurídicas, sino también las atribuciones y facultades señaladas en el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, esto debido a la naturaleza de la amplitud de la nueva denominación.

De la misma manera con el cambio de nombre a **Oficinas Coadyuvante Representativas de la Procuraduría Agraria**, los sujetos agrarios tendrían mayor certeza respecto a que es una extensión de la Procuraduría Agraria ya que dentro de esta recibirían asesoría relacionada con todo el agro.

Por tales consideraciones, se estima benéfica, esta modificación respecto el cambio de nombre no solo debe aparecer dentro de la segunda cláusula del multicitado Convenio de 22 de mayo de 2007, sino que debido a su importancia en funciones, debe aparecer esta Oficina, también dentro del artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, artículo que enmarca la organización estructural de la Procuraduría Agraria, debido a que la nueva **Oficina Coadyuvante Representativa de la Procuraduría Agraria**, formaría parte de la estructura de este órgano, conllevando con esto de la

misma forma, a la reforma mediante la misma adición, al artículo 5° del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, entendiéndose aquí el por que de las atribuciones señaladas dentro del artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, toda vez, que estaría dentro de la misma jerarquía de una Residencia, diferenciándola una de la otra, solo el tamaño de la sede y la cantidad de personal al frente de la esta.

Ahora bien, esta propuesta concretamente advierte un señalamiento formal de nombre sobre los actuales "Módulos de la Procuraduría Agraria", dentro de la cláusula segunda del Convenio de Colaboración, misma que a la letra señala:

**SEGUNDA.- COMPROMISOS "DEL TRIBUNAL".**

1.- Destinar, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, un espacio que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente para que un abogado de "LA PROCURADURIA" pueda desempeñar sus funciones.

Cláusula que de ser modificada quedaría de la siguiente forma en su parte conducente respecto al nombre designado:

**SEGUNDA.- COMPROMISOS "DEL TRIBUNAL".**

1.- Destinar, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, **una Oficina Coadyuvante Representativa de la Procuraduría Agraria**, que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente para que abogados de "LA PROCURADURIA" pueda desempeñar las funciones que al efecto les confiere el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Cláusula apreciada mediante los cambios y adiciones propuestas respectivamente, a través, de esta investigación con el objeto de la mejoría de la procuración e impartición de seguridad jurídica para los sujetos agrarios.

Visto el cómo y el porque de esta propuesta, es necesario especificar los cambios que deben de recaer a los Reglamentos Internos de ambos órganos como resultado de tal modificación, es decir, las reformas mediante la adición de esta nueva oficina que debe de hacerse a los artículos, 8° del Reglamento

Interior de la Procuraduría Agraria, y al artículo 5, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, toda vez, que la importancia de esta Oficina creada adquiere funciones primordiales dentro de su organización, actuación. Y que además beneficiaría a los órganos en comento. Artículos que hoy en día señalan lo siguiente:

Artículo 8, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria:

Artículo 8. Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría estará a cargo de un Procurador Agrario y contará con las siguientes unidades administrativas y técnicas:

Oficina del Procurador;

Subprocuraduría General;

Secretaría General;

Coordinación General de Programas Interinstitucionales;

Coordinación General de Delegaciones;

Dirección General Jurídica y de Representación Agraria;

Dirección General de Quejas y Denuncias;

Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales;

Dirección General de Organización Agraria;

Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural;

Dirección General de Estudios y Publicaciones;

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

Dirección General de Administración;

Dirección General de Comunicación Social;

Contraloría Interna;

Delegaciones;

Residencias; y,

Visitadurías Especiales.

Asimismo, la Procuraduría podrá contar con subprocuradurías para el conocimiento y atención de asuntos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten y con direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento y de oficina, abogados y visitantes agrarios, y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador, con base en el presupuesto.

**Artículo 8, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria debidamente reformado:**

Artículo 8. Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría estará a cargo de un Procurador Agrario y contará con las siguientes unidades administrativas y técnicas:

Oficina del Procurador;

Subprocuraduría General;

Secretaría General;

Coordinación General de Programas Interinstitucionales;

Coordinación General de Delegaciones;

Dirección General Jurídica y de Representación Agraria;

Dirección General de Quejas y Denuncias;

Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales;

Dirección General de Organización Agraria;

Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural;

Dirección General de Estudios y Publicaciones;

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

Dirección General de Administración;

Dirección General de Comunicación Social;

Contraloría Interna;

Delegaciones;

Residencias;

Visitadurías Especiales; y,

**Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria.**

Asimismo, la Procuraduría podrá contar con subprocuradurías para el conocimiento y atención de asuntos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten y con direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento y de oficina, abogados y visitadores agrarios, y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador, con base en el presupuesto.

**Artículo 5, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios:**

Artículo 5. Cada tribunal unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- I.- Un Secretario de Acuerdos;
- II.- Los secretarios que acuerde el Tribunal Superior;
- III. - Actuarios y Peritos;
- IV.- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- V. - Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo; y,
- VI.- Unidad Administrativa.

**Artículo 5, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios modificado:**

Artículo 5. Cada tribunal unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- I.- Un Secretario de Acuerdos;
- II.- Los secretarios que acuerde el Tribunal Superior;
- III. - Actuarios y Peritos;
- IV.- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- V. - Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo;
- VI.- Unidad Administrativa; y

**VII.- Oficina Coadyuvante Representativa de la Procuraduría Agraria.**

De igual suerte, se deberá de adicionar el nombre de las Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria, dentro de todos los

ordenamientos legales, así como en las demás cláusulas del Convenio de Colaboración de 22 de mayo de 2007, que estimen conveniente los Titulares de ambos órganos siempre y cuando sus facultades lo se los permitan.

## **II.- Revestir de más facultades de actuación a los citados módulos.**

Sentado lo anterior, y siguiendo con la serie de modificaciones propuestas, a través, de este trabajo de investigación, respecto al Convenio de Colaboración, nos encontramos con la propuesta de **revestir de más facultades de actuación a los multicitados módulos de la Procuraduría Agraria.**

Así las cosas, derivado del cambio de nombre propuesto a los actuales módulos de la Procuraduría Agraria, es decir, **Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria**, se lograría dejar de limitar la actuación respecto sólo una función por parte de los representantes de estas oficinas, esto es así, toda vez, que al ser llamadas Oficinas Coadyuvantes, se entendería que es una extensión de manera casi igual a su autoridad inmediata superior, es decir, a las Residencias de la Procuraduría Agraria, establecidas en cada Estado de la República, diferenciándolas unas de las otras, la cantidad de personal, así como espacio para la atención a los sujetos agrarios.

Esto es, que el personal designado para la atención de cada una de las **Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria**, tendría las mismas facultades y atribuciones para actuar a favor de los sujetos agrarios con las que hoy en día cuentan las Residencias, como al efecto lo señala el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en relación con el artículo 30 del mismo ordenamiento legal.

Cabe hacer la observación, que de conferirle las facultades a las renombradas oficinas, a través, del nombre y personal sumado, no significa la desaparición del objeto de creación de las Residencias de la Procuraduría Agraria, ni mucho menos las Delegaciones del mismo órgano, sino mas bien se

trata de que exista una verdadera celeridad respecto a las peticiones de los sujetos agrarios de acuerdo a lo confinado por las leyes y reglamentos, logrando desahogar y repartirse el trabajo respecto las funciones de las Residencias y Delegaciones instauradas dentro del territorio nacional, así como alcanzar el objetivo fundamental del Convenio celebrado por ambos Titulares de los órganos en comento.

En ese orden de ideas, de ser las cosas con la apreciación que se da en la presente investigación, respecto el consentimiento de sumar facultades a las nuevas oficinas coadyuvantes, se terminaría con las situaciones actuales vistas en los módulos de Procuraduría Agraria, respecto que los sujetos agrarios piden asesoría a los encargados de los módulos, en diversos aspectos ajenos a la regulación jurídica, respondiéndoles estos últimos, que no les confiere tal facultad de actuación, conllevando reiteradamente a la situación del desplazamiento innecesario sin tener respuesta cierta, logrando que la Procuraduría Agraria no funja sus atribuciones reales con las que fue dotada al momento de su creación.

En suma, al estar facultadas las Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria, así como dotadas de todas sus atribuciones, a través, de los representantes de las mismas, se equilibraría y perfeccionaría el trabajo tanto de las Residencias, así como el de las Delegaciones dependientes de la Procuraduría Agraria. Propuesta que se debe llevar a cabo, mediante la modificación a la cláusula segunda del multicitado Convenio de Colaboración de fecha 22 de mayo de 2007, en relación y debido al resultado de la propuesta descrita anteriormente respecto el cambio de nombre a los módulos de la Procuraduría Agraria. Asimismo derivado de esta modificación al Convenio, se debe de reformar mediante adición, el artículo 31 del multicitado Reglamento, en concordancia con lo señalado por el artículo 30 del mismo ordenamiento legal, esto para que pueda surtir verdaderos efectos esta propuesta.

En efecto, se debe de modificar la cláusula segunda del Convenio de fecha 22 de mayo de 2007, misma que actualmente dispone lo siguiente:

**SEGUNDA.- COMPROMISOS “DEL TRIBUNAL”.**

1.- Destinar, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, un espacio que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente para que un abogado de **”LA PROCURADURIA”** pueda desempeñar sus funciones.

Quedando con tales modificaciones en la parte relativa a sus atribuciones, de la siguiente manera:

**SEGUNDA.- COMPROMISOS “DEL TRIBUNAL”.**

1.- Destinar, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, una Oficina Coadyuvante Representativa de la Procuraduría Agraria, que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente **para que abogados de ”LA PROCURADURIA” pueda desempeñar las funciones que al efecto les confiere el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.**

Ahora bien, derivado de la modificación a la cláusula señalada anteriormente y para que la misma pueda surtir efectos debidamente, se debe reformar el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, mismo que actualmente señala:

Artículo 31. Las Residencias son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las facultades establecidas en el artículo 30 de este Reglamento, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto.

**Quedando reformado de la siguiente manera:**

Artículo 31. Las Residencias **y las Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria**, son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las facultades establecidas en el artículo 30 de este Reglamento, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto.



Así las cosas, el artículo 30 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala facultades específicas conferidas a sus Residencias, facultades que de lograrse la reforma propuesta, también serían conferidas a las Oficinas Coadyuvantes de la Procuraduría Agraria, artículo que a la letra señala.

**Artículo 30.** Las delegaciones tendrán las siguientes facultades:

**I.** Ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las facultades de la Procuraduría, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador y con apego a las normas, programas, circulares y demás disposiciones que para tal efecto se expidan;

**II.** Llevar a cabo la representación de los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley, así como proporcionar asesoría en las consultas jurídicas que les planteen aquéllos;

**III.** Promover, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria, y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento arbitral;

**IV.** Hacer del conocimiento del Procurador o de la autoridad competente, la violación de los derechos agrarios por parte de cualquier autoridad;

**V.** Prever lo conducente para que, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia contempladas en la Ley;

**VI.** Orientar y asesorar a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones ante las autoridades administrativas o judiciales, para el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos agrarios;

**VII.** Asesorar y representar, en su caso, a los sujetos agrarios, en los procedimientos y gestiones para obtener la regularización y titulación de la tenencia de su tierra ejidal o comunal;

**VIII.** Convocar a asamblea de ejidos y comunidades en los términos de los artículos 24 y 40 de la Ley, cuando se nieguen a hacerlo el comisariado o el consejo de vigilancia;

**IX.** Vigilar que se cumpla con la normatividad vigente en los asuntos a que se refiere el artículo 23, en sus fracciones VII a XIV de la Ley, así como verificar que la convocatoria se realice de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la misma;

**X.** Orientar y asesorar a los núcleos de población agrarios en su organización interna, así como en los procesos de asociación con otros núcleos o con particulares;

**XI.** Formular las opiniones y rendir los informes que les sean solicitados por las oficinas centrales de la Procuraduría;

**XII.** Elaborar los proyectos de programas anuales de trabajo y el anteproyecto de presupuesto de la Delegación;

**XIII.** Expedir las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la Delegación, a petición de parte o de cualquier autoridad, y

**XIV.** Las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que les confiera el Procurador.

### **III.- Nombramiento de más abogados agrarios dentro de cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria, que se encuentran establecidos internamente en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios.**

Habiendo ya señalado y estudiado propuestas, respecto al señalamiento específico del nombre hacia los ahora módulos de la Procuraduría Agraria, y la atribución de facultades al mismo, corresponde estudiar, la propuesta derivada del poco personal instaurado para la atención interna de cada uno de estos últimos.

Sentado lo anterior, uno de los puntos establecidos dentro del Convenio de Colaboración celebrado el 22 de mayo de 2007 por los Titulares de los órganos en comento, específicamente en su cláusula tercera, fue el designar un abogado en cada uno de los espacios confinados para tal efecto, mismo que a la letra dice:

#### **TERCERA.- COMPROMISOS DE “LA PROCURADURIA”.**

Designar un abogado que de manera permanente, se encuentre en el espacio destinado para tal fin por “**EL TRIBUNAL**”, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, con el fin de proporcionar asesoría y defensa jurídica a los campesinos que no cuenten con estos servicios.

Ahora bien, esta cláusula de representación es objeto de estudio primordial para nuestra investigación, toda vez, que la designación de un solo

abogado agrario origina diversas situaciones problemáticas dentro de los módulos, resaltando en particular dos:

- Con la designación de solo un abogado en los módulos, no se cubre el total de trabajo que a estos llegan.
- Debido al sueldo otorgado a los abogados agrarios encargados de atender los módulos, se origina que los despidan ya que ellos están complacidos con el mismo y muestran desinterés por su responsabilidad, debido a las precarias condiciones materiales con que cuentan para el desempeño de sus funciones.

Así las cosas, el abogado agrario en teoría debería de cumplir con la responsabilidad respecto el asesoramiento y defensa jurídica de los sujetos agrarios que así lo requieran, sin embargo, como pude dejar claro en subtemas anteriores la carga de trabajo es excesiva para el personal designado para tal fin, aunado al sueldo percibido por esta labor, conllevando a un desinterés total consentido, evidenciando el multicitado incumplimiento del Convenio estudiado.

En efecto, si bien es cierto, que los módulos agrarios son dependientes directos de la Residencias establecidas en cada Estado de la Republica Mexicana, a través, de su área jurídica, estas tienen la facultad de enviar a dos abogados para que ayuden su compañero, sin embargo, también lo es, que las Residencias, a través, de su responsable, al actuar de esta manera deja desatendido su lugar de trabajo comprobando que no sirve de mucho esta labor instaurada.

En este tenor, es preciso mencionar la escala jerárquica, a través, de cuales Unidades Administrativas, dependen los módulos de la Procuraduría Agraria con el objeto de comprender bien la situación señalada con antelación para especificar la presente propuesta dentro del multicitado Convenio.

En ese orden de ideas, en primer lugar, hay que referir que los citados módulos dependen directamente de las oficinas administrativas llamadas

Residencias de la Procuraduría Agraria, mismas que están reguladas dentro del artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en relación con su homólogo 30 del mismo Reglamento; artículo que a la letra señala:

**Artículo 31.** Las Residencias son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las facultades establecidas en el artículo 30 de este Reglamento, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo transcrito anteriormente, hay que mencionar que dentro de la estructura de la Procuraduría Agraria, existen jerarquías respecto a unas oficinas de otras, esto con base a su nivel de facultades y atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del órgano en comento.

Así las cosas, se desprende que las Residencias dependen directamente de las Delegaciones Estatales de actuación, dependientes una de otras, mismas que se conceptúan de la siguiente manera:

“Las unidades administrativas de mayor jerarquía en las entidades federativas donde se ubican, y, a través, del delegado estatal tienen la responsabilidad de ejercer dentro del ámbito territorial asignado, las facultades de la Institución en apego a los lineamientos que señale el C. Procurador Agrario y con apego a las normas, programas, circulares y demás disposiciones que para tal efecto se expidan.”<sup>5</sup>

A su vez, estas Unidades Administrativas se organizan de acuerdo a lo previsto por el artículo 29 del Reglamento en comento, mismo que señala lo siguiente:

**Artículo 29.** Las delegaciones y residencias se establecerán en número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el Procurador.

---

<sup>5</sup> <http://www.pa.gob.mx/pa/areas/cdg.html>, consulta, martes 2 de febrero de 2010, 11:52 p.m.

Al frente de cada delegación habrá un Delegado, que será auxiliado para el despacho de los asuntos por los subdelegados, residentes, jefes de departamento, abogados agrarios, visitadores y demás personal que permita el presupuesto autorizado.

En suma, para que las Residencias puedan establecerse deben de tener la autorización del Procurador Agrario, siendo dependientes directos de las Delegaciones Estatales, sin embargo, estas dos unidades administrativas señaladas, conjuntamente dependen de la supervisión de una Unidad llamada Coordinación General de Delegaciones, fundamentando dicha actuación los artículos 15 y 18 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, mismos que a la letra dicen:

**Artículo 15.** Al frente de cada Coordinación General, Dirección General y Contraloría Interna habrá un Titular, que será responsable del correcto funcionamiento de las unidades administrativas. Estarán auxiliados por los directores y subdirectores de área, jefes de departamento y demás servidores públicos, según las necesidades del servicio y la autorización presupuestal.

...

**Artículo 18.** La Coordinación General de Delegaciones tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer las normas y mecanismos para la organización, funcionamiento, evaluación y control de las actividades de las delegaciones y residencias;

II. Supervisar que las delegaciones y residencias ejerzan sus facultades de conformidad con las normas y disposiciones aplicables y, en su caso, proponer al Procurador las medidas necesarias para su debida observación;

III. Apoyar a las delegaciones en sus actividades, trámites y gestiones ante las unidades administrativas de la Procuraduría y, a través de éstas, ante otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como dar seguimiento a la información que se genere entre las unidades administrativas centrales y las delegaciones;

IV. Aportar la información para mantener actualizado el registro de denuncias, quejas, juicios y convenios en que la Procuraduría intervenga, a nivel delegacional;

V. Mantener actualizado el sistema único de información, como instrumento fundamental para la planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las actividades de las unidades administrativas;

**VI.** Establecer y operar un sistema de información sobre los asuntos de trascendencia que se presenten en el territorio nacional y proponer en coordinación con las áreas sustantivas, alternativas de atención;

**VII.** Vigilar la congruencia entre los programas, presupuestos y su ejercicio, en las delegaciones y residencias de la Procuraduría, y

**VIII.** Concentrar y, en su caso, remitir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren con motivo de las quejas presentadas y, en general, sobre las acciones en las que intervengan los delegados, residentes, abogados y visitantes agrarios.

En ese orden de ideas, de los artículos transcritos anteriormente se desprende, que será el Titular de la Coordinación General de Delegaciones, quien estará a cargo de la supervisión del correcto funcionamiento de las Unidades Administrativas, es decir, las Delegaciones Estatales y las Residencias de la Procuraduría Agraria. Por lo tanto, conlleva este escenario a la relación entre esta multicitada Coordinación y los módulos de la Procuraduría Agraria convenidos en fecha 22 de mayo de 2007, mismos que de ser incluidos dentro de la escala de integración de la Procuraduría Agraria, se regirían bajo los lineamientos que al efecto señala el multicitado artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Ahora bien, quedado debidamente señaladas las Unidades Administrativas, la Coordinación, así como sus fundamentos jurídicos, a través, de los cuales dependen directamente los módulos de la Procuraduría Agraria convenidos el 22 de mayo de 2007, es necesario aterrizar la propuesta en comento, es decir, las modificaciones y adiciones al multicitado Convenio.

En efecto, se debe de modificar la cláusula tercera del Convenio de fecha 22 de mayo de 2007, a través, de las facultades conferidas dentro del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en los artículos 134, 135, 136 y 144 fracción I de la Ley Agraria y artículo 11 fracciones I y IV del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria así como 27 fracción XIX de la Ley Suprema, 11, fracción VII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 27 y 28 de su Reglamento

Interior respectivamente. Estipulando con tal cambio, el señalamiento de de 2 abogados agrarios dentro de cada una de las ya propuestas con antelación Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria, derivando esta situación, a la estudiada dotación de todas las atribuciones a los mismos, que al efecto establece su Reglamento Interior, dentro de el artículo 3, en relación con su artículo 30.

Esto es, que de concretarse esta serie de modificaciones y adiciones al multicitado convenio en la parte conducente, se terminaría con la situación respecto a la inactividad procesal que hasta la fecha guardan los módulos, toda vez, que habiendo mas representantes dentro de las Oficinas Coadyuvantes, se procuraría la defensa jurídica de los sujetos agrarios, ya que se repartirían esta atención los abogados agrarios, amén de que no solo atenderían situaciones jurídicas, sino asesorarían en todo lo relacionado a las atribuciones de la Procuraduría Agraria. En relación con las atribuciones establecidas para las Residencias, logrando bajar la estadística respecto al archivo interior que guardan hoy en día los módulos.

Asimismo, y para que no haya controversia con sueldo que guardan hoy en día los mismos, se les reduciría el sueldo percibido mensualmente, manejándolo de forma proporcional para los 2 abogados agrarios, tomando en cuenta el presupuesto anual dado al órgano en comento.

Otra de las reformas propuestas, es eliminar uno de los dos abogados agrarios con los que cuenta en la actualidad cada una de las Residencias de la Procuraduría Agraria, esto es, dentro de las citadas Residencias existe un área Jurídica, integrada por tres abogados agrarios, sin embargo, debido a la poca concurrencia respecto la asesoría jurídica que recae a las mismas, en relación con los actuales módulos, situación que se confirma con la necesidad que tienen las Residencias al mandar abogados esporádicamente, evidenciando que es suficiente contar con un solo abogado agrario dentro de esta Área.

En ese orden de ideas, y para no hacer una contratación innecesaria de personal, la Procuraduría Agraria, a través, de su Titular, puede remover uno de los dos abogados agrarios integrantes del Área Jurídica de cada Residencia, a las nuevas Oficinas Coadyuvantes, encontrándose sin la necesidad de contratar a más personal, ya que se contaría con el abogado agrario ya existente, más el removido de cada una de las Residencias.

Para fundamentar esta reforma, se debe de mencionar que el representante que esta facultado para llevarla acabo, a través, de la facultades y atribuciones conferidas, es el propio Titular de la Procuraduría Agraria, en relación a lo señalado por los artículos 144, fracciones I, III y VI de la Ley Agraria, así como por el artículo 11, fracciones I, V, XIII y XV de su Reglamento.

Recayendo tal reforma, a través, de las facultades señaladas con antelación, a la modificación y adición al artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, acentuando dentro del precepto señalado anteriormente la remoción y la integración del abogado agrario del Área Jurídica de la Residencia, a las Oficinas Coadyuvantes, en relación con el artículo 8 del mismo ordenamiento, es decir, (la reforma planteada en el punto número 1, respecto a la integración de la multicitada oficina dentro del mismo).

En síntesis, se debe modificar y adicionar la cláusula tercera del Convenio de 22 de mayo de 2007, a través, de los instrumentos legales señalados anteriormente, con el fin de existan 2 abogados agrarios dentro de las renombradas Oficinas Coadyuvantes, aparejado de la reforma al artículo 31 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, en relación a la reforma propuesta en el punto número uno de este subtema, es decir, la adición del artículo 8 del mismo ordenamiento legal. Quedando de la siguiente manera:

### **TERCERA.- COMPROMISOS DE “LA PROCURADURIA”.**

**Designar dos abogados que de manera permanente, se encuentren en las Oficinas Coadyuvantes de la Procuraduría encontrándose en el espacio destinado para tal fin por “EL TRIBUNAL”, en cada uno de los**



cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, con el fin de proporcionar las atribuciones conferidas de acuerdo a lo señalado por el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

#### **IV.- Integrar más equipo técnico, así como espacio suficiente en cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria.**

De la misma manera que se necesitan hacer modificaciones y adiciones al Convenio de Colaboración rubricado el 22 de mayo de 2007 por los Titulares de los multicitados órganos, esta propuesta conlleva a los similares términos, toda vez, que dentro del Convenio, en la multicitada cláusula segunda refiere a cerca de equipo y espacio suficiente, mismo que a la letra señala lo siguiente:

##### **SEGUNDA.- COMPROMISOS “DEL TRIBUNAL”.**

1.- **Destinar**, en cada uno de los cuarenta y nueve Tribunales Unitarios Agrarios, **un espacio que cuente con el equipo y el mobiliario suficiente** para que un abogado de “**LA PROCURADURIA**” pueda desempeñar sus funciones.

Así las cosas, la lectura anterior denota un compromiso asumido por el Tribunal Agrario.

Ahora bien, en el mismo sentido y como se ha dejado claro a lo largo de este capítulo, una de las situaciones que genera problemas al abogado agrario al momento de realizar sus actividades conferidas, es la falta de equipo, espacio suficiente y mobiliario para la consecución de sus actividades, esto es así, ya que este compromiso apropiado, a favor, del Tribunal Superior Agrario no se ha llevado de la mejor manera, en virtud, de que los espacios designados para conseguir el objeto convenido, es decir, agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios, no son los óptimos.

Esto es así, ya que dentro la investigación de campo realizada en diversos Tribunales Unitarios Agrarios, en relación, a los señalado con la segunda cláusula, se pudo apreciar que los lugares designados para tal efecto, no satisfacen lo convenido, toda vez, que estos se describen materialmente y

físicamente con una mesa, una computadora obsoleta, dos sillas y un espacio cuadrado aproximadamente de 2 metros por 2 metros. Evidenciando la poca importancia e incumplimiento, al compromiso asumido por el Tribunal Superior Agrario en la multicitada cláusula segunda.

En el mismo sentido, esta situación deriva que todos los abogados agrarios, al trabajar en esas condiciones precarias, asuman una conducta de desinterés laboral, aunado a que están solos para tal actividad, esto en relación a la carga de trabajo que les llega a diario.

Situaciones que devienen en muchas ocasiones respecto al mobiliario y equipo dado a los módulos de la Procuraduría Agraria, que los sujetos agrarios piensen que solo es un módulo informativo, más no de procuración de justicia agraria, ya que así suele apreciarse, debido a la desatención por parte de los Tribunales Unitarios Agrarios, respecto al espacio y mobiliario destinado para el fin convenido.

Sentado lo anterior, la propuesta en relación, con esta situación, es que se haga exigible el compromiso del Tribunal Superior Agrario, con el fin de conseguir lo señalado dentro de esta segunda cláusula, tomando en consideración lo estipulado dentro del mismo Convenio, dentro de su cláusula cuarta, número dos, es decir, las responsabilidades, misma que a la letra señala:

2.- Analizar de manera conjunta, todos aquellos asuntos que por su naturaleza, importancia o gravedad requieran para su solución la intervención de "LAS PARTES".

Ahora bien, para que esta cláusula, se deba aplicar correctamente, debe ir aparejada y relacionada de acuerdo a lo señalado por lo referente a la cláusula cuatro, número uno, misma que señala lo siguiente:

**CLÁUSULA CUARTA:**

1.- Aportar los recursos financieros, materiales y humanos que sean necesarios para alcanzar el objetivo de este acuerdo, de conformidad con su capacidad operativa y presupuestal.

Así las cosas, analizando las anteriores cláusulas, aunado a la apreciación dada a la conducta de parte de los responsables de los diversos Tribunales Unitarios Agrarios encargados de destinar el espacio y los recursos para el logro y consecución del objeto convenido, se entiende que esta no encuadra a lo establecido en la segunda cláusula del Convenio de Colaboración, toda vez, que el Tribunal Superior Agrario designa un mínimo presupuesto a los módulos. Estando en el entendido, que los gastos de este Tribunal son diversos así como distribuidos para sus diferentes Áreas que lo conforman, sin embargo, los módulos son sumamente importantes, ya que es, a través, de estos que tanto la Procuraduría Agraria, como el Tribunal Superior Agrario, intentaron proporcionar asesoría y defensa jurídica a los sujetos agrarios, de otro modo no tendría objeto de creación el multicitado Convenio.

De modo que, si el Tribunal Superior Agrario cumpliera con lo convenido en cuanto a los actuales módulos, se tendría un espacio más cómodo funcional para los abogados agrarios, así como para los sujetos agrarios, produciendo efectos respecto a una mayor mejora, expedita asesoría y defensa jurídica. Logrando el fin convenido, ya que los representantes de los módulos tendrían las herramientas necesarias para una mejor actuación.

**V.- Crear una Comisión Permanente Interna, para la difusión de los derechos a ejidatarios, en cada una de las Residencias de la Procuraduría Agraria.**

Siguiendo, con el cúmulo de propuestas respecto al mejoramiento de actuación de la Procuraduría Agraria, en relación con los sujetos agrarios, y quedando manifestado a lo largo de la presente investigación una de las situaciones problemáticas que da lugar la actuación del órgano en comento, es

decir, la desinformación que este concibe, a través, de la escasa e ineficiente difusión vista en la práctica respecto las atribuciones y facultades conferidas, que la Ley Agraria y su Reglamento Interior le otorgan para la actuación, dentro del campo.

En efecto, la poca difusión que la Procuraduría Agraria sostiene en relación a sus facultades dotadas, respecto la procuración de justicia dentro del campo, ocasiona que gran parte de los sujetos agrarios guarden una actitud de incertidumbre, toda vez, que estos no saben a quien o a que lugar acudir para efectos de requerir una asesoría referente ante que autoridad dirimir sus problemas correspondientes al agro.

De modo que, esta conducta adquirida por parte de los representantes de la Procuraduría Agraria, contraria a lo señalado por la Ley Agraria y su Reglamento, ocasiona que los sujetos agrarios al pretender ser asesorados respecto a sus situaciones jurídicas derivadas del campo, con el objeto de dirimir sus controversias legales, se desplacen innecesariamente al no saber a donde acudir como al efecto se señaló en el párrafo anterior, esto en relación con la concepción de la idea que guardan muchos de ellos respecto a la centralización del poder.

Ahora bien, la falta de difusión reiterada dentro del agro por parte del Área responsable de la Procuraduría Agraria, ocasiona un desplazamiento innecesario de los ejidatarios, ya que como se dijo en párrafos anteriores, en la mayoría de situaciones estos acuden hasta las oficinas centrales de la Procuraduría Agraria ubicadas en la Ciudad de México, sin embargo, estos se llevan la desagradable noticia negativa, por parte de los encargados de las mismas, debido a que estos no cumplen su función de asesoría, limitándose sólo a informarles a que autoridad competente acudirá para dirimir su conflicto agrario (Tribunales Unitarios Agrarios), siendo hasta ese momento que los sujetos agrarios son enterados del lugar y autoridad competente para resolver sus problemas agrarios.

En tal sentido, es preciso mencionar que esta situación de desplazamiento innecesario, ocasiona:

- Pérdida de tiempo, así como dinero por parte de los sujetos agrarios.
- El sujeto agrario se decepciona y no dirima su conflicto ante los Tribunales Unitarios Agrarios, quedando contrariado y confundido, debido a la poca difusión de procuración de la Procuraduría Agraria dentro del campo.
- Enfrentamientos internos, pérdida de vidas.

Así las cosas, y para tener una adecuada percepción de la propuesta señalada, respecto a los problemas antes evidenciados derivados de la conducta descrita por parte del Área responsable de la Procuraduría Agraria, es necesario mencionar la organización de las Residencias, oficinas objeto de adición y modificación estructural, con el objeto de referir el Área representativa a modificar.

En efecto, las Residencias de la Procuraduría Agraria, se componen de la siguiente estructura:

- Jefatura de Residencia
- Área Administrativa
- Área Operativa
- Área Jurídica

En tal sentido, y partiendo de la estructura componente de las Residencias de la Procuraduría Agraria, nos encontramos que es el Área Operativa, a través, de sus representantes, que en teoría son los encargados de difundir la información necesaria para efectos de comunicar a los sujetos agrarios sus derechos tendiente al agro.

Sin embargo, debido a la poca actuación de los representantes del Área Operativa dentro del campo, en relación al cumplimiento de su obligación de

difusión respecto la información de las facultades que ostenta la Procuraduría Agraria para los sujetos agrarios, es necesario proponer un cambio dentro de la mencionada Área Operativa, con el objeto de lograr una veraz difusión de sus atribuciones dentro del agro.

Es decir, que el Titular de la Procuraduría Agraria, a través, de las facultades que le confieren los artículos 144, fracciones I, IV y VII y 11, fracciones I, II y XVI de la Ley Agraria y de su Reglamento Interior respectivamente, es el que tiene potestad suficiente para ordenar constituir una Comisión Interna Permanente, encargada sólo para la difusión de los derechos de los ejidatarios dentro de las zonas ejidales.

En efecto, esta propuesta respecto a la constitución de una Comisión Permanente dentro del Área Operativa de cada Residencia establecida dentro de la República Mexicana, se debe de establecer, a través, de la coordinación general de delegaciones y el delegado estatal, oficinas de las que dependen las Residencia de la Procuraduría Agraria para su funcionamiento y organización de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores.

De modo que, es, a través, de la participación del Procurador Agrario, que se debe de instaurar esta Comisión Permanente Interna, dentro del Área Operativa de las Residencias de la Procuraduría Agraria.

Así las cosas, de ordenarse crear esta Comisión Permanente Interna para la difusión de los derechos de los ejidatarios operando esta sólo dentro del campo, se tendrían los siguientes efectos positivos:

- Los sujetos agrarios estarían mejor y debidamente informados, respecto a que órganos y a donde acudir a dirimir y procurar su justicia agraria, en razón de competencia territorial.
- Los sujetos agrarios no tendrían más la necesidad de perder dinero y tiempo, debido al desplazamiento a la Capital de País, ya que invertirían estos rubros en su producción laboral.

- La Procuraduría Agraria, daría realmente el servicio de procuración de justicia como al efecto lo establece el multicitado artículo 27 Constitucional, en relación con los artículos, 135 de la Ley Agraria, 2 y 4 de su Reglamento Interior.
- Se dirimirían más número de juicios del agro, dentro de los Tribunales Agrarios, mismos que fueron creados con ese objeto.

En ese sentido, si bien es cierto que el Área Operativa de las Residencias se conforma por cuatro visitantes agrarios, cuyas funciones son las de representar integralmente a los sujetos agrarios de acuerdo con lo señalado por los artículos 8 y 29 de su Reglamento Interior, es decir, acuden a diversos ejidos para asesorar a los sujetos agrarios, siempre y cuando los mismos lo requieran, a través, de petición.

En ese orden de ideas, esta Comisión Permanente, se compondría por dos integrantes del Área Operativa de cada una de las Residencias. Integrantes que rotarían tal función periódicamente, logrando el compromiso en las actividades de difusión asimismo, el desplazamiento físico y permanente de comunidad en comunidad; la labor sería periódicamente para cada uno de estos, evitando con tal medida dictada, la contratación innecesaria de más personal, así como dejar sin el Área Operativa de cada una de las Residencias, Áreas como se mencionó anteriormente, cuentan con cuatro representantes facultados para visitantes agrarios.

De modo que si hay cuatro visitantes agrarios, con la instauración de las Comisiones Permanentes, se intercambiarían periódicamente las funciones entre los cuatro integrantes de la multicitada Área Operativa, evitando que sea tediosa la función tanto de visitador, como de los informantes agrarios, nombre que se daría a los integrantes de las Comisiones, logrando así que la Procuraduría Agraria cumpla sus exigencias de creación, es decir, procuración de justicia agraria.

#### **4.4 Efectos Derivados de las Propuestas Señaladas**

Habiendo señalado cada una de las propuestas para mejorar la función de los módulos de la Procuraduría Agraria establecidos dentro del multicitado Convenio de Colaboración, así como para lograr mayor difusión de sus facultades en las zonas ejidales, a través, de:

- **Nombramiento de más abogados agrarios dentro de cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria que se encuentran establecidos internamente en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios.**
- **Revestir de mayores facultades de actuación a los citados módulos debido al cambio de su nombre.**
- **Integrar más equipo técnico así como espacio suficiente en cada uno de los módulos de la Procuraduría Agraria.**
- **Cambio de nombre a los módulos de la Procuraduría Agraria, creados, a través, del Convenio de Colaboración.**
- **Constituir una Comisión Interna Permanente dirigida solo a las comunidades del campo, para efectos de brindar periódicamente información sobre las facultades que ostenta la Procuraduría Agraria.**

Así las cosas, de concretarse las propuestas descritas anteriormente, se producirían efectos positivos, respecto al buen y mejor funcionamiento interno tanto de la Procuraduría Agraria, así como en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios.

En efecto, estas mejoras y funcionamientos derivados de las multicitadas propuestas, lograrían una mayor celeridad procesal en los trámites de sujetos agrarios llevados ante los diversos Tribunales Unitarios Agrarios, eliminando, a través, de las mismas la idea del centralismo adquirida por parte de los sujetos agrarios, debido a poca difusión dentro de los ejidos por parte de la



Procuraduría Agraria, ya que los encargados de de tal función la realizarían periódicamente, a través, de las Comisiones creadas.

De la misma forma, que los órganos en comento tendrían efectos positivos, los sujetos agrarios los tendrían, toda vez, que lograrían dirimir sus controversias relacionadas con el agro ante los Tribunales competentes, ya que estarían previamente asesorados por los abogados de las nuevas Oficinas de la Procuraduría Agraria derivado de la información emitida a ellos, mediante las Comisiones Internas creadas para tal fin.

En tal sentido, es preciso mencionar que tanto los órganos en comento, como los sujetos agrarios además de tener las mejoras señaladas, tendrían efectos positivos en los sectores económicos y jurídicos, mismos que se analizaran por separado a continuación.

#### **4.4.1 Efectos Económicos**

Respecto a este rubro, derivado de las propuestas señaladas dentro de esta investigación, nos encontramos primeramente con la necesidad de fijar los efectos económicos que se producirían, a favor de los sujetos agrarios de llevarse a cabo las mismas:

- Primeramente, los sujetos agrarios se olvidarían de trasladarse kilómetros innecesarios, toda vez, que las Comisiones Permanentes se encargarían de informar debidamente el lugar de ubicación tanto de los Tribunales Agrarios, como de las Residencias así como hacerles saber que existen Oficinas de Representación de la Procuraduría Agraria dentro de cada Tribunal Unitario Agrario, capaces de satisfacer todas sus necesidades respecto al agro, con esta situación se generaría que los sujetos agrarios, tuvieran la decisión respecto a que lugar acudir, con base, a su lugar de ubicación geográfica, logrando reducir sus gastos económicos utilizados en desplazamientos innecesarios, dando la oportunidad para que estos

últimos inviertan su dinero a fortalecer sus parcelas y herramientas de trabajo relativos a su ámbito laboral.

Por su parte la Procuraduría Agraria se beneficiaría desde el mismo punto de vista, ya que:

- Actualmente, tanto sus módulos, como dentro de las Áreas Operativas y Jurídicas de cada una de sus Residencias, se encuentran laborando diversos representantes de las mismas, funciones que no se ejercen del modo correcto como al efecto se ha dejado ver, a través, de la investigación. Ahora bien, las propuestas respecto a la creación de nuevas oficinas representativas, así como las Comisiones Permanentes no afectan económicamente al órgano en comento, toda vez, que lejos de proponer contratación diversa de personal al ya existente, se intenta que del personal ahora existente que se encuentra laborando actualmente dentro de cada una de estas Áreas y módulos, sean removidos respectivamente, de acuerdo a lo ya señalado a lo largo de este capítulo, es decir, que los sueldos serían determinados de forma proporcional en relación de las nuevas Oficinas y Comisiones creadas, ya que solo se removerían internamente los encargados de las Áreas modificadas para tener las mejoras reclamadas para los integrantes del agro.

Así las cosas, la Procuraduría Agraria lejos de invertir económicamente en contratación innecesaria de personal, tendría únicamente que remover a su personal de un Área a las Oficinas Coadyuvantes. De tal manera este órgano evitaría los gastos inútiles y si elevaría la productividad de procuración respecto las facultades y atribuciones con las que fue creada.

#### 4.4.2 Efectos Jurídicos

Sin duda, los más afortunados, respecto los efectos jurídicos derivados de las propuestas aquí señaladas, son los ejidatarios, ya que, a través, de las mismas se benefician:

- Con la inclusión de los 2 abogados agrarios dentro de cada una de las creadas Oficinas Coadyuvantes, se atendería más eficaz y oportunamente su procuración, con el objeto de dirimir sus controversias legales, asegurándoles una atención responsable y veraz.
- Así mismo, los sujetos agrarios, debido a la inclusión de mayores facultades de actuación a las oficinas coadyuvantes, se verían beneficiados jurídicamente, ya que dentro de estas mismas se podrían tratar asuntos que antes no tenían facultades para hacerlo.

Derivando esta situación, a que realmente se procure justicia a los integrantes del agro, encontrándonos con un verdadero cumplimiento del objeto de creación, tanto de la Procuraduría Agraria, como del Convenio de Colaboración.

En el mismo sentido, y refiriéndonos solo a la Procuraduría Agraria, los efectos jurídicos producidos por parte de esta si se dieran tales propuestas, serían:

- Debido al cambio de nombre a los actuales módulos, se fortalecería la misión de creación de estos últimos, ya que al estar dotados de diversas facultades, estos tendrían un carácter más general respecto su actuar, con base, a lo señalado por los artículos 27 Constitucional, 135, 136 de la Ley Agraria y 2, 4, de su propio Reglamento Interior. Aunado a, que con la creación de las Comisiones Internas Permanentes, este órgano participaría con el objeto de ayudar a los

sujetos agrarios ampliando su labor y favoreciéndolos para dirimir sus controversias jurídicas.

- Del mismo modo, con la inclusión de 2 abogados en las oficinas creadas, estos tendrían el tiempo suficiente para procurar la atención debida a los sujetos agrarios, logrando que estos últimos realmente ejerzan las acciones conferidas en la ley competente para resolver sus asuntos de naturaleza agraria. Logrando encaminar el buen y mejor funcionamiento de las nuevas Oficinas creadas.

Por último, y no menos importante es a bien señalar los efectos jurídicos que producirían tales propuestas en relación con los Tribunales Agrarios:

- Debido a la modificación del multicitado Convenio de Colaboración en diversos párrafos de sus cláusulas, así como adiciones al mismo, los Tribunales Agrarios se verían favorecidos, ya que habría mayor concurrencia a ellos día con día con la finalidad de dirimir cuestiones agrarias, toda vez que se cumpliría el objeto primordial del citado convenio, es decir, establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones entre el Tribunal y la Procuraduría, a fin de agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria a favor de los sujetos agrarios. Evidenciando este planteamiento la agilidad para asegurar y garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, como al efecto lo establece el artículo 27 Constitucional.

Por tales razones, es que se debe modificar y adicionar el convenio de 22 de mayo de 2007 firmado por los Titulares de ambos órganos, mismo que de ser acatados tales cambios señalados dentro de este trabajo de investigación, se lograría un beneficio para los sujetos agrarios, y para los multicitados órganos, ya que se verían mejores resultados dentro de la Procuraduría Agraria, así como en el Tribunal Agrario debido al cumplimiento de sus funciones de creación.

Aunado a que se tendría una verdadera medida para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, así como una procuración de la misma, como al efecto lo establece el artículo 27 Constitucional, fracción XIX.

Finalmente concluimos este trabajo subrayando una idea presentada durante su desarrollo y que se considera de gran interés, tanto para la Procuraduría Agraria, para el Tribunal Agrario como para el Derecho Agrario, y que es la necesidad de cambiar lo convenido entre ambas Instituciones, con el objeto de dar mejor respuesta a los distintos sujetos agrarios que así lo requieran, destacando que en nuestros días hacen falta tales medidas de actuación por parte de los órganos en comento, y que es de gran importancia trascender para que el Derecho Agrario en general avance y no se quede estancado debido al malo funcionamiento que guarda en relación con otras materias jurídicas.

## CONCLUSIONES

Como parte final y a manera de coronar esta investigación, presentamos las conclusiones a las que he llegado, como consecuencia de las ideas, posturas, razonamientos y argumentos en general, que han sido expuestos durante su desarrollo y que son, a saber, las siguientes:

**PRIMERA.** La procuración y la defensa de los derechos hacia los sujetos agrarios, es un tema que ha ocupado tiempo entre los legisladores desde décadas pasadas, ya que con el paso de estas, se han establecido diversos órganos percusores capaces de salvaguardar la protección de los mismos, como lo fueron la Procuraduría de los Pueblos, Procuraduría de Asuntos Agrarios y Dirección General de Procuración Social Agraria, por resaltar los de mayor relevancia, sin embargo, estos órganos sufrieron modificaciones, substituyéndose unos con otros, en virtud, de los pocos resultados positivos obtenidos con la aplicación de las medidas a procurar dentro de cada órgano, toda vez, que estas medidas ocasionaron una gran pérdida de tiempo tanto para el estado, como para los sujetos agrarios, logrando la mala ejecución de sus funciones conferidas. Por tal situación, derivado de la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional, los legisladores decidieron constituir la Procuraduría Agraria.

**SEGUNDA.** El órgano denominado Procuraduría Agraria, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir, esta dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, misma que se encuentra señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de la fracción XIX, de su artículo 27. Y se creó con el objeto de defender y procurar los derechos de los sujetos agrarios.

**TERCERA.** El derecho es definido, como el conjunto de normas jurídicas que regulan al hombre en sociedad, ahora bien, partiendo de esta definición, nos encontramos que los legisladores al tratar de que se cumpla tal fin, a través, del

tiempo han intentado disponer medidas para la adecuada impartición de justicia, respecto al agro, mediante el establecimiento de órganos, como lo fueron las Comisiones Agrarias del Sur, la Comisión Nacional Agraria, Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas, mismos que en su tiempo de actuación respectivamente, guardaron deficiencias al impartir la justicia, por lo que, derivado de la reforma realizada en 1992 al artículo 27 Constitucional, se ordenó la creación de Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

**CUARTA.** El actual artículo 27 consagrado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, justifica el nacimiento del Derecho Agrario. Ahora bien, este artículo ha sufrido diversas reformas con el paso del tiempo, resaltando las realizadas en los años 1934, 1946, 1983 y 1992. Sin embargo, la más importante de estas, fue la realizada en 1992, ya que en esta se ordenó la creación de órganos tanto protectores, como receptores para resolución de problemas agrarios, así como para la organización de la tierra en el campo, es decir, la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

**QUINTA.** La Procuraduría Agraria, se rige bajo los ordenamientos expresos que al efecto señalan la Ley Agraria y su Reglamento Interior, mismos que establecen sus atribuciones específicas, procedimientos especiales, así como su integración, mediante un Procurador, 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 para el adecuado funcionamiento de esta.

**SEXTA.** Para que los Tribunales Agrarios tengan una verdadera actuación judicial, se necesita que esta se encuentre regulada bajo ordenamientos normativos específicos, como lo son, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria, su Ley Orgánica, así como su propio

Reglamento Interior. Leyes y Reglamentos que señalan tanto sus atribuciones, como integración, asimismo sus principios de actuación.

**SÉPTIMA.** La Procuraduría Agraria cuenta para la correcta aplicación de sus funciones, con una serie de Unidades Técnicas y Administrativas encargadas de atribuciones específicas, sin embargo, estas no cumplen sus encomiendas de una forma adecuada y funcional, esto es así, derivado de la poca difusión que las mismas realizan dentro del agro, toda vez, que los sujetos agrarios en la actualidad, no tienen certeza veraz acerca de donde, o ante quien, acudir para el asesoramiento legal de sus controversias jurídicas, consiguiendo con tales actuaciones, pérdida innecesaria de tiempo, dinero, así como una inactividad procesal por parte de estos últimos.

**OCTAVA.** Los Titulares de la Procuraduría Agraria y del Tribunal Agrario respectivamente, el día 22 de Mayo de 2007, celebraron el Convenio de Colaboración con el objeto de establecer las bases de colaboración y coordinación de acciones entre estos, a fin de agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios, sin embargo, el mismo esta colmado de incumplimientos por parte del Tribunal Superior Agrario, a través, de los Tribunales Unitarios Agrarios. Así como falta de previsiones por parte de la Procuraduría Agraria, toda vez, que se le dio poca relevancia y facultades a los espacios de actuación representativos de la Procuraduría Agraria establecidos en los diversos Tribunales Unitarios Agrarios, aunado a que no se señaló una denominación cierta a estos últimos, así como el nombramiento de solo un abogado encargado de tal importante espacio, situaciones que derivan el incumplimiento del objeto del mismo.

**NOVENA.** Dentro del multicitado Convenio de Colaboración, en su cláusula segunda se aprecia que solamente se señaló el establecimiento de “espacios suficientes”, que en la práctica se denominaron “módulos”, derivando que los sujetos agrarios tengan un cierto conflicto al no saber si son módulos informativos o representativos, por lo tanto, se les debe especificar su denominación, siendo



esta la de “Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria”, además de integrar esta Oficina en la estructura tanto de la Procuraduría Agraria, así como en la de los Tribunales Agrarios, para que de esta manera se produzcan efectos positivos, como lo sería en todo lo relacionado a la regulación sobre la actividad procesal agraria, así mismo, los sujetos agrarios tendrían mas concurrencia a los mismos, ya que, tendrían igualmente mayor certeza respecto a que los renombrados módulos serian una extensión de la Procuraduría Agraria, como al efecto su nombre lo señalaría.

**DÉCIMA.** Relacionado con la propuesta respecto el cambio de nombre a los “espacios suficientes” señalados en la cláusula segunda del Convenio de 22 de mayo de 2007, es decir, de “módulos”, a “Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria”, se derivaría que la Procuraduría Agraria las envistiera de las facultades y atribuciones que al efecto señala el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, es decir, darles una misma jerarquía como al efecto se les de a las Residencias de la Procuraduría Agraria, esto en relación con el artículo 30 del mismo ordenamiento legal en el cual se delegan las facultades de estas ultimas. Para así lograr cumplir con el fin convenido por la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario.

**DÉCIMO PRIMERA.** Se debe de integrar dos abogados agrarios en cada una de las creadas Oficinas Coadyuvantes de la Procuraduría Agraria, así como mas espacio y material apto para el buen desempeño de estas, toda vez, que en los actuales módulos, solamente están integrados por un abogado, aunado a las condiciones precarias con las que desempeñan sus actividades, situaciones que derivan desatención y retraso de sus actividades conferidas, debido a la cantidad de trabajo que a ellos llega, y que de llevarse a cabo estas propuestas, surtirían efectos positivos para los multicitados órganos, así, como para los sujetos agrarios.

**DÉCIMO SEGUNDA.** Con la creación de una Comisión Permanente Interna, para la difusión de los derechos a ejidatarios, en cada una de las Residencias de

la Procuraduría Agraria, se terminaría con los problemas en los que se ven día con día los sujetos agrarios, toda vez, que estarían debidamente informados periódicamente respecto las atribuciones guarda la Procuraduría Agraria, así como de la existencia de las Oficinas Coadyuvantes Representativas de la Procuraduría Agraria integradas en cada tribunal Unitario Agrario, derivándose una mejor y expedita procuración e impartición de justicia agraria.

**DÉCIMO TERCERA.** Derivado de las propuestas señaladas en este trabajo de investigación, se obtendrían efectos positivos tanto económicos, como jurídicos, para los órganos a estudio y para los sujetos agrarios, efectos que se verían reflejados principalmente en la mejora de impartición de justicia agraria, así como en su procuración, como al efecto lo señala el artículo 27 Constitucional, de la misma manera se lograría evitar la pérdida de dinero y de tiempo que invierten los sujetos agrarios en los traslados innecesarios e ineficientes, consiguiendo que los mismos inviertan esos rubros en material para el buen desempeño de su actividad agraria, mejorando e impulsando con esto la economía actual del País.

**DÉCIMO CUARTA.** Con la exposición de los problemas actuales con los que se enfrentan los sujetos agrarios presentados dentro de la presente investigación, así como con las propuestas recaídas para su extinción, se considera que se lograría realmente agilizar la procuración e impartición de justicia en materia agraria, a favor de los sujetos agrarios.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, tercera edición actualizada, Porrúa, México, 1998.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, tercera edición, Porrúa, México, 2004.

BÁRCENAS CHAVEZ, Hilario, Derecho Agrario y Juicio de Amparo, Mc Graw Hill, México, 2000.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, décimo novena edición, Porrúa, 2008.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Proceso Social Agrario, séptima edición actualizada, Porrúa, México, 1999.

DE IBARROLA, Antonio, Derecho Agrario, “El Campo, Base de la Patria”, segunda edición actualizada, Porrúa, México, 1983.

DELGADO MOYA, Rubén, Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal Agrario, SISTA, México, 2005.

DELGADO MOYA, Rubén, Manual y Guía de Derecho Procesal Agrario, “jurisprudencia en Materia Agraria desde 1917”, tercera edición, SISTA, México, 2000.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Historia del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 2002.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Las Acciones de Controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Agrario, Porrúa, México, 2000.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, El Derecho Agrario y el Problema Agrario en México, Porrúa, México, 2002.

GABINO FRAGA, Manuel, Derecho Administrativo, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 2003.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Porrúa, México, 1993.

HERNÁNDEZ APARICIO, Francisco, Procuración en Justicia Agraria, “Práctica Elemental”, Porrúa, México, 2006.

JURADO ROJAS, Yolanda, Técnicas de Investigación Documental, “Manual para la elaboración de tesis, monografías, ensayos e informes académicos”, décimo novena edición, Cengage learning editores, México, 2002.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Derecho Constitucional, IURE editores, México, 2008.

MUÑOZ LÓPEZ, Saúl Aldo, Curso Básico de Derecho Agrario, PAC, México, 2007.

MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl, El Proceso Agrario y Garantías Individuales, segunda edición, PAC, México, 2001.

NAVARRO GONZÁLEZ, N. Gerardo, Derecho Agrario, Oxford, México, 2009.

NAZAR SEVILLA, A. Marcos, Procuración y Administración de Justicia Agraria, Porrúa, México, 1999.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, Mc Graw Hill, México, 1994.

SOSAPAVÓN YÁÑES, Otto, Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1999.

VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo, Lecciones de Derecho Agrario, PAC, México, 2001.

### **HEMEROGRAFÍA**

MACÍAS COOS, Ruth, Revista de los Tribunales Agrarios, “La Procuración de Justicia en Materia Agraria” número 17, Tribunal Superior Agrario, México 1998.

### **FUENTES LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

[http://www.pa.gob.mx/boletines/convenios/convenio\\_PA\\_Tribunal.pdf](http://www.pa.gob.mx/boletines/convenios/convenio_PA_Tribunal.pdf)

<http://www.pa.gob.mx/boletines/2007/36.htm>

<http://www.pa.gob.mx/pa/areas/cdg.html>

## **OTRAS FUENTES**

Diccionario de la lengua Española, "Esencial", Larousse, México, 1994.

## **ABREVIATURAS**

P.A. Procuraduría Agraria

D.O.F. Diario Oficial de la Federación

FAM. Familia

V. tr. Verbo transitorio

L.A. Ley Agraria

art. Artículo

R.I.P.A. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

L.O.T.A. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

R.I.T.A. Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios

L.O. Ley Orgánica

etc. etcétera

L.O.P.J.F Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

gob. Gobierno

mx. México

pdf. Portable Document Format