

320809

15  
20

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**PLANTEL TLALPAN**

**Escuela de Derecho**

**Con estudios incorporados a la Universidad Nacional  
Autónoma de México.**

**“PROCURADURIA AGRARIA” Institución de Servicio Social  
Para la Defensa de los Derechos de la Clase Campesina.**

**T E S I S  
Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A**

**Enrique García Serrano.**

**Asesor: Licenciado. Joaquín Camacho Lazo De La Vega.**

**FALLA DE ORIGEN**

**México, D.F.**

**1995.**



## **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 está 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**

### **A Dios**

**Por darme la oportunidad de ver realizada una de mis etapas como persona.**

### **A Mi Padre**

**Expresando mi profundo agradecimiento y reconocimiento, por sus esfuerzos en mi educación, ya que siempre que lo necesite estuvo presente.**

**Y manifestarle a este Profesionista destacado al Magistrado Enrique García Burgos, que lo Admiro y Respeto mucho, ya que es un gran ejemplo a seguir., por lo que me siento orgulloso de que sea mi Padre y Amigo a la vez.**

### **A Mi Madre**

**Por su dedicación y esfuerzo en gran parte de mi Formación.**

### **A Mi Hermano Eduardo**

**Deseándole lo mejor , en su vida Personal y Profesional.**

### **A Mi Esposa Rossy**

**Quien ha sido una de las personas que mas me ha ayudado en mi formación Profesional., por lo que se merece toda mi admiración y reconocimiento , como Persona, Amiga, Madre, Esposa y Profesionista.**

### **A Mi Hijo Enrique**

**Porque el amor que siento por ti, ha sido una de las razones para irme superando cada día mas.**

**A Mis Suegros  
Por su apoyo y confianza.**

**Al Licenciado Joaquín Camacho Lazo de la Vega.  
Excelente Catedrático, mi agradecimiento por su  
valiosa ayuda y dirección en este trabajo.**

**Al Licenciado José Manuel Cantero Colín  
Por brindarme parte de su valioso tiempo  
para revisar este manuscrito.**

**A Los Licenciados  
Victorino Serrano Hernández, Everardo Moreno  
Cruz, Ricardo García Villalobos y Miguel Ángel  
Gopar Martínez, que contribuyeron en mi  
formación Personal y Profesional, a ellos mi  
agradecimiento mas sincero.**

**A La Licenciada Xochitl E. Gallegos Cordova  
Mi expresa gratitud, ya que formo parte en mi  
desarrollo Personal.**

**A Urbano Farias Gallegos  
Como un grato recuerdo, por su entereza ante  
la vida.**

**A Mis Amigos  
Federico Herrera, Raúl Flores, Genáro Rosas,  
Carlos Torres, Raymundo Magaña y David Flores.**

**A Mis Profesores y Compañeros de la Universidad.**

**A Ángel Garduño Herrera  
Por su valiosa ayuda en la elaboración de este Trabajo.**

# “PROCURADURIA AGRARIA”

## INSTITUCION DE SERVICIO SOCIAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA CLASE CAMPESINA.

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO:

#### ANTECEDENTES HISTORICOS:

1.1. Consideraciones Preliminares .....	1
1.2. Epoca Precolonial .....	5
a).-Panorama General del Pueblo Azteca .....	6
b).-Diferentes Formas de Tenencia de la Tierra .....	9
c).-Organización Jurídica .....	12
1.3 Epoca Colonial .....	17
a).-Aspecto General de la Nueva España .....	17
b).-Diferentes Tipos de Propiedad .....	20
c).-Leyes Protectoras de Indios .....	23
d).-Autoridades Encargadas de Proteger a los Indios .....	25
1.4. México Independiente : 1810-1910 .....	28
a).-Causas Decisivas del Movimiento de Independencia .....	28
b).-Primera Etapa del México Independiente .....	30
c).-Disposiciones Importantes de la Segunda Mitad del Siglo XIX .....	31
d).-El Problema Agrario Durante el Porfiriato .....	37
1.5. México Revolucionario: 1910-1917 .....	38
a).-Principios de Justicia Social .....	38
b).-Plan de San Luis Potosí .....	39
c).-Plan de Ayala .....	40
d).-Ley del 6 de Enero de 1915 .....	41
e).-Artículo 27 de la Constitución de 1917 .....	43

## **CAPITULO SEGUNDO:**

### **PROCURADURIA DE PUEBLOS:**

2.1. Situación en el campo .....	49
2.2. Decreto que la crea de 1922 .....	53
a).-Dependencia de la Comisión Nacional Agraria .....	53
b).-Funciones .....	55
c).-Atribuciones y deberes del Procurador General de Pueblos .....	56
d).-Atribuciones y deberes de los Procuradores de Pueblos .....	58
2.3. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria .....	61
a).-Inspección de Procuradurías de Pueblos .....	62
b).-Funciones de esta Oficina .....	63
c).-Funciones de las Procuradurías de Pueblos .....	63
2.4. La inclusión de esta Institución dentro del Plan Sexenal, P.N.R. ....	64
2.5. Evolución de esta Institución .....	66
a).-Comisión Nacional Agraria .....	66
b).-Departamento Agrario .....	66
c).-Departamento de Asuntos Indígenas .....	68
d).-Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización .....	69

## **CAPITULO TERCERO:**

### **PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS:**

3.1. Consideraciones .....	71
3.2. Decreto que la crea .....	71
a).-Exposición de Motivos .....	71
b).-Dependencia Jerárquica .....	72
c).-Estructura .....	73
d).-Funciones .....	73

3.3. Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios .....	73
a).-Funciones de la Oficina Coordinadora de las Procuradurías ubicadas en los Estados .....	74
b).-Atribuciones y deberes de los Procuradores de Asuntos Agrarios .....	75
c).-Otras Funciones .....	76
3.4. Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria .....	76
a).-La Dirección de Inspección, Procuración y Quejas .....	76
b).-La Dirección General de Procuración Social Agraria .....	79

#### **CAPITULO CUARTO:**

##### **PROCURADURIA AGRARIA:**

4.1. Breves Consideraciones .....	89
4.2. Ley que crea la Procuraduría Agraria .....	89
a).-Funciones .....	89
b).-Atribuciones .....	90
4.3. Estructura Administrativa .....	93
4.4. Atribuciones de la Procuraduría Agraria .....	97
a).-De Conciliación y Concertación .....	99
b).-De Asuntos Jurídicos .....	101
c).-De Organización y Apoyo Social Agrario .....	102
d).-De Quejas y Verificación .....	103
e).-Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos .....	105
4.5. Del Procedimiento en la Procuraduría .....	106
4.6. Crítica .....	110
4.7. Propuesta de Reformas .....	116

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

**LEGISLACION**

**HEMEROGRAFIA**

## INTRODUCCION

A manera de Introducción y como una reflexión, valdría la pena preguntarse, porqué algunas Universidades privadas han hecho de la cátedra de Derecho Agrario una materia optativa dentro de sus planes de estudio y con ello no tener la oportunidad de preparar jóvenes profesionistas especializados en la materia, que si les agradara esta se dedicarían a ella o bien que les redituara otro tipo de satisfacciones; máxime en estos tiempos, que con motivo de las reformas a la Carta Magna han surgido dos instituciones que cambian por completo el panorama del campo, en lo que se refiere a la asesoría legal para la defensa de los derechos a través de una Procuraduría Agraria y la instalación en el país de los Tribunales Agrarios, 35 Distritos, órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción. La asistencia legal a los campesinos además de constituir una necesidad, se vuelve una obligación para el estado, al disponer en la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que cuando una de las partes en el juicio agrario se encuentra representada legalmente, la otra podrá acudir a la Procuraduría Agraria a solicitar los servicios del abogado agrario adscrito. El campo también demanda la presencia de jóvenes abogados sólidamente preparados para que enfrenten los problemas cada día más difíciles del agro Mexicano.

Durante muchos años la justicia agraria se impartió ante y por una Institución esencialmente de carácter administrativo como lo es la secretaría de la Reforma Agraria, antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o Departamento Agrario, a la que se acusó de ser juez y parte y a la cual acudían los campesinos representados en la mayor parte de sus asuntos por gente impreparada y falta de experiencia, y a veces por líderes corruptos o coyotes sin escrúpulos que coludidos con empleados o funcionarios inmorales (sin que esto haya sido por ningún concepto la regla general) transgiversaron en muchos expedientes sus derechos.

Esta y otras muchas razones hicieron posible el nacimiento de la Procuraduría Agraria, institución de carácter eminentemente social que surge como defensora de los derechos de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, jornaleros agrícolas y en general todo aquel que se sienta lesionado, al violarse en su perjuicio las disposiciones normativas que rigen la vida del campo. La Procuraduría Agraria dentro de sus funciones podrá representar a los campesinos en juicios de carácter agrario, civil, penal, mercantil y en cualquier área o rama del derecho; sus atribuciones y sus funciones pueden ser múltiples en la defensa de los derechos de los hombres del campo.

Por eso al hacer ésta reflexión, resulta incomprensible la derterminación tomada por algunas Instituciones de Estudios Superiores de cambiar sus planes de estudio y decidir que ésta rama del

**Derecho Social se suprime ocasionando con ello, como ya lo dejamos asentado, que los nuevos abogados se presenten a representar a alguna de las partes en los juicios agrarios sin tener los conocimientos mínimos indispensables sobre la materia, en detrimento de la persona a quien representa. Lo anterior es válido y aplicable tanto para los profesionalistas que prestan sus servicios en el organismo social, como aquellos que lo realizan de manera particular.**

Es cierta la crítica que se ha hecho a la cátedra de Derecho Agrario impartida, respecto a que en el año o semestre que se imparte únicamente se desarrolla parte del programa de estudios, o sea únicamente se enseña la parte histórica, que comprende el estudio de Leyes, Planes, Decretos, Acuerdos, Circulares y en general toda disposición que tuvo relación con el reparto, explotación y titulación de los terrenos rústicos, que originalmente pertenecieron a la Nación. En tal virtud debe ser prioritario y primordial adecuar los planes de estudio de las universidades a la realidad que se presenta y enfrentar los retos de la modernización del Derecho Social Agrario, al haberse implementado un verdadero procedimiento agrario llevado ante autoridades jurisdiccionales.

Mi experiencia me aconseja que este asunto que estoy planteando se trate con la diligencia y rapidéz necesaria; mi paso por la Secretaría de la Reforma Agraria y por los tribunales Agrarios, así me lo han demostrado.

# **CAPITULO PRIMERO**

## **ANTECEDENTES HISTORICOS**

## **1.1).- CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Debemos como punto de partida para iniciar este tema que hemos seleccionado como Tesis Profesional, delimitar el significado de los términos usados, para la cual recurriremos al Diccionario Jurídico<sup>1</sup> que nos expresa lo siguiente:

**PROCURA.-** Poder que una persona otorga a otra para que en su nombre realice un acto ó actos jurídicos determinados. // Procuraduría.

**PROCURACION.-** Acto jurídico en virtud del cual el representado otorga al representante el poder para representarlo. // Actividad característica del Procurador, desarrollada en el ejercicio de su cometido profesional.

**PROCURADOR.-** Profesional del derecho que cumple en el proceso la función de representar a las partes.

**PROCURADOR DE JUSTICIA.-** Funcionario público al servicio de la Procuraduría de Justicia que desempeña las actividades inherentes al Ministerio Público.

**PROCURADURIA.-** Actividad profesional del procurador, así como su oficina ó despacho.

**PROCURADURIA DE JUSTICIA.-** Institución que cumple las funciones atribuidas al Ministerio Público por las disposiciones orgánicas correspondientes, bien en el orden Federal, bien en el del Distrito Federal ó en el de las entidades de la Federación.

Dadas las definiciones jurídicas de los términos relacionados con el tema que por sí solas son explicativas y marcan la diferencia entre ellos mismos.

El origen de esta institución, como de tantas otras que siguen vigentes en el Derecho

---

<sup>1</sup> De Pina, Rafael y De Pina, Vara. Rafael, *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México 1986, Pág 398

positivo, la encontramos en el Derecho Romano, diciéndonos al respecto el **Dr. Guillermo Floris Margadant**, al tratar lo relativo a la "Personalidad en el Proceso"<sup>2</sup>:

Todavía antes de ser reconocida la posibilidad de hacerse representar en los juicios, existía, cuando menos, la de hacerse acompañar en los actos procesales por peritos en el derecho ó en la práctica forense, los advocati (literalmente, los que son llamados para asistir al proceso), los oratores (especialistas en el "bien decir", que deben impresionar al juez con bellas palabras, cuando quizá la pura razón jurídica no bastase para convencerlos) y los patroni (originalmente, ciudadanos poderosos que intervenían a favor de personas humildes ó extranjeras -sus clientes- que se habían colocado bajo su protección).

Quizá sea en relación con los menores de edad, sui iuris, cuando encontramos por primera vez la representación procesal, por el tutor, todavía en plena época de la legis actiones. A partir de este momento, la facultad de otorgar poderes para pleitos se fue extendiendo y generalizando poco a poco.

Esta representación procesal tomaba dos formas. En primer lugar, hallamos al cognitor, instituido en presencia del adversario por palabras solemnes. En caso de representar al demandado, respondía personalmente del cumplimiento de la eventual condena; y el actor, para conservar su derecho de reclamar ésta también al demandado mismo, debía obtener de éste una fianza, la cautio indicatum solvi, ó sea, la garantía de que el demandado pagaría el objeto de la sentencia. La representación procesal, por tanto, no admitía aún, que actos de A repercutieran automáticamente en el patrimonio de B.

También era posible basar la representación procesal en otra figura, la del Procurator, aceptado por el Magistrado sin solemnidad especial ni necesidad de la presencia del adversario e, inclusive, sin mandato especial por parte de su representado (de manera que podía ser un gestor negotiorum, en vez de un mandatario). En legítimo interés de la parte contraria, tal procurador del demandado, debía garantizar, con una fianza, que el objeto de la posible condena sería pagado por el (la cautio iudicatiom solvi) y garantizar también que su representado aceptaría el resultado de su

---

<sup>2</sup>-FLORIS MARGADANT, S. *El Derecho Privado Romano*. Editorial Esfinge. México 1986. pags 190  
329-417

intervención (la cautio ratam rem dominum habiturum).

En tiempos de Justiniano, las dos formas de representación procesal ya se habían unificado bajo el nombre de Procurator; el término cognitor se encuentra también en la literatura postclásica, pero con un nuevo significado, equivalente al juez ("el que conoce del pleito").

En relación a la cesión de créditos, el Derecho Romano, lo trataba con desconfianza. En el antiguo Derecho Romano, era casi imposible traspasar un crédito a otra persona. En el Derecho Clásico surgió además de la novación que ya existía, el mandato judicial. Cuando un acreedor quería ceder su crédito, podía dar un mandato procesal al cesionario, autorizándolo a demandar al deudor y a cobrar por cuenta propia (procuratio in rem suam, ó sea mandato para provecho del mandatario).

El mandato era un contrato por el cual una persona, el mandante encargaba a otra el mandatario, que realizara determinado acto, por cuenta y en interés de aquella. El derecho moderno limita el mandato a actos jurídicos, artículo 2546 del Código Civil:<sup>3</sup>. El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga.

El que otorgaba el mandato se llamaba mandante, mandator ó dominus, el que se encargaba de realizar el acto, Mandatario ó Procurador.

Era un contrato consensual y el consentimiento podía manifestarse en forma expresa ó tácita, (al respecto señala lo mismo el artículo 2547 del Código Civil). El mandato romano era esencialmente gratuito, contrariamente al derecho moderno, artículo 2549 del Código Civil: solamente será gratuito el mandato cuando así se haya convenido expresamente. Para el jurista romano, si un mandato no era gratuito, era en realidad un locatio-conductio.

A pesar de esto, se introdujo la costumbre de considerar la relación entre medios ó abogados con sus clientes como una relación de mandato, por no querer ser tratados estos profesionistas como locatores sobre la misma base que los simples obreros. De este modo surgió la anomalía del mandato remunerado, cuyos litigios fueron tramitados por el pretor mediante un procedimiento extra ordinem.

---

<sup>3</sup> *Código Civil para el Distrito Federal., Del Mandato- Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. Pág. 442.*

El mandatario tenía el deber de realizar el acto que le hubiera encomendado el mandante, apegándose estrictamente a las instrucciones recibidas.

La relación jurídica que nacía del contrato de mandato terminaba por las siguientes causas:

1. -Por cumplimiento total;
2. -Por imposibilidad de cumplimiento;
3. -Por mutuo consentimiento;
4. -Por revocación ó renuncia, siempre que no se hicieran en un momento inoportuno ó de mal fe;
5. - Por muerte del mandante ó del mandatario; y
6. - Por el vencimiento del término previsto ó por cumplimiento de una condición resolutoria.

El Código Civil para el Distrito Federal trata en su Título Noveno lo relativo al contrato de mandato, artículo 2546 al 2604.

Ahora bien, expuesta la definición jurídica de los términos usados, sus antecedentes en el Derecho Romano y en el Derecho Civil vigente, sería conveniente para nuestro estudio referirnos a la Procuraduría de Asuntos Agrarios<sup>4</sup> que viene a ser el antecedente histórico de la hoy "Procuraduría Agraria"; institución que en su momento otorgó la asesoría legal necesaria a las autoridades y oficinas agrarias competentes. Los Procuradores eran los representantes legales de los

---

<sup>4</sup>Decreto Presidencial de fecha 1º de Julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 1953. Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 303.

campesinos (aunque muy limitados en sus funciones, por Ley).

Posteriormente este servicio de procuración se prestó a través de la Dirección de Procuración Social Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones se encuentran claramente definidas en el Reglamento Interior de la misma y que en su oportunidad se tratará, por lo cual ahora únicamente la tomamos como referencia, para señalar que su función es limitada y no acorde con la problemática agraria del momento que impide la consolidación de la producción, motivo por el cual se creó la "PROCURADURIA AGRARIA" con una mejor estructura y con más amplias facultades que abarcan el mundo actual agropecuario y que responde a los planteamientos de la clase campesina en todas sus actividades relacionadas con el agro.

Por otra parte no hay que olvidar, que el desconocimiento de la existencia de una instancia institucional ante la cual pueda acudir el ciudadano para resolver un problema en el que se encuentre involucrado, ó la falta de recursos para contratar los Servicios de una persona que lo asesore, provoca en muchos casos sentimientos en la población de ser sujetos de injusticias, mismos que repercuten en el ánimo colectivo, en la armonía social y van minando la credibilidad de las instituciones, lo que con el tiempo se transforma en rebeldía y descontento sociales; "No basta tener el derecho sino hay que saber hacerlo valer" y la "Procuraduría Agraria" debe ser la institución que cumpla con esa función social de orientar, convenir, concertar y defender a la clase más necesitada del país. Hoy más que nunca las desigualdades y las injusticias sociales han rebasado a los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, pero lo más grave aún, las instancias creadas no han resuelto los graves problemas que aqueja a los campesinos de México. Nos encontramos quizás en la última oportunidad histórica de resolver los problemas de una manera pacífica; recordemos que el factor tierra, al cual se encuentra íntimamente ligado al campesino mexicano, siempre ha sido un elemento que incide en los movimientos armados que se han dado en el país.

## **1.2).- EPOCA PRECOLONIAL**

Dada la forma de organización territorial que existía en ese período no hubo necesidad de que se asesorara jurídicamente al campesino de aquella época. Veamos pues cual era su forma de organización en cuanto al aspecto político-social, que se reflejaba en la tenencia de la tierra.

## a).- PANORAMA GENERAL DEL PUEBLO AZTECA

Podríamos expresar que los más remotos antecedentes de la "cuestión agraria", de la "problemática agraria" ó del "derecho agrario" en México, se encuentra en la época precolonial ó con relación a los primeros pobladores de este territorio y a su organización política y social que guardaban.

Los pueblos que habitaban las tierras del Anáhuac en ese tiempo, eran pueblos agrícolas, toda su economía giraba en torno de los productos de la tierra y por lo mismo se vieron obligados a organizar un sistema de tenencia de la propiedad territorial, es decir existían ciertas normas vigentes y aplicables a su forma de ser.

Existían en lo que más tarde fué el territorio de la Nueva España y el México de hoy, numerosos pequeños reinos más ó menos bien definidos como tales, pero los de mayor importancia eran el de los Aztecas, asentado en el Valle de Anáhuac y el de los Mayas que comprendía el sureste de la actual República Mexicana, llegando hasta lo que hoy se conoce como América Central y según algunos historiadores hasta parte de Sudamérica, por razones de influencia.

Sobre los Aztecas se tienen actualmente fundados conocimientos respecto de sus instituciones agrarias que eran fiel reflejo de su constitución social. Esta se encontraba compuesta por el Rey, la nobleza, los sacerdotes, el ejército, el pueblo de agricultores, comerciantes y artesanos y en último lugar los esclavos.

En relación a la forma en que se encontraban asentados los pueblos en las tierras del Anáhuac, nos dice **Lucio Mendieta y Núñez**<sup>5</sup> lo siguiente: Tres pueblos eran los que dominaban la mayor parte del territorio mexicano, el Azteca ó Mexica, el Tecpaneca y el Acolhua ó Texcocano.

"Situados muy cerca los unos de los otros se confundían a primera vista en un solo pueblo; pero, en realidad eran reinos diversos. En la época de la conquista formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, gracias a la cual no solamente lograron mantener su independencia en medio de los pueblos hostiles, sino que extendieron sus dominios en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos indígenas de su mismo evolutivo".

---

<sup>5</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario de México*. Editorial Porrúa, México 1982. Pags 13 y Sigs.

Estos pueblos eran pueblos de castas con una clara y manifiesta desigualdad social que era producto de la organización de la propiedad territorial; las clases privilegiadas gozaban de todas las prerrogativas y privilegios.

El propietario de todas las tierras era el Rey y el origen de su propiedad, la ocupación y la conquista; pero a la vez él distribuía grandes extensiones de terreno entre la nobleza, solamente transmisible a sus descendientes, lo que la hacía estar fuera del comercio.

Por otra parte los sacerdotes, el culto a los dioses y los miembros del ejército se sostenían con los productos de las tierras que les asignaba el monarca.

Los plebeyos no tenían derecho a la propiedad raíz, sin embargo, al asentarse el pueblo azteca después de una larga peregrinación, definitivamente, en lo que hoy es el Valle de México, se repartieron lotes a cada una de las cabezas de familia para que los cultivaran en su provecho. El reparto se hizo organizándolo en grupos de una misma ascendencia dentro de circunscripciones territoriales que se llamaban calpullis (Tierra de gente conocida ó de linaje antiguo). Nos dice la **Dra. Martha Chávez Padrón**<sup>6</sup> que en Tenochtitlán había 20 barrios ó calputlallis, las parcelas eran los calpullec y a las cabezas de barrio se les denominaba, chinancalli, que era quienes distribuían los calpullec.

La citada **Dra. Chávez Padrón** nos manifiesta al respecto la opinión vertida por **Manuel M. Moreno**, que sostiene que la sociedad Azteca no era una sociedad trivial ó familiar, sino una sociedad política plenamente estatal, pues existían en la sociedad azteca un régimen de propiedad y un sistema de organización territorial, una clara diferenciación en las clases sociales que la componían y unas relaciones de dominación (por parte de la clase alta) y una subordinación (hacia aquella) que venían a formar la base de su organización política.

Por ello este autor basa sus afirmaciones en la consideración de que el calpulli de la sociedad azteca, no tiene como fundamento los lazos familiares, sino vínculos de carácter político.

Por otra parte considera que la fundación de Tenochtitlán y su erección en ciudad

---

<sup>6</sup> - *Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa S.A. México 1970. Pág. 186 y Sigs.*

constituyen la prueba más contundente de la existencia de un "Estado Azteca".

Las propiedades agrarias del rey, de los nobles, de los militares de alta categoría, las del ejército, las de funcionarios, las de los sacerdotes y del culto religioso, eran cultivadas por campesinos llamados macehuales ó por otros que se denominaban malleques; estos últimos tenían ciertos derechos sobre las tierras que cultivaban y los primeros ninguno. Los esclavos estaban al servicio de sus amos lo mismo en las labores domésticas que en las agrícolas.

Para distinguir una clase de propiedad de otra y para determinar sus linderos y su extensión, se disponía de mapas en los que se les diferenciaba por medio de colores.

Esta organización de la propiedad territorial estaba de acuerdo con la organización social de los Aztecas, con sus ideas religiosas, sus tradiciones, sus costumbres y durante largo tiempo fué suficiente para satisfacer las necesidades de su población; pero a medida que esta aumentaba por su crecimiento natural y por la suma de nuevos grupos provenientes de las conquistas y de las relaciones con otros pueblos, se hizo sentir la presión demográfica sobre el territorio y comenzó a perfilarse una crisis agraria que no llegó a definirse porque los españoles interrumpieron la evolución de aquel pueblo azteca vencido en la guerra de conquista.

Los Aztecas tenían una organización político-social y un régimen de tenencia de la tierra en plena evolución. Las tierras eran cultivadas en su gran mayoría por los aztecas no libres y por los pueblos sojuzgados; los guerreros y sacerdotes entre quienes se repartía parte de la tierra conquistada, pagaban como tributo al rey una medida de cada tres.

Como podemos ver la población esclava que nada tenía, así como los pueblos sojuzgados, estaban y se mostraban inconformes ante tal situación, lo que motivó que algunos de ellos se aliaran para ayudar a los españoles en la conquista y al mismo tiempo, según ellos obtener su libertad y vengarse del pueblo azteca que los tenía sojuzgados.

La organización de la propiedad en los otros pueblos indígenas que habitaban el territorio de Anáhuac era parecida a la de los Aztecas.

## **b).- DIFERENTES FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA**

Como apoyo en las investigaciones que realizó el Lic. Raúl Lemus García<sup>7</sup> y que presenta en su obra, se formula el siguiente resumen de las formas de tenencia de la tierra que tenían los Aztecas:

### **COMUNAL**

#### **TIERRAS DEL PUEBLO (ALTEPETLALLI)**

Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

#### **TIERRA DEL BARRIO (CALPULLALLI)**

Estas tierras pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del calpulli, era una unidad socio-política teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

Calpulli era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de este, siempre que perteneciera a un barrio ó agrupación de casas, a cada barrio se le daban determinada cantidad de tierra para que las dividieran en parcelas ó calpullec. El Calpulli fué una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, esta propiedad era comunal y pertenecía al barrio, pero el usufructo era privado y lo gozaban quienes lo estaban cultivando; el calpulli no podía enajenarse pero sí dejarse en herencia.

Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli consistían en ser residente del barrio de que se tratara y viviera en el mientras deseara seguir conservando el calpulli, además y esto era fundamental, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola el jefe de familia era llamado y amonestado por el jefe del barrio ó calputlalli y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el calpulli y este se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarla; situación

---

<sup>7</sup> - Lemus Garcia, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano. Editorial México*

similar a la que anteriormente privaba en las unidades de dotación del ejido con la Ley Federal de Reforma Agraria.

## **PUBLICA**

Tierras destinadas al sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli (ó Tecpantlalli).

Los productos de estas tierras se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli.

Tierra del Tlaltocan ó Consejo de Gobierno (Tlaltocalalli).

Los productos de estas tierras se destinaban al sostenimiento del Tlaltocan ó Consejo de Gobierno y Altas Autoridades.

Tierras para sufragar gastos militares y de guerra (ó Milchimalli).

Los frutos de estas tierras se dedicaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

Tierras cuyos productos se destinaban al culto público (ó Teotlalpan).

Eran áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa ó culto público.

## **DE LOS SEÑORES**

### **A).- TIERRAS DE LOS PIPILTZIN (O PILLALLI)**

Eran posesiones otorgadas a los pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.

Pillalli eran posesiones antiguas de los pipiltzin (principales) transmitidas de padres a hijos ó concedidas por el señor en premio a los servicios prestados a la Corona. Existían tierras de la Corona llamadas TECPANATALLI, reservadas al dominio del rey y que usufructuaban los llamados Tecpanpouque, es decir gentes del palacio. Los principales no pagaban tributos pero prestaban al señor servicios militares, políticos, etc. y este los compensaba con tierras cuya extensión y condiciones solo dependían de su voluntad, en ocasiones les permitía transmitir ó vender sus tierras, prohibiéndoles se transmitieran a plebeyos, pues la venta era inexistente y el principal perdía todo derecho a la tierra. Los Pipiltzin eran parientes cercanos y allegados del señor, los principales y sus hijos, caballeros, comendadores y Gobernadores ó caciques.

### **B).- TIERRAS DE LOS TECPANTLACA (O TECPILLALLI)**

Eran tierras que se otorgaban a los dueños llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios del TLACATECUTI ó Jefe Supremo.

Tierras que estaban a disposición de las autoridades (ó Yahutlalli).

Tierras recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico.

Ahora bien una idea exacta de la organización de la propiedad en la época ó período que estamos analizando, la encontramos en el calpullalli, ya que es el antecedente más remoto que tenemos en nuestra historia del ejido actual, Calpullalli significa tierras del calpulli.

El escritor **Manuel M. Moreno** en su obra<sup>8</sup> determina los rangos característicos del Calpullalli, que podemos resumir de la forma siguiente:

1. - Las tierras pertenecían a lo que hoy llamaríamos la persona jurídica calpulli;
2. - El calpulli los daba en posesión dividiéndolos en suertes a los que habitaban en el barrio;

---

<sup>8</sup> - **Moreno, Manuel M.** *La Organización Política y social de los Aztecas. Editada por la S.R.A. CEHAM México 1981.*

3. - Eran de carácter inalienable, es decir, los poseedores de estas no podían venderlas, pero si tenían el goce de ellas por toda su vida;
4. - Los titulares de estas parcelas únicamente tenían la posesión de las mismas, posesión ésta que podían transmitir a sus herederos;
5. - Si alguna de las casas ó linajes se extinguía regresaban estas suertes ó parcelas al calpulli;
6. - Solo podían recibir tierras del calpullalli las personas que formaban parte del calpulli titular de ellas;
7. - Las tierras del calpulli que no se hubiesen repartido, el chinancaltec ó pariente mayor, con el parecer de otros ancianos las podía asignar al que las necesitara;
8. - Ningún calpulli ó miembro del algún calpulli podía entrar en el calpullalli de otro ni intervenir en sus tierras;
9. - Podía arrendarse el calpullalli excepcionalmente siempre y cuando el arrendatario fuera un calpullalli y no un particular, y;
- 10.- El poseedor de una porción del calpullalli perdía la posesión de este por el hecho de no cultivarlo durante el lapso de dos años consecutivos.

### **C).- ORGANIZACION JURIDICA**

Nos dice **Manuel M. Moreno** en su obra ya citada con respecto a la organización jurídica de los Aztecas lo siguiente:

El estudio de las instituciones jurídicas de las Mexicas es de tal manera importante, que merecería por si solo un trabajo especial; manifestado el autor que en consecuencia solo hará unas breves indicaciones sobre dicho sistema.

Nos dice que la principal fuente del Derecho Azteca debió haber sido la costumbre. No cabe duda, sin embargo, de que existieron documentos jurídicos y aun legislación escrita, ó mejor dicho pintada, entre los Aztecas. Clavijero nos asegura que en su tiempo aún existían originales de las leyes antiguas en forma de pintura.

Correspondiendo al alto grado de evolución cultural a que habían llegado los antiguos mexicanos, el Derecho ofrece entre ellos una gran diferenciación; multitud de ramas en efecto, pueden distinguirse dentro de la organización jurídica de los Aztecas, muchas de ellas todavía en forma rudimentaria si se quiere, pero ya claramente esbozadas. Desde luego, es posible admitir una bien marcada distinción entre Derecho Público y Derecho Privado.

Los usos de la guerra, que imponían la constante necesidad de estar en relaciones aun con los pueblos más remotos, dieron lugar al nacimiento de un Derecho Internacional que ofrece aspectos de verdadero interés. El contenido de este Derecho y su principal objeto consistió en la reglamentación de las relaciones guerreras y de otra índole que tenían lugar entre los mexicanos y los demás pueblos de Anáhuac. Y es así como vemos que las declaraciones de guerra, la manera de efectuar ésta, la forma de hacer prisioneros, los formalismos para el envío y la recepción de las embajadas, el sistema que tenían de traficar los habitantes de unos estados con los de otros, todo ello estaba sujeto a un formalismo fijo e inmutable, a prácticas constantes que venían a constituir verdaderas normas consuetudinarias, cuya violación era sancionada con la más grave de las penas que el Derecho Internacional Público moderno estatuye para casos semejantes: LA GUERRA.

Continua el citado autor diciéndonos, si dirigimos la vista hacia el Derecho Penal, observaremos en él un grado bastante elevado de desenvolvimiento, pues si bien es cierto que las penas eran demasiado severas, esto se explica, porque estando asentada la sociedad mexicana sobre bases fundamentalmente militares, era preciso a toda costa mantener una disciplina rigurosa y estricta, a la espartana, para impedir hasta el más leve síntoma de disolución social, de relajamiento colectivo, que hubiera sido fatal para el poderío Azteca, forjado a base de violencia y de conquista. Por tal motivo las penas más usuales eran la de muerte, la esclavitud y la prisión que solo tenía el carácter de preventiva. El Derecho Penal de los aztecas puede considerarse como un Derecho completo toda vez que realizaba plenamente su objeto que era mantener el orden social absolutamente en todos sus aspectos, reprimiendo con energía cualquiera manifestación de carácter delictuoso.

Castigaban los delitos contra las personas, contra la propiedad, contra el honor, contra la

moral y las buenas costumbres, contra el orden de las familias y contra el orden y la tranquilidad públicas, pero muy especialmente los delitos contra el orden militar y contra la religión. Los delitos cometidos por los sacerdotes eran reprimidos también con particular energía. Al traidor a la patria lo despedazaban, le confiscaban sus bienes y se hacía esclavos a sus parientes; la embriaguez era vista con repugnancia y se castigaba con severidad.

El Derecho Civil ofrece asimismo un interés excepcional, pues refleja admirablemente el estado cultural, la mentalidad y el modo propio de ser de los Aztecas. Para apreciar cual era la condición civil de las personas en la sociedad mexicana, precisa hacer una exposición previa de la manera como estaba constituida la familia.

Entre los mexicanos existía la familia no puramente natural propia de la tribu, sino la familia legal e individual, que es la base de toda sociedad jurídica y políticamente organizada; su forma legal característica era la monogámica; pero a los nobles les estaba permitida la poligamia como un premio por sus hazañas guerreras; sin embargo, hay que advertir que no podían tener más mujeres que las que podían sostener, de tal manera que la base de la poligamia entre los aztecas era la capacidad de manutención por parte del marido.

La base de la familia era el matrimonio, que revestía un carácter religioso y jurídico a la vez; su ceremonial estaba sometido a solemnidades especiales, tendientes a dar una fuerza mayor al acto, a dotarlo de sanción, haciendo resaltar de esta manera su trascendencia y la gran significación que tenía para la vida social; la edad hábil para contraerlo era la de veintiún años. La familia era patriarcal, pues descansaba sobre la potestad del padre.

Era costumbre que el hijo varón heredara al padre en todos sus derechos reales y personales, las hijas no heredaban.

La patria potestad, la minoría de edad, el divorcio y la herencia, eran materia de minuciosa reglamentación y constituían situaciones jurídicas perfectamente bien determinadas. Eran reconocidas las relaciones de parentesco por consanguinidad y por afinidad y existían minuciosas prohibiciones para contraer matrimonio entre individuos ligados por un parentesco más ó menos cercano, lo que nos indica que los mexicanos cuidaban, como dice Chavero, de la pública honestidad y de que no se degenerara la raza por uniones dentro de la misma familia. Por lo que nosotros mas bien creemos que esta prohibición obedecía a consideraciones de carácter religioso; probablemente era resabio de un totem mismo primitivo.

Otra de las bases sobre que descansaba la sociedad mexicana era la propiedad y esta institución era practicada no solo en su aspecto colectivo, sino que también en su aspecto individual ó particular, como ya lo dejamos expuestos en líneas anteriores.

La esclavitud existía y estaba íntimamente ligada a la propiedad; pudiendo en algunos casos, los individuos recobrar su libertad.

Por último nos dice el referido autor, el Derecho Mercantil nació gracias al auge que imprimió al comercio la poderosa organización de los "pochtecas", quienes gozaban de un verdadero fuero mercantil, pues tenían sus autoridades propias y no podían ser juzgados más que por ellas; los pochtecatecuhtin, eran los únicos capacitados para legislar y fallar sobre las cuestiones de comercio y sobre los conflictos surgidos entre comerciantes. Su potestad era amplísima, pues podían imponer hasta la pena de muerte; estaban revestidos de jurisdicción mixta.

En cuanto a la organización de sus Tribunales Judiciales, nos dice **Manuel M. Moreno**, que los juicios admitían varias instancias y en consecuencia, aquella tenía que ser jerárquica.

Los tribunales eran de varias especies. Había unos que funcionaban en la capital, Tenochtitlán, en el Palacio de los Tlacatecuhtin Mexicas y otros que funcionaban en las cabeceras de las diversas provincias sujetas al dominio de México. Estos últimos eran tribunales de primera instancia. En Tenochtitlán había tribunales de segunda instancia.

Según Zurita Alososn en su obra<sup>9</sup> determina que, para cada uno de los pueblos sujetos a México y que formaban parte de su territorio, había dos jueces que residían en Tenochtitlán, también en el Palacio de Tlacatecuhtli y ante ellos acudían los habitantes de dichos pueblos, los de cada lugar a los suyos, para exponer sus asuntos.

Los Tribunales de primera instancia conocían de las controversias del pueblo. El tribunal de Primera Instancia de Tenochtitlán era colegiado, constaba de tres miembros, el Tlacatecatl, que era el presidente; el Cuauhnochtli y el Tlailotlac, acompañado cada uno de los tres por un teniente que oía y determinaba junto con ellos. Según Orozco y Berra, estos tenientes se encargaban de ejecutar

---

<sup>9</sup> *-Breve y Sumaria relación de los señores y maneras y diferencias que habia de ellos en la Nueva España. Colección de Documentos para la Historia de México, Publicada por Joaquín García Icazbalceta. 1891.*

las sentencias, acuerdos y disposiciones del tribunal.

El Tribunal de Segunda Instancia, Tribunal Superior ó Tlalcoxitlan, estaba bajo la Presidencia del Cihuacoatl. Este Tribunal era el que conocía de las causas relativas a la nobleza. No hay que confundirlo con el Tecpilalli, especie de Consejo ó Junta de la nobleza que decidía acerca de los delitos de los altos funcionarios militares.

El Tribunal de Segunda Instancia conocía en apelación de las resoluciones de los jueces de Primera Instancia; constaba de cuatro miembros y sus decisiones en materia penal tenían fuerza de definitivas.

Orozco y Berra siguiendo a **Mendieta**, nos habla también de la existencia de jueces menores en las poblaciones donde no había Tribunales de Primera Instancia, los cuales sentenciaban solo pleitos de poca calidad y en los graves formaban una especie de instrucción, aprehendían a los delincuentes y los enviaban juntamente con lo actuado a Tenochtitlán para que allí se continuase la tramitación del asunto hasta dictar el fallo definitivo.

Cada Tribunal tenía sus escribanos, ó mejor dicho, sus pintores que ponían en pintura los motivos del litigio, los nombres de los contendientes y las sentencias pronunciadas.

El Tlacatecuhtli ejercía la máxima autoridad dentro de la organización judicial de los aztecas, cada diez ó doce días los miembros de los diversos tribunales que funcionaban en Tenochtitlán celebraban junta con él, le exponían el curso de los negocios, le daban cuenta de los asuntos pendientes y le hacían saber las resoluciones dictadas en los casos ya concluidos. Las causas difíciles las llevaban a la consideración del Tlacatecuhtli en estas reuniones, para que él las fallase.

Había además otro tribunal especial, llamado de los Tecutlatoque, presidido por el Tlacatecuhtli, que conocía de ciertas materias de carácter privado.

Hay que hacer referencia, además, al Nauhpuhualtlatolli ó Tribunal de los ochenta días, especie de Audiencia Suprema, presidida tan bien por el Tlacatecuhtli, a la que debían concurrir todos los jueces del país principal; esta audiencia duraba hasta diez y doce días, pues eran muchos y muy importantes los asuntos que en ella se ventilaban.

Los juicios eran verbales y el despacho de los negocios se hacía desde la mañana hasta el atardecer con un breve descanso a la hora de la comida; los jueces administraban la justicia con la mayor rectitud, sin recibir remuneración de los litigantes, sino por salario, consistentes en cierta cantidad de efectos y comestibles; y tenían además tierras afectas al oficio que desempeñaban, con gentes que las labraban, de donde obtenían lo necesario para el sustento. El juez que se desmandaba en la bebida, ó se dejaba cohechar ó de cualquier otro modo descuidaba sus obligaciones, incurria en penas gravísimas. El juez injusto era castigado con la pena de muerte.

De acuerdo con el sistema jurídico expuesto, el Derecho Azteca, venía a constituir una nueva fuente de diferenciación social; su misión precisamente consistía en sancionar las desigualdades existentes entre los individuos y entre las clases sociales de la sociedad azteca.

Como podemos apreciar a través de la exposición que se realizó de las diferentes instituciones jurídicas que rigieron la vida política, social y económica de la sociedad azteca, dada la estructura que prevalecía en la misma y en donde la diferenciación de clases determinaba los derechos y obligaciones que cada individuo tenía, es imposible la existencia de un defensor de los campesinos, ya que la clase trabajadora del campo, carecía del derecho a propiedad y hasta de la vida misma.

En el Derecho Azteca no encontramos por lo tanto como ya dijimos, por su misma estructura, un defensor de los campesinos, aunque si tribunales perfectamente establecidos para la substanciación y resolución de los diferentes problemas que aquejaban a los habitantes de los distintos reinos que integraban el mundo azteca.

### **1.3).- EPOCA COLONIAL**

#### **a).- ASPECTO GENERAL DE LA NUEVA ESPAÑA**

La conquista realizada por los españoles cambió radicalmente el sistema político de los reinos y cacicazgos existentes en el territorio mexicano. Lo que era un mosaico de pequeñas naciones, independientes unas sometidas, otras a los reinos de la Triple Alianza, quedaron bajo el poder de los reyes de España formando una sola unidad territorial y administrativa: La Nueva España gobernada por un Virrey.

En el sistema de propiedad se introdujeron modificaciones substanciales determinadas por las necesidades imperiosas de la conquista y del poblamiento de los nuevos dominios: **a).**- La recompensa de los servicios prestados por los conquistadores, **b).**- El estímulo para establecer una corriente continua de colonos hacia la Nueva España a fin de consolidar la dominación en la misma y su explotación económica, **c).**- Proporcionar mano de obra a los terratenientes españoles con objeto de que pudiesen cultivar sus propiedades y **d).**- Mantener la sumisión y asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas conquistados.

De la atención inmediata de estas necesidades surgió la configuración de la propiedad agraria durante la época colonial.

Los Reyes Españoles, por virtud de la conquista y del reconocimiento de sus derechos sobre el nuevo continente que hiciera el Papa Alejandro VI en varias Bulas, expedidas al efecto, eran los propietarios de todo el territorio de las Indias. Basándose en tal derecho, empezaron a repartir tierras para responder a las necesidades antes citadas:

**a).**- Se dieron grandes extensiones de tierras a los conquistadores en pago a sus servicios y en menor extensión a los colonos, a través de las mercedes reales. Este fué el origen de la propiedad privada en la colonia. Asimismo con el objeto de que tuvieran hombres para cultivar sus terrenos, se les asignaba una determinada cantidad de ellos; es lo que viene a ser el repartimiento de indios, con la única obligación de convertirlos a la religión católica.

Recuérdese que desde 1513, el 18 de Junio y 9 de Agosto, Don Fernando V dictó la "Ley para la Distribución y Arreglo de Propiedad"<sup>10</sup>, la que en su parte conducente expresa: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y Población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y se repartan casas, solares, tierras, cavallerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aquellos Pueblos quatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo, conforme su calidad el Gobernador o quien tuviere nuestra

---

<sup>10</sup> Fabila, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*. Editada S.R.A.- CEHAM. MÉXICO 1981.

facultad, les encomiende los Indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de lo que esté ordenado".

**b).- A los pueblos indígenas se les otorgaron: 1).- una extensión para que edificaran sus casas, ó sea el Fundo Legal; 2).- otra para que con sus productos se pagaran los tributos al rey, denominada, propios; 3).- otra en tierras de monte ó de agostadero, para que el ganado de los indios no se revolviese con el de los españoles, estos eran los ejidos, porque se encontraban a la salida (exitus) de los poblados y 4).- Para el sostenimiento de cada familia se asignaron tierras de labor que se les repartían en parcelas y por eso se llamaban "DE COMUN REPARTIMIENTO"**

La propiedad de todas éstas tierras pertenecía a los pueblos y no a las personas particularmente consideradas; pero las familias se sucedían por generaciones en la posesión de ellas y así, de hecho constituían una especie de propiedad privada familiar.

**c).- Toda la parte de la Nueva España que no era de propiedad particular ó de los pueblos de indios pertenecía a los Reyes Españoles y formaba los llamados Bienes Realengos, de los que siempre se podían desprender por medio de mercedes ó de ventas.**

**d).- La Iglesia Católica, única en España y sus dominios no podía comprar bienes raíces; pero al margen de esta drástica disposición por donaciones de particulares y con la complacencia de las autoridades, adquirió, durante el virreinato, gran número de propiedades urbanas y rústicas con cuyos productos atendía a los gastos del culto y de las instituciones asistenciales de carácter educativo, hospitalario, etc. que sostenían.**

La distribución de la propiedad territorial en la época colonial, aparentemente era perfecta puesto que favorecía a todas las clases sociales; pero en realidad resultaba extremadamente injusta de hecho aun cuando no lo fuere de derecho, pues debe reconocerse que todas las disposiciones dictadas por los Reyes Españoles en lo referente a la tenencia de las tierras estuvieron inspiradas siempre en los más nobles propósitos.

Así conquistadores y colonos obtuvieron las tierras de mejor calidad y en grandes extensiones, en cambio a los indígenas, se le hizo objeto de despojo de sus tierras y se les otorgaron generalmente extensiones reducidas y de suelos de mala calidad.

La superficie de la Nueva España era inmensa y en cambio su población no pasaba de seis millones de habitantes. No se puede hablar de problema agrario, en estas circunstancias parecería absurdo. Pero lo que sí fue una realidad es que el problema se presentó en las zonas superpobladas en donde la presión demográfica era más intensa y el número de los desposeídos de patrimonio y de trabajo crecían sin cesar. Esta población excedente podría haber hallado buenas tierras deshabitadas en muchas regiones del país, pero ni el Gobierno se preocupaba por llevar a cabo movilizaciones en masa de campesinos hacia esos lugares, ni los indios paupérrimos acostumbrados a una larga sumisión tenían el espíritu aventurero ni los recursos necesarios para emprender la colonización de lejanos territorios.

### **b).- DIFERENTES TIPOS DE PROPIEDAD**

En la Nueva España la propiedad estaba distribuida como sigue:

**MERCED REAL.-** La Merced Real es una disposición del soberano, mediante la cual se concedían tierras y otra clase de bienes a los españoles, como remuneración por los servicios prestados a la Corona ó a título de mera liberalidad.

**CABALLERIA.-** La Caballería es una medida agraria que se utilizó para otorgar las mercedes a los soldados de a caballo quienes prestaron una mejor utilidad en la conquista.

Tenía una extensión superficial de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, que equivalen a cuarenta y dos hectáreas, nueve áreas y cincuenta y tres centiáreas.

**PEONIA.-** La Peonía como la caballería, es una medida agraria que sirvió de base para compensar con tierras a los soldados de a pie. La peonía equivalía a ocho hectáreas, cuarenta y dos áreas aproximadamente.

**SUERTE.-** La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación ó en simple merced y que tenía una superficie de diez hectáreas, sesenta y nueve áreas y ochenta y ocho centiáreas.

**COMPRAVENTA.-** Lógico es que muchas de las tierras de la Nueva España,

pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa. Esta y los remates de tierras realengas fueron otros tantos procedimientos que llegaron a cobrar importancia, cuando cayeron en desuso las mercedes y los apremios de la Corona agotaban todos los recursos a fin de obtener fondos.

**CONFIRMACION.-** Era este un procedimiento mediante el cual el rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien que ó carecía de título sobre ellas ó le habían sido tituladas en forma indebida.

**PRESCRIPCION.-** La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena ó mala fe del poseedor. La Ley del 15 de Octubre de 1754 de Fernando VI dispuso que para acogerse a la composición bastaba "La justificación que hicieron de aquella antigua posesión como título de justa prescripción".

**COMPOSICION.-** La Composición es aquella institución legal en virtud de la cual una persona física ó moral que está en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba su título, por un período de diez años ó más, podía adquirirlas de la Corona, logrando la titulación correspondiente, mediante un pago moderado, previa información de testigos que comprobaren la posesión y siempre y cuando no fuera en perjuicio de los indios. Las composiciones podían ser individuales ó colectivas.

Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierra. Desde Felipe II se dispuso que "El término y territorio que se diera por capitulación, se reparta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el ejido competente y Dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y términos se haga en cuatro partes: una de ellas, que escogiere sea para el que está obligado a hacer el pueblo y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores". Por la disposición transcrita podemos ver con toda claridad que el capitulador obtenía tierras a título particular, lo mismo los colonos que poblaban ese pueblo, pero también podemos deducir el tipo de tierras que tenía un pueblo y que eran de tipo colectivo, como los cascos del pueblo, los propios del ejido.

**REDUCCIONES DE INDIGENAS.-** En relación con la propiedad de los indígenas, debemos establecer la distinción entre la propiedad individual y la comunal; solo que a diferencia de la propiedad de los españoles, la preponderante respecto a los indígenas es la comunal. Una de las medidas acertadas de la Corona fué ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos de indios y organizar las comunidades en condiciones similares a los que venían observando los indígenas desde la pre-colonia.

**FUNDO LEGAL.-** El fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios y casas de los pobladores. Para precisar sus dimensiones se medían seiscientas varas hacia cada uno de los puntos cardinales, teniendo como centro ó lugar de intercepción la iglesia del pueblo, lo que daba un cuadrado de mil doscientas varas por cada lado.

**EJIDO.-**Escriche define el ejido "El campo ó tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos y viene de la palabra latina "exitus" que significa salida".

Por Real Cédula del 1º de Diciembre de 1573, Felipe II ordenó que los sitios en que se han formado los pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles.

La mencionada Cédula Real dió lugar a que surgieran en la Nueva España los ejidos análogos ó similares a los ya existentes en España, como tierras de uso común a la salida de las poblaciones; hubo además, otra cédula real que formó parte de la Ley V, Título XVII, Libro IV de la Recopilación de Indias que dispuso, que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de los indios sea común a todos los vecinos de ellas que ahora son y después fueron para que los puedan gozar libremente. La extensión del ejido es relativamente pequeña, ya que la legua equivale a cinco mil quinientos setenta y dos metros de las medidas vigentes.

**PROPIOS.-** Esta institución nació de los terrenos pertenecientes a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad. El propio era inalienable se cultivaba colectivamente ó se otorgaba en arrendamiento a particulares.

**TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.-** Estas tierras llamadas también de

comunidad ó de parcialidades indígenas, eran aquellas que las familias de los calpulli usufructuaban, las que en los pueblos de nueva fundación se repartieron a las familias de los mismos y las que por mercedes especiales se les dieron para la labranza, siendo los ayuntamientos los encargados de repartirlas.

**MONTES, PASTOS Y AGUAS.**-Tanto españoles como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una Cédula Real y en otras leyes que sobre el particular se dictaron.

### c).- LEYES PROTECTORAS DE INDIOS.

A pesar de las diversas disposiciones que dictaron los Reyes de España en defensa de las propiedades de los indígenas, estos poco a poco fueron privados de las tierras que venían poseyendo, entre tales disposiciones citaremos algunas de ellas, para que se vea la buena intención de dichas autoridades, aunque con esto una vez más se comprueba la afirmación de que la historia de la juridicidad no es más que la historia de la imposición del fuerte sobre el débil, del poderoso económicamente sobre el desposeído y del opresor sobre el oprimido.

Mediante Cédula Real de 19 de Febrero de 1572<sup>11</sup> enviada por el Rey a Don Luis Velazco, Virrey de la Nueva España, se le ordena que a fin de llevar a mejor término la reducción de los indios, se cuide de que no se les quite a los así reducidos, las tierras y granjas que tuvieran en los sitios que dejasen.

Por medio de la Ley VII de fecha 6 de Abril de 1588<sup>12</sup>, expedida por Don Felipe II se ordenó que los repartimientos de tierras, así en las nuevas poblaciones, como en lugares ya poblados, se hagan con toda justificación, sin admitir singularidad, acepción de personas, ni agravio de indios.

Don Felipe II con fecha 11 de Junio de 1594<sup>13</sup> dicta la Ley IX, en donde dispone que las

---

<sup>11</sup> Fabila Manuel. *Obra citada*. Pág 25

<sup>12</sup> Orozco, Winstano Luis. *Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos*. Editorial El Caballito. México 1974. Pág. 34

<sup>13</sup> Orozco, Winstano Luis. *Obra Citada* Pág. 36

estancias y tierras que se dieran a los españoles, sea sin perjuicio para los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se devuelvan a quien en derecho pertenezcan.

Don Felipe IV, dictó la Ley XVIII de fecha 16 de Marzo de 1642<sup>14</sup>, que ordena que la venta, beneficio y composición de tierras, se haga de manera tal, que a los indios se les dejen con todas las que les pertenecieren, sea en lo particular, como en las comunidades; asimismo se procederá con respecto a las aguas y riegos de las referidas tierras. Además, aquellas tierras que por industria de los referidos indios se hubieren mejorado en su fertilidad, se reservarán para los indios en primer lugar y por ningún caso se podrán vender ó enajenar.

El mismo Don Felipe IV dictó la Ley XIX de 30 de Junio de 1646<sup>15</sup> en la que se estableció que no será admitido a composición de tierras el que no las hubiese poseído por diez años; además, las comunidades de indios serían admitidas a composición con prelación a las demás personas particulares.

La decadencia de la propiedad indígena fué adquiriendo caracteres tan alarmantes, que en 1781 el Virrey Don Martín de Mayorga se vio en la necesidad de expedir Decreto<sup>16</sup> con el fin de frenar la especulación tan grande de que eran objeto los terrenos propiedad de los indígenas, el cual estableció lo siguiente: "Se manda que por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos, ni otro género de enajenación de tierras de indios, no solo aquellas que por comunidades se les reparta, para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultura, sino también de aquellas que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aún entre los mismos indios de los unos a los otros, y con especialidad a los españoles, mestizos, mulatos y cualquier otra casta y familias residentes en pueblos de indios hacenderos, rancheros y cualesquiera otros que tengan fincas rústicas ó urbanas en sus poblaciones, sin que para las ventas, arrendamiento y cualesquiera otra clase de enajenación intervenga licencia de mi Superior Gobierno, Juzgado General de Naturales ó Real Audiencia, calificada la necesidad utilidad y seguidos todos los trámites dispuestos por las Leyes con precedente audiencia del señor Fiscal y porque interpretando ó mal entendida la Ley 27, Tit. I, Lib. 6, los Justicias de los partidos que comprende esta Gobernación proceden a otorgar instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas formalidades, y lo

---

<sup>14</sup>-Fabila, Manuel. *Obra Citada*. Pág 29

<sup>15</sup>-Fabila, Manuel. *Obra Citada*. Pág 30

<sup>16</sup>-Fabila, Manuel. *Obra Citada*. Pág 42

mismo ejecutan los Escribanos, no sólo los de dichos partidos, sino aún los de esta Corte, se prohíbe a unos y otros que en lo de adelante procedan a otorgar tales instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas licencias, pena de quinientos pesos y privación de sus oficios, y la nulidad de lo que así otorgaran perdiendo desde luego los compradores ó arrendatarios la importancia de las ventas y la pensión de los arriendos en aquellas tierras de propio dominio de los indios, y en las de beneficio equitativo, como son las de repartimiento en que no tienen dominio directo dichos naturales, se condena a los vendedores, arrendadores y pignorantes y a los compradores, arrendatarios y pignoratarios al perdimiento de las tierras y aplicación de estas a otros individuos necesitados y observantes de su conservación y uso".

Puede decirse que la época colonial, en cuestión agraria se caracteriza por una lucha entre los grandes y pequeños propietarios en la cual aquellos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a estos de los territorios que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en el Fundo Legal. Esta lucha sorda, pacífica, que se traducía en litigios interminables, fue lenta, pero constante; empezó en los primeros años de la colonia y se prolongó hasta fines del siglo XIX época en la cual la propiedad indígena casi desapareció.

#### **d).- AUTORIDADES ENCARGADAS DE PROTEGER A LOS INDIOS**

Ahora bien, quién otorgó esa protección que las Leyes daban a los indígenas, pues el Consejo Real de Indias, según las Ordenanzas que en seguida mencionaremos: Ordenanza 9 de 1636<sup>17</sup> dada por Don Felipe IV, al Consejo Real de las Indias, con particular afecto y cuidado debe procurar siempre y proveer lo que convenga para la conversión y buen tratamiento de los indios, de forma que en sus personas y haciendas no les hagan mal tratamiento ni daño alguno, sino que, antes bien, sean tratados, mirados y favorecidos como vasallos de Castilla, castigando con rigor a los que lo contrario hicieren. (Ley IX, Libro II, Título II, Tomo Primero de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias).

Según Ordenanza 93 de audiencia de 1596<sup>18</sup>, de Don Felipe IV, los Fiscales de las Reales Audiencias son protectores de los indios y deben ayudarlos y favorecerlos en todos los casos que conforme a Derecho les convenga para alcanzar justicia; y deben alegar por ellos en todos los pleitos

---

<sup>17</sup> - Pérez de Soto, Antonio. *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Madrid España, 3a. Edición. 1774. Pág. 135 V.*

<sup>18</sup> - *Idem. Pág. 237 F.*

civiles y criminales de oficio y partes, contra españoles, sea demandado ó defendiendo; y así lo deben hacer saber a los indios; y en los pleitos particulares entre indios sobre hacienda, no deben ayudar a ninguna de las partes; y en las audiencias donde hubiere Protectores Generales, Letrados y Procuradores de Indios, se deben informar los Fiscales de cómo se ayuda al indio, para suplir los defectos y coadyuvar si fuere necesario (Ley XXXIV, Libro II, Título XVIII, Tomo Primero, Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias).

Por ordenanza de Don Felipe IV<sup>19</sup>, se ordena que en todos los casos en que sea necesario recabar información sobre si resulta perjuicio contra algunas personas, por conceder tierras de labor ó pastos u otros efectos, los Virreyes, Presidentes y Oidores deben citar a los que realmente sean interesados y a los Fiscales de las Audiencias Reales por lo que tocara a los indios, para que todos y cada uno de los susodichos puedan hacer sus diligencias y alegar su derecho, contra cualquier agravio que en su perjuicio pueda resultar. (Ley XXXVII, libro II, Tít. XVIII, Tomo I, Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias).

Por la instrucción de Virreyes de 1576<sup>20</sup>, Don Felipe II manda que los Oidores que salen a la visita de la tierra, visiten las estancias de ganado de los españoles, aunque no sean requeridos, para ver si dichas estancias no se han dado en perjuicio de indios, ó si están en sus tierras, de manera que el ganado les destruya sus cosechas ó les haga otros daños; y en caso de ser así, llamadas y oídas las partes breve y sumariamente, ó de oficio harán quitar las estancias y pasarlas a otra parte. (Ley XIII, Lib. II, Tít. XXXI, Tomo Primero de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias).

En el Libro VI, Título VI, del Tomo Segundo de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, se habla de los protectores de indios.

**Ley I.-** Don Felipe Segundo en Madrid a 10 de I de 1589<sup>21</sup>. Aquí se establece que no obstante las Leyes anteriores en que manda suprimir a los Protectores y Defensores de indios; se ordena que sean elegidos y proveídos nuevamente por los Virreyes y Presidentes Gobernadores de las provincias y partes donde los había; y que estos sean personas de edad competente, y ejerzan sus oficios con la cristiandad, limpieza y puntualidad a que son obligados pues han de amparar y defender a los indios.

---

<sup>19</sup> - *Idem.* Pág. 237 F.

<sup>20</sup> - *Idem.* Pág. 278 F.

<sup>21</sup> - *Idem.* Pág. 217 V.

**Ley III.-** Don Felipe Tercero en Ventosilla a 17 de Octubre de 1614<sup>22</sup>. Se establece que en las Ciudades en donde hubiere audiencia, elija el Virrey ó Presidente, un letrado y Procurador, que sigan los pleitos y causas de los indios y los defiendan; y a los cuales señalarán salario competente.

**Ley XII.-** Don Felipe Segundo en San Lorenzo a 8 de Agosto de 1596<sup>23</sup>. Se manda que los Protectores Generales de indios envíen relaciones a los Virreyes y Presidentes sobre el estado que guardan los indios, en lo relativo a si los Virreyes, Presidentes y Justicias tienen cuidado de mirar con particular atención por los indios; si hacen guardar y guardan todo lo proveído en su beneficio; si reciben molestias y vejaciones, de que personas y en que cosas si les falta doctrina, a cuáles y en qué partes; y si gozan de su libertad ó son oprimidos, señalando y advirtiendo lo que convendría proveer para su enseñanza, alivio y conservación, con todo lo demás que pueda conducir a este fin. Dichas relaciones serán remitidas por los Virreyes, Presidente y Justicias, al Fiscal de Vuestro Consejo de Indias, para que interpongan su oficio y se pueda proveer lo que convenga.

**Ley XIII.-** Don Felipe III en Madrid a 12 de Diciembre de 1619<sup>24</sup>. Se manda que cuando hubiere pleito entre indios ante las Audiencias Reales, el Fiscal defienda a una parte y el Procurador Protector a la otra; y si el pleito comenzare ante el Gobernador, Corregidor ó Alcalde Mayor; y se hubiere de llevar a la Audiencia a fin de que los indios no salgan de sus tierras, en la medida en que lo permita el negocio, se enviarán los despachos y procesos; y resuelto el asunto, se remita la resolución a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores.

Además de los Protectores de indios, se estableció de manera general que los Virreyes, Gobernadores, Ministros, Presidentes y Oidores de las Reales Audiencias, los Oficiales y Justicias que cobraban los tributos reales tenían la obligación de vigilar el cumplimiento de las leyes protectoras del Indio, así como investigar los abusos y castigar en su caso a los culpables.

Como puede observarse a través de esta reseña histórica-legislativa que hemos realizado y de algunas otras que no hemos señalado por economía y también para no cansar al lector de la misma, el habitante natural de estas tierras a la llegada de los españoles, si al menos en la diversidad de leyes que se dictaron se vieron protegidos por sus conquistadores; aunque en la práctica, bien sabemos, fueron objeto de múltiples despojos, quedándose con las mejores tierras y relegando al

---

<sup>22</sup> - *Idem.* Pág. 217 V.

<sup>23</sup> - *Idem.* Pág. 218 V.

<sup>24</sup> - *Idem.* Pág. 219 F.

"indio" a las más alejadas y en su mayor parte estériles, sin propiedad para desarrollar sus actividades agropecuarias y de sustento de su vida.

Tanto los Reyes de España, como los Virreyes de la Nueva España designaron personas que habrían de velar por la integridad de las tierras de los "indios", pero su impotencia, su mejor jerarquía ante los usurpadores, hizo que estas personas fueran el fracaso respecto de sus pretensiones, para que se respetaran esos términos.

La institución y los propósitos fueron nobles, pero fracasaron.

#### **1.4).- MEXICO INDEPENDIENTE 1810-1910**

##### **a).- CAUSAS DECISIVAS DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA**

La miseria y los abusos de que era víctima la población indígena sembró la inquietud y el descontento en los campos de la Nueva España, hasta llegar a un punto crítico que determinó la Guerra de Independencia. El fondo de esa guerra fué de carácter agrario, pues la promovió un cura que estaba en relación directa y cotidiana con los campesinos, que se daban cuenta de los sufrimientos que padecían bajo la dominación española y los campesinos lo siguieron y lucharon a su lado movidos por la falta de trabajo y de tierras y en mucho por el odio que les inspiraban sus opresores.

La prueba contundente de que la causa de la guerra de independencia fué de carácter agrario la tenemos, primero, que en cuanto estalló ésta, el Gobierno de España ordenó en varias disposiciones que se repartieran tierras entre los indios cabezas de familia que las necesitaran y después, en el hecho de que una vez obtenida la autonomía política no cesó la agitación, si no que se sucedieron los desórdenes en una serie interminable. No podría haber sido de otro modo: con la Independencia no obtuvieron las masas rurales las tierras que necesitaban para vivir y por eso secundaron toda asonada, todo levantamiento, pues preferían vivir luchando a morir de hambre en el desamparo de sus pueblos.

En el año de 1799, Don Manuel Abad y Queipo, por encargo del Obispo de Michoacán Fray Antonio de San Miguel, presentó al Rey un informe sobre la situación que imperaba en la Nueva España, que en su parte relativa dice lo siguiente: Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a

la gente acomodada y solo viven del trabajo de sus brazos. De ellos resulta entre los indios y los blancos esta oposición de intereses, entre odio reciproco que tan fácilmente nace entre los que poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos. Así es que vemos de una parte los efectos de la envidia y la discordia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses; y de la otra arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas las ocasiones de la debilidad del indio. No ignoró que estos males nacen en todas partes de la gran desigualdad de condiciones. Pero en América son todavía más espantosas porque no hay estado intermedio; es uno rico ó miserable, noble ó infame; quítese el odio impuesto del tributo personal, cese la infamia de derecho con que han marcado unas leyes injustas a las gentes de color; decláreseles capaces de ocupar todos los empleos civiles que no piden un título especial de nobleza; distribúyanse los bienes concejiles y que están proindiviso entre los naturales; concédase una porción de las tierras realengas que por lo común están sin cultivo, a los indios y a las castas; hágase para México una ley agraria semejante a la de las Asturias y Galicia, según las cuales puede un pobre labrador, bajo ciertas condiciones, romper las sierras que los grandes propietarios tienen incultas de siglos atrás en daño de la industria nacional; concédase a los indios, a las castas y a los blancos plena libertad para domiciliarse en los pueblos que ahora pertenecen exclusivamente a una de estas clases; señálense sueldos fijos a todos los jueces y a todos los Magistrados de Distrito.

La desigualdad tan marcada las injusticias que se cometen por los españoles en contra de los indígenas va creando el marco ideal para que se vaya gestando el movimiento independentista de México a pesar de los esfuerzos que hace la Corona Española para detener la marcha de este y por tal circunstancia vuelve su manto protector hacia los indígenas desposeídos, pero ya es tarde para ello, tres siglos de oprobiosa esclavitud, porque no es otra la situación del indígena mexicano, son razones más que suficientes para que el pueblo mexicano tome las armas y busque su independencia y libertad.

El despojo y marginación de los indígenas jugó un papel de primera importancia en la Independencia de México; Hidalgo el 5 de Diciembre de 1810 decretó que debían entregarse a los naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. Por su parte Morelos dictó el 2 de Noviembre de 1813, su "Proyecto para la confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno" en el que se incluyó la medida política de utilizar todas las grandes haciendas, cuyos terrenos de labor pasen de dos leguas, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que se dediquen muchos separadamente a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga grandes extensiones de tierra infructífera.

## **b).- PRIMERA ETAPA DEL MEXICO INDEPENDIENTE**

Los pronunciamientos mencionados en el inciso anterior destacan el profundo propósito reformador del movimiento emancipador iniciados por Hidalgo y Morelos. Sin embargo, el Plan de Iguala (24 de Febrero de 1821) que proclamó la absoluta independencia de la Nueva España, no afectó el régimen de propiedad imperante durante la Colonia, que aseguraba plenamente la propiedad individual. En efecto, dicho Plan estableció que las personas y propiedades de todos los habitantes serían respetadas y protegidas y que todos los fueros y propiedades del clero secular y regular serían conservados. De esta manera, los terratenientes continuaron siendo los poseedores mayoritarios y hegemónicos del suelo mexicano, junto con la iglesia, en tanto que persistió, en términos generales, la situación de los indígenas, con la excepción de que se suprimieron los tributos que pesaban sobre ellos y se les confirió la condición de ciudadanos. Por otra parte la Constitución de 1824 además de continuar protegiendo la propiedad particular, reconoció y protegió también la propiedad de corporaciones, pensando especialmente en las de la iglesia, por la razón de que dicha ley fundamental estableció como religión oficial de la Nación Mexicana la católica, apostólica y romana. Desafortunadamente aquel precepto continuaría vigente en la Constitución de 1857 y sería aplicado para desamortizar también tierras de comunidades indígenas.

El proceso de consumación de la Independencia de México y la principal intervención en él, del viejo soldado realista Agustín de Iturbide, acérrimo y jurado enemigo de las más puras ideas insurgentes representadas por el ideario de Morelos, mediatiza la Reforma Política del Nuevo Estado instituyendo una monarquía constitucional regida por miembros de la dinastía de los Borbones; el 21 de Julio de 1822 es coronado Emperador con el nombre de Agustín Primero. En su contra se sublevan Don Guadalupe Victoria, Santa Ana, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, entre otros, logrando expulsarlo del país para constituir un Poder Ejecutivo Colegiado; adoptándose después el sistema federalista y el 4 de Octubre de 1824 se expide la primera Constitución.

Estos antecedentes históricos nos explican por sí solos, que la grave y primordial preocupación de los hombres al servicio de la patria se orienta hacia la integración y consolidación de la organización política del país, dejando en segundo plano los grandes problemas sociales entre los que destacaba por su complejidad el agrario, heredado de la colonia y cien por ciento desfavorable para la mayoría de los habitantes, de origen campesino, que ayudaron grandemente al triunfo de la Independencia.

El Gobierno Mexicano se dió cuenta de esta situación y pretendieron solucionarla por medio

de Leyes de Colonización; con éstas leyes se trató de traer al país colonos extranjeros; de recompensar a los militares otorgándoles tierras baldías y de acomodar en éstas, además a los campesinos que las necesitaban. En términos generales todas fracasaron por el estado de agitación en que se encontraba el país y de penuria de sus Gobiernos, pues la colonización requería de una organización administrativa adecuada que la dirigiera y la inversión de fuertes capitales.

Al respecto nos dice **Lucio Mendieta y Núñez**<sup>25</sup> que la población indígena no obtuvo ningún beneficio de la referida colonización ya que las leyes, expedidas no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque, los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer y escribir, porque las revoluciones y los frecuentes cambios de gobierno y de régimen hacían inconsistentes las disposiciones legales y retrasaban ó anulaban su publicación, por último aun suponiendo que hubieren sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían su idiosincrasia; el indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se haya ligado por muchos lazos; la devoción, al santo patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas que pasaban de padres a hijos.

### **c).- DISPOSICIONES IMPORTANTES DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX**

La Reforma constituye uno de los grandes acontecimientos históricos de México que ha transformado sus estructuras sociales, económicas, jurídicas, políticas, culturales y morales y contribuido de manera directa y decisiva a integrar la moderna fisonomía del Estado Mexicano. La Reforma se orientó básicamente a quebrantar el poder eclesiástico que destacaba sobre el Gobierno Civil desde la colonia.

Las leyes de Reforma decretan la separación de la Iglesia y el Estado y suprimen los fueros eclesiásticos y las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras; ordenan en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas" y posteriormente, la nacionalización de los bienes del clero; suprimen los conventos; reconocen la libertad de creencias; regulan el matrimonio como un contrato civil; secularizan los cementerios y decretan la libertad de enseñanza. Con las Leyes de Reforma triunfan las tesis ideológicas del partido liberal.

---

<sup>25</sup> -Mendieta y Nuñez, Lucio. *Obra Citada* Pág. 106

## **LEY DE DESAMORTIZACION DE 1856**

El Clero se había convertido en un cuerpo amortizador de la propiedad y por ende, concentrador. Desde el punto de vista agrario, la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, tenía primordial importancia porque combate el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica; maneja objetivos y proyecciones de amplios alcances para la época.

Su contenido. Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento ó libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.

Aún cuando los propósitos originales que motivaron la expedición de la ley de Desamortización son bondadosos y positivos, pues por una parte se propone mejorar la economía del pueblo y por otra sanear las finanzas públicas, sin embargo, sus resultados económicos fueron negativos y contrarios a los objetivos primogenios. En efecto, no fué la clase popular la que se benefició con la aplicación de la ley, ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían usufructuando, a pesar de la prioridad que se les otorgaba, por motivos económicos y prejuicios religiosos, ya que la iglesia declaró capitalistas, en su mayoría extranjeros, los que con el tiempo se adjudicaron los cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciendo el latifundio laico.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso desamortizador en condiciones notoriamente desventajosas, ya que dado el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, los usufructuarios de bienes comunales no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la ley, logrando los denunciantes apropiarse de buena parte de las mejores tierras de común repartimiento. Este fué uno de los efectos socialmente más negativos que originó numerosos actos de rebelión de grupos indígenas.

Con el fin de que ésta ley fuera secundada por los Gobernadores en sus respectivo territorios, se giró una circular con el objeto de darles a conocer los propósitos de la misma y en la que se dice que es una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad, de impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; segundo, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado a los principios de la ciencia, movilizando la

propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos.

El 30 de Julio de 1856 se expidió el reglamento de la anterior ley, en donde se especificaba el procedimiento a seguir en las adjudicaciones ó remates; se incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, con las graves consecuencias que esto originó para la propiedad comunal.

### **CONSTITUCION POLITICA DE 1857**

Consagra los siguientes principios en materia de propiedad en su artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Este artículo 27 Constitucional en relación con el 25 del Reglamento de la Ley de 25 de Junio de 1856, fué interpretado en el sentido de asimilar una comunidad indígena a una corporación así negarle toda personalidad jurídica para poseer tierras; bajo este supuesto actuaron muchas personas denunciando estos terrenos como baldíos, sin dueño legal con el objeto de adjudicárselos, siendo privados de sus terrenos los grupos indígenas.

### **LEY DE NACIONALIZACION DEL 12 DE JULIO DE 1859**

Don Benito Juárez el 12 de Julio de 1859, en el Puerto de Veracruz dictó ésta ley en la que se establece que entran en dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuera la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

## IMPERIO DE MAXIMILIANO

Es en esta época donde se da el antecedente más directo de la actual Procuraduría Agraria, al dictarse el Decreto de 13 de Octubre de 1864<sup>26</sup> mediante el cual el Comisario Imperial de la Península de Yucatán, nombra a un Abogado que defienda a los indígenas de la Península del cual a continuación por ser de singular importancia para este estudio, se reproduce:

"Su excelencia, el Señor Comisario Imperial de la Península de Yucatán se ha servido dirigirme el Decreto siguiente: Por su Majestad el Emperador de México, Maximiliano, su Comisario Imperial en la Península de Yucatán.

En virtud de las muchas reclamaciones indígenas que se me han dirigido, quejándose de sus amos ó de los colindantes de sus pueblos, cuyas quejas podrán tener fundamento en algunos casos y en otros ser obra de los que especulan con la ignorancia de los mismos indígenas, he decretado lo siguiente:

**ARTICULO 1º.-** Se nombra un Abogado Defensor de los indígenas de la Península de Yucatán, con el sueldo anual de mil doscientos pesos.

**ARTICULO 2º.-** Sus atribuciones las indica claramente el artículo anterior y serán las de defender a la clase indígena en todos los casos que concurran individual ó colectivamente, y tomará de todas partes los informes necesarios viajando algunas veces en el Territorio de la Península para defenderlos, luego que se sepa de algún hecho injusto, aún cuando los indígenas nada promuevan por ignorancia, temor u otra circunstancia.

**ARTICULO 3º.-** En ningún caso de queja, litigio, etc, con relación a los indígenas, podrán representar otros individuos directamente, sino por conducto del Abogado Defensor.

**ARTICULO 4º.-** Los perjuicios que resultaren a los indígenas por apatía en el desempeño del cargo de Abogado Defensor de ellos, son de responsabilidad del individuo que ejerza esas funciones.

---

<sup>26</sup> - Fabila, Manuel. *Obra Citada* Pág. 143.

**ARTICULO 5°.-** El Abogado Defensor de los Indígenas les exigirá por escrito las instrucciones que sean necesarias para cumplir satisfactoriamente las obligaciones que se les imponen.

**ARTICULO 6°.-** Para auxiliarse en las labores, nombrará escribiente con el sueldo anual de trescientos pesos.

Dado en Mérida a 13 de Octubre de 1864. El Comisario Imperial de la Península de Yucatán. **José Salazar Ilaurregui.**

El Prefecto Superior Político del Departamento.- **José García Morales".**

Si analizamos la parte final del artículo segundo del Decreto citado, cuando expresa "para defenderlos luego que se sepa de algún hecho injusto, aún cuando los indígenas nada promuevan por ignorancia, temor u otra circunstancia", concluimos que el proceder de este Procurador de Indios era de carácter oficioso, como en efecto debe ser, ya que el estudio de miseria económica y de atraso cultural en que se encuentra la clase indígena, hubiera hecho nugatoria cualquier protección legal establecida a su favor, si para ejercerla se hubiera requerido de previa denuncia del interesado.

## **LEYES SOBRE BALDIOS Y COLONIZACION**

Los terrenos baldíos tienen como antecedentes los YAOTLALLI en la precolonia y los realengos durante el virreinato. Dos importantes Leyes de Baldíos se dictaron en la segunda mitad del siglo XIX, la del 20 de Julio de 1863 y la del 26 de Marzo de 1894 y dos importantes Decretos se expidieron en materia de colonización en la misma época; el 31 de Mayo de 1875 y el 15 de Diciembre de 1883. Vamos a referirnos, aunque sea de una manera muy breve, pero con la intención de dejar un claro panorama del aspecto agrario en esa época, a esas disposiciones que influyeron en forma decisiva, en la concentración de la propiedad territorial y en el agravamiento del problema agrario durante el Porfiriato.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863.

**Benito Juárez la promulgó en el Palacio de Gobierno Federal en San Luis Potosí y define los baldíos como aquellos terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso ó lucrativo, a individuo ó corporación autorizada para adquirirlos.**

### **DECRETO DE 31 DE MAYO DE 1875.**

Autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, ó a través de contratos con empresas particulares.

### **LEY SOBRE COLONIZACION Y COMPAÑIAS DESLINDADORAS DEL 25 DE DICIEMBRE DE 1883.**

El capítulo primero de la ley establece que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, avalúo y fraccionamiento en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas, los cuales serán cedidos a título oneroso y gratuito, en este último caso, en extensión no mayor de cien hectáreas, a inmigrantes ó habitantes de la República.

Se determina que para ser considerado como colono y gozar de todas las prerrogativas legales, se requiere para el inmigrante extranjero, obtener un certificado del agente consular ó de la empresa autorizada por el Gobierno para traer colonos a la República, si se trata de un residente en el país deberá obtener la autorización correspondiente de la Secretaría de Fomento ó sus agentes autorizados. Los colonos gozarían de exención del servicio militar, de toda clase de contribuciones, excepto las municipales.

### **COMPAÑIAS DESLINDADORAS**

La gran preocupación de nuestros gobernantes en el siglo XIX, fué la de poblar el inmenso territorio nacional, auspiciando una tenaz política colonizadora con resultados altamente negativos históricamente comprobados, que culmina con el establecimiento de las Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, instrumento de la dictadura que consolida el régimen latifundista mexicano, sistematizando el despojo y la injusticia. Estas compañías son pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos recorriendo todo el territorio de la República de norte a sur y de este a oeste, sin reconocer ni respetar los derechos de propietarios y poseedores de tierras, siendo sus víctimas

más propicias las comunidades indígenas que generalmente carecían de la titulación primordial que les era exigida; siempre que una Compañía Deslindadora emprendía sus trabajos en un Estado, la zozobra y el temor invadía a sus moradores y el valor de propiedad descendía rápidamente por las crueles usurpaciones que han hecho a sus débiles vecinos.

La actuación de las Compañías Deslindadoras dió como resultado inmediato el más alto índice de concentración territorial, dándole perfiles monstruosos al latifundio que combatió la Revolución Mexicana.

#### **d).- EL PROBLEMA AGRARIO DURANTE EL PORFIRIATO**

A pesar de las diversas críticas que se le hacen a este régimen, no se debe olvidar que durante el ejercicio del poder de este Presidente, la política económica liberal que sustentó, llevó al país a un intercambio comercial creciente tanto en lo interno como en lo externo; habiendo servido de mucho el impulso que le dió a los ferrocarriles, principal medio de transporte de aquella época.

La agricultura comercial tuvo una expansión tal, que contribuyó al desarrollo urbano en el norte del país, en tanto que en la zona próxima al Golfo de México impulsó el avance de varias ciudades, su expansión comercial, empero se basó en las grandes concentraciones de la tierra. Para ello se utilizaron fraudulentamente las leyes de deslinde, enajenación y colonización que se habían expedido, aunque el propósito no era tanto ampliar las extensiones como obtener mano de obra barata de las comunidades indígenas y agricultores menores, así como de adjudicarse las mejores tierras, creándose así las llamadas haciendas mexicanas, auténticos latifundios que dañaron severamente a la población y a la economía del país.

Como complemento a la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 20 de Julio de 1863, y a la Ley de Colonización de 1875, el régimen porfirista dictó un Decreto en el año de 1885, que ordenaba se hicieran todos los levantamientos, fraccionamientos y avalúos de todos los terrenos nacionales que se encontraran ociosos y se adjudicaran a colonos ó extranjeros que satisficieran ciertos requisitos. La realización de estas operaciones se otorgaron a concesionarios particulares que funcionaron bajo el nombre de "Compañías Deslindadoras", cuyas atribuciones consistían en explotar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías, subdividir las en parcelas no mayores de 2500 hectáreas y supervisar su venta a los futuros colonos. En compensación por los gastos erogados se les pagaba con la tercera parte de los terrenos ó su valor equivalente.

Las Compañías Deslindadoras interpretaron estas disposiciones no solo en el sentido de habilitar baldíos para colonización, sino que basados en el artículo 9º de la Ley de Baldíos de 1863, también revisaron los títulos de propiedad y removieron los límites en toda propiedad en que quisieron hacerlo. Para 1906 cincuenta firmas, entre compañías y grandes propietarios, tenían bajo su dominio 47 millones de hectáreas, aproximadamente la cuarta parte de la superficie del país. En 1910, el 1% de la población poseía el 97% del Territorio Nacional, el 3%, el 2%, en tanto que el 96% de la población restante contaba con el 1% de la superficie.

La política de deslinde del Gobierno Porfirista y las acciones de los latifundistas redujeron el número de comunidades indígenas, sobre todo en el centro y sur de México, donde la voracidad de los grandes hacendados hizo que las comunidades indígenas, fueran despojadas de sus terrenos, habiendo dado lugar, en primer término a que estos se sumaran al movimiento revolucionario y en segundo, pidiendo les restituyeran las tierras que les habían sido arrebatadas; por otro lado el peonaje del norte quería superar el seudofeudalismo de los hacendados; el cambio para enarbolar la bandera de la revolución en el campo estaba claramente definido; ZAPATA con la restitución de las tierras a los pueblos del sur, VILLA con el fraccionamiento de los latifundios, creando pequeñas propiedades.

Visto a grandes rasgos el panorama agrario, político y social existente en el país, analizaremos el siguiente período histórico en el cual hemos dividido este tema.

## **1.5).- MEXICO REVOLUCIONARIO: 1910-1917**

### **a).- PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL**

En la primera década del presente siglo nos encontramos un despertar que sacudió a todo el país, la prensa y la tribuna vibran con palabras fogosas y entusiastas de escritores y oradores que electrizan a la muchedumbre. Aflora la idea de tener un México nuevo, una sociedad mejor constituida, una libertad sin trabas impuestas por el cacicazgo, un anhelo de ejercitar los derechos ciudadanos tanto tiempo reprimidos y flotaba en el ambiente la legítima ambición de una repartición justa de las tierras.

El manifiesto del Partido Liberal Mexicano, El Programa del Centro Antireeleccionista, El Plan de San Luis y El Plan de Ayala, que constituyen el ideario Político de la Revolución Mexicana,

son los documentos que en esa época buscaron dar respuesta a las inspiraciones de renovación del pueblo mexicano.

El 1° de Junio de 1906, el Partido Liberal dió a conocer su programa, expresando en su parte relativa a la Reforma Agraria lo siguiente:

Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a las siguientes disposiciones:

A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado, pueda ceder a una persona.

Para que este beneficio no solamente aprovechara a unos pocos el Estado a través de préstamos haría posible que los agricultores de escasos recursos obtuvieran este beneficio.

A través de este y otros documentos, así como por los movimientos de inconformidad presentados, nos damos cuenta del descontento, miseria y terror que existía en el agro mexicano y que va preparando el campo propicio para el movimiento revolucionario que se inicia el 20 de Noviembre de 1910.

#### **b).- PLAN DE SAN LUIS**

El 5 de Octubre de 1910, Francisco I. Madero expide el Plan de San Luis, en el que predominó la cuestión política, sin pasar por alto el problema agrario.

Declara nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente celebradas en Junio y Julio de 1910 y desconoce al Gobierno del Gral. Díaz, así como todas las autoridades; señalando como fecha para iniciar el movimiento revolucionario, el 20 de noviembre a las 6 de la tarde.

En su artículo tercero, párrafo tercero, es donde trata lo relativo al problema agrario, expresando lo siguiente:

Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento ó por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral ó a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Sin embargo al llegar a la Presidencia, Madero pone poco empeño en modificar la estructura agraria prevaleciente, por lo que los campesinos del centro del país, encabezados por el General Emiliano Zapata, el gran caudillo, se sienten traicionados, en razón de lo cual, el 28 de Noviembre de 1911, proclaman el Plan de Ayala, donde manifiesta que depondrán las armas hasta no lograr la devolución de las tierras que les fueron arrebatadas.

### **c).- PLAN DE AYALA**

Los que suscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución el 20 de noviembre de 1910, próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado, que nos juzga, y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los propósitos que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la Patria de las dictaduras que se nos imponen las cuales quedan determinadas en el siguiente Plan:

En el punto 1º, manifiesta que el Sr. Francisco I. Madero ha traicionado a la Revolución, ya que no ha realizado nada de lo que prometió, ha seguido gobernando con los mismos hombres adeptos a Porfirio Díaz, e imponiendo Gobernadores contra la voluntad del pueblo, por lo que la Revolución continuará hasta conseguir el derrocamiento de los poderes dictatoriales que existían.

En el punto 2º, desconoce como Jefe de la Revolución y Presidente de la República al Sr. Francisco I. Madero y en el 3º, se reconoce como Jefe de la Revolución al Gral. Pascal Orozco y de

no aceptar al General Emiliano Zapata.

En el punto 6º, como parte adicional al Plan de San Luis, expresa en relación al problema agrario; que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos ó caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos ó ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades de las cuales han sido despojados, por 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 derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución. (Algunos especialistas de la materia en relación a estos tribunales hablan hoy en día que serían los "Tribunales Agrarios"; institución que junto con la Procuraduría Agraria ha sido creadas para impartir justicia expedita en el campo mexicano.

Continúa en el punto 7º, manifestando que en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social, ni poder dedicarse a la industria ó a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaran previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, ó campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

#### **d).- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915**

Fué la Ley del 6 de Enero de 1915, dictada por Don Venustiano Carranza en Veracruz, la norma que habría de marcar el inicio de la Reforma Agraria. Esta Ley reconoce que una de las causas principales del descontento en el campo es el despojo de los terrenos propiedad de las comunidades, por lo que establecía la necesidad de devolverle a los pueblos los terrenos de los que habían sido despojados.

El pensamiento Carrancista era, como se expresa en el último considerando de la referida Ley, que no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo sino que ha de quedar

dividida en pleno dominio.

Fiel al Plan de San Luis y a las necesidades del momento, la legislación promulgada por Carranza en 1915, incorporaba la visión del pequeño propietario del norte del país, pero a la vez daba lugar a la demanda sureña de volver a la situación de los pueblos previa al liberalismo de la Reforma y los abusos del Porfiriato. Se perfilaban así, en pleno siglo XX, dos caminos, dos paradigmas para el campo mexicano.

La Ley del 6 de Enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

En mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional, enclavada en el artículo 27 Constitucional y conserva tal rango hasta el 10 de Enero de 1934, en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada aún cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto del mencionado artículo; sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: el 19 de Septiembre de 1916, que modificó los artículos 7, 8 y 9, suprimiendo las posesiones provisionales y el 23 de Diciembre de 1931, modificó el artículo 10 en los siguientes términos: Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias ó restitutorias de ejidos ó aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, ó que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo. No fué sino hasta la llamada "REFORMA ALEMAN", cuando se modifica este artículo para otorgar a los pequeños propietarios que cuenten con certificado de inafectabilidad, la facultad ó el derecho de interponer el juicio de amparo por la ilegal afectación de su propiedad.

Así vemos como en su Artículo 1º declara nulas, todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados ó cualquiera otra autoridad local, en controversión a lo dispuesto en la Ley del 25 de Julio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; todas las concesiones, composiciones ó ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda ó cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento

ó de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades y; todas las diligencias de apeo ó deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados ó de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento ó de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades.

El artículo 3º da origen a la acción más importante de la Reforma Agraria, la "DOTACION DE TIERRAS", al establecer: Los pueblos que necesitando carezcan de ejidos ó que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos ó porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente, para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Asimismo crea las autoridades que se encargarán de dar cumplimiento a sus disposiciones, señalando en su artículo 4º que se creará una Comisión Nacional Agraria, antecedente de lo que hoy es la Secretaría de la Reforma Agraria y una Comisión Local Agraria por cada Estado ó Territorio de la República, ó sean las Delegaciones Agrarias y los Comites Particulares Ejecutivos.

#### **e).- ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917**

Las injusticias que se derivan del régimen de propiedad territorial, del aprovechamiento y explotación del subsuelo y demás recursos naturales, y que habían dado pie al acaparamiento de la propiedad en unas cuantas manos, fueron determinantes para que el Constituyente se resolviera por el exterminio de los latifundios, el fomento de la pequeña propiedad y la restitución y dotación de ejidos y tierras comunales a los pueblos.

Como puede verse, muchos han sido los puntos de vista sobre la solución del problema agrario, antes, durante y después de la Revolución de 1910; puntos de vista que en una aproximación a la verdad se plasmaron en el Artículo 27 de la Constitución de 1917, dando lugar a lo que se ha llamado "REFORMA AGRARIA".

Comenta el Maestro **Lucio Mendieta y Núñez**<sup>27</sup> "El artículo 27 es uno de los más importantes en nuestra Carta Política actualmente en vigor, pero es también el más discutido. La reforma poco ordenada y la redacción, no siempre clara de sus preceptos, ha dado lugar a críticas e interpretaciones que se apartan, la mayoría de las veces, de su verdadero espíritu".

"Por lo que respecta a la forma, debe decirse, que como obra de una asamblea política, heterogénea en cuanto a la cultura de sus componentes, adolece de todos los defectos comunes a Leyes de este origen. No son mejores, sin embargo, las que elaboran comisiones llamadas técnicas, producto generalmente de la sabiduría libresca de sus autores, sin contacto alguno de la realidad y destinadas por ello, con frecuencia al fracaso. En cambio, aquellas otras, por defectuosas que sean en su expresión, encierran los grandes anhelos de las masas populares, tratan de resolver, ó cuando menos plantean la solución de sus grandes problemas".

Esta ley suprema que rige la vida de México fué promulgada en Querétaro el 5 de Febrero de 1917. Fué resultado de los trabajos de un Constituyente convocado por Venustiano Carranza en Septiembre de 1916, al que concurrieron representantes de distintas tendencias, conservadores, radicales y moderados.

Afirman los tratadista que la obra original y propia de la Asamblea de Querétaro consistió en las novedades trascendentes que introdujo en las materias agraria y obrero, con todo y que la Convocatoria del Congreso, conforme al Decreto respectivo, se justificó invocando las necesidades de reforma política y no las de índole social. En un principio se intentó dejar al legislador ordinario éstas materias; así se explica que en el Proyecto enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza las cuestiones sociales apenas se hubieran tocado.

La Asamblea Constituyente se manifestó inconforme en dejar a leyes secundarias la resolución del problema social en su dos grandes aspectos: laboral y agrario. Consideró que debería ser incluido en la misma Carta Magna, a pesar del criterio, hasta entonces respetado por los juristas, de que materias de esa índole no correspondían a una Constitución Política. Fué ésta Constitución, la primera del mundo que las incluyó en su texto.

Veamos algunos de los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente y que se encuentran consignados en el Diario de los Debates seleccionando parte de ellos y de las

---

<sup>27</sup> -Mendieta y Nuñez, Lucio. *Sistema Agrario Constitucional.*, Editorial Porrúa S.A. México 1980. Pág. 13

consideraciones<sup>28</sup> .

"En un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituya y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación".

"Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho".

"Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquirieron un poder formidable y constituyen como lo demuestra, la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación ... corregir este estado de cosas, en nuestro concepto resolver el problema agrario y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros".

"El primer paso en ésta se dió al expedir el Decreto del 6 de Enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de la Ley Constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar a los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación ... La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tienen que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país ...".

El Diputado Bójorquez<sup>29</sup> en el debate de la iniciativa, al hacer uso de la palabra expresó, entre otras cosas". Ha sido una magnífica idea la de la Comisión el sostener como precepto constitucional al Decreto del 6 de Enero de 1915, que fué una de las promesas más grandes de la Revolución y uno de los documentos que, en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió

---

<sup>28</sup> - *El Agrarismo en la Constitución de 1917. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México 1982. Pág. 70*

<sup>29</sup> - *El Agrarismo en la Constitución de 1917. Obra Citada. Pág. 91.*

como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran donde se encontraba la justicia. En mi concepto, el Decreto del 6 de Enero de 1915 fue uno de los que trajeron el mayor contingente al seno de la Revolución, precisamente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogante eterna de los pueblos, que eran sus ejidos; pero en la cuestión agraria no hay que ver simplemente por la restitución de los ejidos a los pueblos; tenemos, como dice el proyecto, que crear, que fomentar la pequeña propiedad y la mejor manera de fomentarla será dando facultades a las Legislaturas de los Estados para que puedan verificar la reglamentación de los títulos de muchos grandes terratenientes e implantar por todos los medios posibles la mejor ley para la fundación de colonias agrícolas, porque si creamos simplemente la pequeña propiedad no habremos obtenido el objeto..."

En el seno del Constituyente siempre campeó el respeto absoluto a la pequeña propiedad, así como la idea de resolver el problema de cierto tipo de campesinos mediante la colonización.

Por otra parte en el mismo seno del Constituyente se expresaron diversas ideas acerca del contenido del Artículo 27, ó si ésta cuestión agraria debería ser resuelta por otras leyes, al respecto el Diputado Jara, opinó según el libro antes mencionado, "que había habido más de 20 proyectos sobre la cuestión agraria en la XXVI Legislatura y nunca llegó a discutirse ninguno", expresando después "¿Quién nos asegura que en el próximo Congreso va a haber revolucionarios suficientemente fuertes para oponerse a esa tendencia, que sin hacer caso del canto de la sirena, sino poniendo la mano en el pecho, cumplan con su deber?. Nadie será capaz de asegurarlo. Ahora, señores, aquí se traído a colación que dentro del marco, de la Constitución, no puede haber esto que tiene mucho de legal; lo mismo se decía acerca de la Ley del Trabajo..... pero insisto sobre lo que cabe ó lo que debe haber y no debe haber en la Constitución. Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los más ilustrados, de los científicos, de los estadistas ¿Quién ha hecho la pauta de las constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quien ha dicho cuantos renglones, cuantos capítulos y cuantas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución.... si este libro lo completamos con una Ley de esa naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador ésta, Ley le dirá de una manera clara: ya no será el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana..... ya participarás, de sus beneficios, sin que nadie venga a despojarte; y no te levantarán con el azote a las tres de mañana, a rezar el famoso alabado, a rezarle a ese dios que ha permitido tenerte como gente; ya no irás a darle las

gracias en vano por aquellos favores que te contará el cura, quien te decía que tu reino no es de este mundo, que tu masedumbre, tu humildad, tu respeto al patrón te lo premiaría con un girón de cielo; vas a ver lo que está aquí en la tierra; porque con esta Ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir. Aseguraremos votando esa Ley, tal como lo propone la Comisión dictaminadora ...."

Es interesante observar los distintos criterios que cambiarán en el seno del constituyente, respecto si era conveniente, incluir disposiciones de carácter agrario, en la Constitución ó bien dejarlas a las leyes secundarias, triunfando la primera corriente, en beneficio de la clase campesina de México.

A los tradicionales derechos individuales, igualdad ante la Ley, libertad de palabra y de prensa, derecho a la educación, libertad de trabajo y de tránsito, derecho de reunión, de asociación y de petición, libertad de creencias religiosas, garantías judiciales, irretroactividad de las leyes, prohibición de monopolios, separación independiente de los poderes y a otras disposiciones de corte liberal, republicano y democrático que ya figuraban en la Constitución de 1857, a ésta de 1917, se introdujeron preceptos innovadores en materia de propiedad, de reparto de tierra, derechos de los trabajadores y dominio nacional de los recursos básicos que conformaron una nueva concepción jurídico-política, base de las transformaciones estructurales de la economía y la sociedad mexicana.

Entre esos preceptos en materia agraria cabe destacar los siguientes:

- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional corresponde originariamente a la Nación. Esta puede transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.

- La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que exija el interés público. También puede regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación a fin de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública.

- El Estado debe dictar medidas para fraccionar los latifundios, desarrollar la pequeña propiedad agrícola en explotación, crear nuevos centros de población con las tierras y aguas que les sean indispensables y para el fomento de la agricultura, así como para evitar la destrucción de los

elementos naturales.

- Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas ó no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tiene derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, siempre que se respete la pequeña propiedad agrícola en explotación.

- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable ó imprescriptible, de todos los recursos del subsuelo, minerales ó substancias que en vetas, mantos, masas ó yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos, así como el de las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros de las playas, etc.

- Crea una dependencia directa del Ejecutivo para la atención de las cuestiones agrarias; un Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, señalamiento de la pequeña propiedad etc.

Como se puede apreciar este artículo adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene. En primer término se refiere a la propiedad territorial, para continuar con lo relativo a la propiedad del subsuelo y a las aguas y después al aspecto agrario, pero sin lugar a dudas establece cabalmente las bases para la solución del problema agrario, pues está firmemente asentado en nuestra historia, en la realidad del campo y sobre todo en los principios que ahora rigen la propiedad con un sentido de justicia social.

A través de estas disposiciones, bien sean leyes ó planes, podemos observar el estado en que se encontraba distribuida ó acaparada la propiedad territorial, las injusticias que se cometieron en perjuicio de la población mayoritaria del país, los campesinos y la forma en que tratan de atacar el problema, pero todavía sin pensar, que las leyes no son entendibles para nuestra clase campesina, ya que la gran mayoría ni siquiera sabía leer, y por otra parte ni siquiera sabían de la existencia de éstas, ni ante quien dirigirse en su caso. Pero en fin, primero había que dictar las leyes que definieran sus derechos, que los protegieran y después había que crear la institución que ejerciera esos derechos por ellos, que los defendiera que los apoyará y los asesorara en sus trámites agrarios, función inicial de la Procuraduría Agraria que se creo.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **PROCURADURIA DE PUEBLOS**

## **PROCURADURIA DE PUEBLOS**

### **2.1).- SITUACION EN EL CAMPO**

El Constituyente de 1917 sentó las bases jurídicas para dar respuesta al anhelo de los grupos campesinos que se lanzaron a la revolución mexicana en busca de mejores condiciones de vida, mediante la dotación ó la restitución de un pedazo de tierra. Es así como cobran vigor las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras, principales instrumentos que creó el Gobierno para impulsar lo que se ha dado en llamar "REFORMA AGRARIA", a través del reparto de aquella, a los núcleos, carentes de ellas ó restituyéndoles las que les fueron despojadas.

Así para Carranza, primero y para Obregón y Calles y posteriormente para el Gral. Lázaro Cárdenas, el principal problema en el campo lo constituía el latifundismo, en donde grandes extensiones de tierra se encontraban ociosas, mientras núcleos campesinos demandaban su entrega.

Pero los tres primeros de los Presidentes mencionados incluyeron dentro de su programa agrario el reparto, sin que llegara alcanzar grandes proporciones como en él del Gral. Cárdenas, pero sí consideraron que había que fomentar la pequeña propiedad privada.

Destruir el latifundio para ser sustituido, no por la propiedad comunal, sino por un gran número de pequeños propietarios individuales chocaba con la demanda de numerosos grupos campesinos de restituir y dotar tierras a sus comunidades; llegándose a utilizar el reparto agrario como un medio para pacificar a esos grupos campesinos que todavía mostraban un alto grado de beligerancia.

El primer período constitucional a que se refiere el reparto agrario, es el relativo a Don Venustiano Carranza, que comprende del 1º de Mayo de 1917 al 21 de Mayo de 1920, en el cual se dictaron 326 Resoluciones Presidenciales, que comprenden una superficie de 381,926 Hectáreas de las cuales se ejecutaron únicamente (durante ese periodo) 188 Resoluciones y se entregan únicamente 167,935 Hectáreas. Lo anterior es explicable en virtud de la franca oposición que existía por parte de los propietarios afectados para entregar los terrenos, llegando inclusive a defenderlos mediante guardias armados; además de ejercer dichas personas, toda clase de influencias (que en realidad las tenían por constituir la clase privilegiada de aquella época) para dejar sin efecto la

Resolución que los afectaba. Si a esto agregamos además, la falta de personal técnico (que ni existía, y si lo había en muchas ocasiones no se aventuraba por la posición económica que guardaban las gentes que iban a afectar) así como por la falta de aparatos para realizar los deslindes.

Este régimen por ser posterior a la expedición de la Constitución de 1917, se caracterizó por haberse dictado diversas disposiciones a modo de circulares, que vinieron a regular las situaciones de hecho que se presentaron con motivo de los trámites agrarios que tuvieron que hacer los campesinos en sus demandas de tierras. Entre éstas disposiciones, podemos citar las siguientes: Circular N° 19 de 20 de Marzo de 1917, autorizando a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales que normen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos; aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los municipios; Circular N° 23 de 1° de Junio de 1917, donde establece el procedimiento para la tramitación de expedientes sobre restitución de aguas y bosques; Circular N° 25 de 11 de Junio de 1917, señalando que en los procedimientos de dotación y restitución, debe desecharse todo medio real ó simulado que se emplee con el fin de eludir la Ley del 6 de Enero de 1915; Circular N° 26 de 2 de Julio de 1917, indicando que en los expedientes tramitados por las Comisiones Locales Agrarias, deben constar originales los dictámenes que pronuncien los Gobernadores de los Estados, haciéndose en ellos una relación de las constancias, las consideraciones que se desprendan de ellas y la parte resolutive; Circular N° 30 de 3 de Octubre de 1917, previniéndoles a las Comisiones Locales Agrarias que, durante la tramitación de expedientes sobre restitución ó dotación de ejidos, pueden admitir alegatos y pruebas de los dueños de los terrenos; Circular N° 32 de 30 de Mayo de 1918, ordenando a las Comisiones Locales Agrarias que los planos de los terrenos que deben obrar en los expedientes, sean firmados por ingenieros técnicos; Circular N° 34 de 31 de Enero de 1919, previniendo a las Comisiones Locales Agrarias recaben constancias de los vecinos en que manifiesten si están conformes en pagar a la Nación el valor de los terrenos; Circular N° 35 de 10 de Junio de 1919, estableciendo normas para la tramitación de los expedientes sobre dotación ó restitución de ejidos; Circular N° 36 de 11 de Julio de 1919, sobre el cobro de impuestos municipales por los terrenos ejidales, aclarando que no pueden los municipios administrar los ejidos.

Todas éstas disposiciones y otras que se dictaron al respecto vinieron a estructurar el procedimiento agrario, aunque fuera de una manera incipiente, pero necesaria, para dar respuesta a las demandas campesinas que solicitaban la restitución de las tierras de que fueron despojados ó la dotación de las mismas por carecer de ellas.

Durante el período presidencial del GRAL. ALVARO OBREGON, que comprendió del 1°

de Diciembre de 1920 al 30 de Noviembre de 1924, (período en el que se crea el primer antecedente de la actual Procuraduría de Asuntos Agrarios) se dictaron 748 Resoluciones con una superficie total de 1'730,686 Hectáreas, de las cuales fueron ejecutadas 628, entregándose durante dicho período presidencial, ya que algunas llegaron a ejecutarse, posteriormente, 1'133,813 Hectáreas, a través de las acciones de dotación y restitución de tierras. Se considera dentro del ámbito que este fué propiamente el primer gran impulso que recibió la Reforma Agraria, en virtud de que el propio Presidente consideró que el problema agrario, es de entre todos los problemas que afrontaba el país el que exigía una solución más inmediata, con el fin de favorecer a la clase campesina la más desvalida.

Esta época todavía se caracteriza porque los terratenientes que eran muy poderosos, lograban oponerse a las afectaciones agrarias con cierto éxito y algunas de ellas quedaron en el papel solamente.

En este período Presidencial se expide la primera codificación agraria que viene a agrupar el contenido de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado así lo refleja; ésta disposición viene a ser la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, la primera Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional y consecuentemente reglamentaria de la del 6 de Enero de 1915, al quedar ésta incorporada a dicho artículo.

Dicha Ley estableció en su artículo primero, el derecho a obtener tierras por dotación ó restitución, a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población de que trata la misma Ley, siguiendo así la denominación usada por la Constitución en su artículo 27. Estos núcleos, deberían probar (artículo 22) para el caso de que solicitaran restitución ó dotación de tierras, el derecho que tuvieran para reivindicarlas ó la necesidad de ser dotados por carecer de ellas en el segundo de los casos.

Es importante destacar, que en su artículo 13, por primera y única vez se señaló lo que es un ejido, al definirlo como "La tierra dotada a los pueblos" y al referirse a la dimensión del mismo, expresó que sería "La extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

Con base a este criterio se pensó en que el campesino no debería vivir totalmente de los

ingresos que le produjera su parcela, sino que era un medio para ayudarse a subsistir, ya que el duplo del jornal diario por lo regular era muy bajo.

Esta Ley conservó el derecho de los propietarios afectados, para ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos en el plazo de un año, contado a partir de la fecha de las resoluciones que al efecto se dictaren.

Asimismo en esta Ley se establecieron diferencias sustanciales en la tramitación de los expedientes de restitución y dotación de tierras, ya que el primero se desahogaba en parte ante la Comisión Nacional Agraria que declaraba la autenticidad de los títulos presentados, pero las pruebas testimoniales, informaciones, etc, deberían rendirse ante los tribunales comunes, es decir un procedimiento mixto, que venía a retardar enormemente la resolución final. Para el caso de la dotación la solicitud, al igual que en la restitución se presentaba ante el Gobernador del Estado, quién la turnaba a la Comisión Local Agraria para que estudiara la necesidad ó conveniencia de ser dotado el núcleo de población, ésta emitía su dictamen y lo turnaba a la Comisión Nacional Agraria, la que sometía a consideración del Ejecutivo para que este dictara su Resolución definitiva.

En sus respectivas obras relativas a la materia, tanto la **Dra. Martha Chávez Padrón**, como el **Dr. Lucio Mendieta y Núñez**, critican esta Ley, porque llegó a suprimir las posesiones provisionales que anteriormente se venían dando a los núcleos de población con el dictamen de la Comisión Local Agraria y que proporcionaba a los campesinos la ventaja de ir trabajando las tierras dotadas, mientras se dictaba la Resolución definitiva, que en algunos casos tardó años en emitirse.

Esta Ley duró vigente 11 meses al ser abrogada por el Decreto del 22 de Noviembre de 1921 y anota Manuel Fabila en su obra que este Decreto aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de Abril de 1922.

En este Decreto se establecen ó señalan plazos tanto para la Comisión Agraria Mixta, para que substancie los expedientes de su competencia, como para que el Gobernador, dicte su mandamiento.

Dictado el mandamiento por el Gobernador ó no dictado dentro del término de Ley se remitía a la Comisión Nacional, para resolución del Presidente de la República.

Es en este Decreto donde se crea la "Procuraduría de Pueblos".

## 2.2).- DECRETO QUE LA CREA DE 1922

Como es de todos bien sabido el atraso cultural, social y económico del pueblo mexicano era notorio y por lo mismo, no tenía la capacidad para acogerse a los beneficios que las leyes les fueron concediendo, razón por la cual el Presidente Alvaro Obregón conciente de tal situación dictó con fecha 22 de Noviembre de 1921, el Decreto que creó la "**PROCURADURIA DE PUEBLOS**"<sup>30</sup>.

### a).- DEPENDIENTE DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA

El artículo 4º del mencionado Decreto expreso textualmente lo siguiente: "Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación ó restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

Es importante recordar que la Ley del 6 de Enero de 1915, ley que marca el inicio de la Reforma Agraria, crea las acciones de restitución de tierras, para aquellas comunidades que fueron despojadas de ellas y nace la segunda acción agraria y la más importante durante el proceso de reparto, que es la dotación.

Asimismo el Decreto Ley del 6 de Enero de 1915<sup>31</sup>, crea en su artículo 4º a las autoridades agrarias encargadas de actuar, y realizar en sus inicios la Reforma Agraria, al señalar, para los efectos de esta Ley y demás Leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el Programa Político de la Revolución, las siguientes:

I.- Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

---

<sup>30</sup> - Fabila, Manuel. *Obra Citada*. Pág. 363

<sup>31</sup> - Fabila, Manuel. *Obra Citada*.. Pág. 273

**II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado ó Territorio de la República y con las atribuciones que las leyes determinen;**

**III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.**

Estos Comités Particulares Ejecutivos dependían en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estaba subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

No es sino hasta el 19 de Enero de 1916, cuando el Primer Jefe del Ejército Contitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza<sup>32</sup>, dicta un Acuerdo en el que establece la forma en que se integraría la Comisión Nacional Agraria; el cual señaló que, habiendo terminado ya el período de lucha armada entre las fuerzas del pueblo y la reacción, se procedería a integrar la Comisión Nacional Agraria, tal como lo previno el artículo 4º de la Ley del 6 de Enero de 1915; señalando que los nueve miembros serían los siguientes:

El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.

Un Representante de la Secretaría de Gobernación.

Un Representante de la Secretaría de Justicia.

Un Representante de la Secretaría de Hacienda.

El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.

---

<sup>32</sup> - Fabila, Manuel. *Obra Citada*. Pág. 282

**El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.**

**El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.**

La Comisión Nacional Agraria así formada, nombraría un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, de acuerdo con el presupuesto adjunto, aprobados por la Primera Jefatura.

Esta estructura fué modificada, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, de acuerdo con la nueva organización que establece la Ley del 13 de Abril de 1917, relativa a las Secretarías de Estado de la Federación y que entraría en vigor a partir del primero de Mayo.

Como podemos ver las autoridades agrarias que hicieron posible ese reparto de tierras mediante la tramitación de los expedientes fueron la Comisión Nacional y la Local Agraria, interpretando para tal efecto toda esa serie de circulares que se dictaron hasta la Ley de Ejidos de 1920 y de la Comisión Nacional vino a depender la Procuraduría de Pueblos, como dependió de la Secretaría de la Reforma Agraria la Procuraduría de Asuntos Agrarios; Institución que ahora es autónoma.

#### **b).- FUNCIONES**

El Decreto que creó la Institución de Procurador de Pueblos en materia agraria lo limitó a gestiones ó promociones relativas a los trámites que siguieran los expedientes de restitución y dotación de tierras. Asimismo la hace depender de la autoridad Agraria Administrativa, la Comisión Nacional Agraria, antecedente de lo que hoy es la Secretaria de la Reforma Agraria.

La falta de independencia de esta Institución para tomar sus propias decisiones, hizo que no llegará a desarrollar el potencial que las necesidades de aquella época le imponían.

En el discurso pronunciado por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, General Alvaro Obregón al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el primero de Septiembre de 1924, expresó lo siguiente:

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

Como podemos observar a ésta primera "PROCURADURIA DE PUEBLOS", se le atribuyeron funciones que no estaban ni siquiera incluidas en el Decreto que la creó y que además en la realidad nunca las ejerció, puesto que dentro de la estructura administrativa que contemplaba la Ley de Secretarías de Estado, corresponderían a la Secretaría de Agricultura y Fomento, ó a la Comisión Nacional de Irrigación.

Quizás en un momento dado, no como función ó atribución de los pueblos interesados en determinada obra hidráulica, el vigilar ó supervisar en cierto modo su realización, sería una obligación para que se llegara a buen fin, con la satisfacción de todas las partes.

Como podemos observar sus funciones solamente quedaron limitadas a ser gestores de los pueblos en la obtención de sus tierras ya sea interviniendo en los procedimientos de restitución ó de dotación y siempre de una manera gratuita, tomando en cuenta que se trata de ayudar a la clase más necesitada del país.

#### **c).- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PROCURADOR GENERAL DE PUEBLOS**

Con fecha 23 de Diciembre de 1925, se expidieron "LAS INSTRUCCIONES DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA", que contenía las diversas disposiciones que venían a normar las actividades de dicha Comisión, hasta en tanto se expidiera el Reglamento respectivo; normas que al delimitar las funciones de los Procuradores de Pueblos señalaron, que estos tienen por objeto asesorar a los vecinos de los diversos pueblos de su jurisdicción en los asuntos agrarios y en los de índole judicial que se ventilen entre cualquier Tribunal de la República y que tengan relación con los primeros; representando a los mismos vecinos en los asuntos referidos, cuando así lo soliciten los interesados.

Aparentemente en esa primera instrucción se le otorgan más atribuciones de las que consideró el Decreto inicial, al hablar de una representación ante cualquier tribunal de la República; pero debemos recordar que algunos trámites de los expedientes de restitución de tierras, deberían de realizarse ante los tribunales establecidos, en los que dirimían su derecho a la tierra, como ejemplo presentaban documentos, títulos de propiedad, desahogo de diligencias, etc., para que en su momento la autoridad agraria resolviera lo conducente.

El Procurador General de Pueblos, venía a ser el Jefe inmediato de los Procuradores que operaban en los diversos Estados y Territorios en que se encontraba dividida la República Mexicana, así como de los empleados que de una parte y otra dependían.

En la Tercera Instrucción que al efecto se dictó, dispuso como atribuciones y deberes:

**I.-** Intervenir personalmente en cualquiera de los asuntos de orden administrativo ó judicial en que los pueblos fueren parte.

**II.-** Procurar la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro pueblo, ó entre vecinos de un mismo pueblo, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las resoluciones y acuerdos de las autoridades agrarias.

**III.-** Dar a los Procuradores de Pueblos las instrucciones que estime necesarias para el desempeño de sus funciones; expedir circulares de observancia general, previo acuerdo del Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria y dictar, con acuerdo del mismo funcionario, las medidas económicas y disciplinarias que juzge convenientes para uniformar la acción del Cuerpo de Procuradores.

**IV.-** Comisionar a cualquiera de los Procuradores de Pueblos para el despacho de determinado negocio, en el concepto que de ser posible, se preferirá al de la entidad de su radicación.

**V.-** Rendir los informes que se le pidieran por sus superiores, en los asuntos en que intervenga.

**VI.-** Cuidar de que los Procuradores y demás empleados a sus órdenes desempeñen en la mejor forma posible los deberes de su encargo y proponer a la Comisión Nacional Agraria las medidas que juzge convenientes para el rápido y efectivo desarrollo del problema agrario.

**VII.-** Proponer a las personas que a su juicio deban ser nombradas, así como todas aquellas remociones que el buen servicio exigiere.

**VIII.-** Imponer, de acuerdo con la fracción tercera de este artículo, las correcciones disciplinarias que procedan, a los Procuradores y empleados que lo ameriten y proponer la separación de aquellos cuyos servicios no fueren satisfactorios.

**IX.-** Calificar la actuación de sus subordinados, en atención a los informes que mensualmente rindan los Procuradores, haciendo las anotaciones en el expediente de personal que a cada uno debe llevarse en el Departamento Administrativo.

**X.-** Emitir su opinión sobre la concesión ó negativa de las licencias que sus subordinados solicitaren.

**XI.-** Cooperar con sus informes a la formación de la estadística agraria del país.

Esta figura venía a ser el Coordinador de los Procuradores de pueblos existentes en los Estados y Territorios en que se encontraba dividido el territorio; el órgano administrativo de quien dependían dichos procuradores y demás personal a sus órdenes que instrumentó la política a seguir girando las circulares correspondientes y señaló las normas a seguir, a fin de obtener una respuesta expedita y honesta de parte de los servidores agrarios, en favor de los núcleos campesinos que requerían de sus servicios de orientación y gestoría.

#### **d).- ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LOS PROCURADORES DE PUEBLOS**

En otra de las instrucciones que al efecto se dictaron, con el fin de lograr un verdadero asesoramiento y así los campesinos integraran los expedientes de una manera correcta y rápida, se determinó la actuación que deberían tener los procuradores, a través de las siguientes normas:

**I.-** Asesorar a los núcleos de población a fin de que las solicitudes que presenten sobre restitución ó dotación de tierras y aguas llenen los requisitos exigidos por la Ley del 6 de Enero de 1915 y demás disposiciones vigentes.

**II.-** Cuidar que los expedientes en trámite, llenen los requisitos exigidos por las leyes y disposiciones vigentes y por las que en lo sucesivo se expidan, dando cuenta a la Comisión Nacional Agraria por conducto del Procurador General de las irregularidades que se observen, con el fin de que se corrijan y se tomen las medidas pertinentes.

**III.-** Asesorar a los pueblos a fin de que se apersonen como terceros interesados en los juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones ó acuerdos que dicten las autoridades agrarias; apersonarse en representación de los mismos cuando les fuere concedido el poder necesario y cuidar que los pueblos ejerciten los derechos que legalmente les correspondan e interpongan los recursos legales en contra de las resoluciones que les fueren adversas a sus intereses.

**IV.-** Asesorar a los comités y a cualquier otra autoridad agraria contra la que se interponga el recurso de amparo, con el fin de que rindan oportunamente los informes previo y justificado, solicitando en su caso se niegue la suspensión del acto reclamado, así como el amparo promovido; asimismo deberá durante el juicio vigilar que se rindan las pruebas pertinentes y se interpongan los recursos legales en contra de las resoluciones que les fueron adversas.

**V.-** Asesorar ó representar, si les fuere concedida personalidad legal a los pueblos, comités y demás autoridades agrarias, en cualquier juicio en que fueren parte y que tengan relación con las cuestiones agrarias, a fin de formular las demandas y oponer las excepciones que procedan; rendir las pruebas pertinentes y alegar y ejercitar todos los actos que tiendan a la defensa de los pueblos y autoridades referidos.

**VI.-** Sujetarse a las instrucciones que reciban del Procurador General de Pueblos, para el desempeño de los asuntos en que deben de intervenir.

**VII.-** Rendir un informe mensual de todos los asuntos en que hubieren intervenido, expresando el estado que guardan y en su caso las dificultades que ofrezcan para su resolución.

**VIII.-** Dar aviso al Procurador General de todos los asuntos que se inicien ante las Comisiones Locales Agrarias, según el lugar en donde se encuentren ejerciendo sus funciones.

**IX.-** Formar su expediente tomando en cuenta los oficios, circulares, instrucciones y demás documentos que reciban que no sea necesaria su presentación ante alguna otra autoridad, haciendo al efecto el inventario respectivo.

**X.-** Concurrir personalmente asesorando a los interesados ó bien en su representación, a las diligencias administrativas ó judiciales que se verifiquen con motivo de los asuntos en que se intervenga.

**XI.-** Remitir con toda oportunidad al Procurador General de Pueblos, los datos necesarios para la formación de la estadística agraria.

**XII.-** Llevar, además de los libros que acuerde la superioridad, uno que se titulará "Registro de Dotaciones y Restituciones", en el que se anotarán los siguientes datos:

**a).-** Fecha en que se presenta la solicitud ante la Comisión Local Agraria ó Gobernador del Estado.

**b).-** Fechas en que se van realizando los trámites más importantes del procedimiento agrario que se sigue;

**c).-** Fecha en que la Comisión Local Agraria emite el dictamen proponiendo al C. Gobernador del Estado lo conducente;

**d).-** Fecha de la resolución que dictó el Gobernador, con la transcripción de los puntos resolutivos conducentes;

**e).-** Fecha en que se da la posesión provisional;

**f).-** Fecha en que el Delegado envía a la Comisión Nacional Agraria el expediente con el

informe reglamentario correspondiente;

g).- Fecha de la Resolución Presidencial que en su caso se dicte, con inserción de los puntos resolutivos;

h).- Fecha en que se da la posesión definitiva;

i).- Juicios que se promuevan con motivo de las resoluciones provisionales ó definitivas que dictan el Gobernador del Estado ó el Presidente de la República; ó bien con motivo de algún Acuerdo que al efecto dicte la Comisión Nacional Agraria.

Esta síntesis histórica que se elabora en relación con cada solicitud que se presenta, concluirá cuando el pueblo entre en posesión definitiva de las tierras y no exista pendiente juicio alguno que pueda alterar ésta posesión.

Como podemos apreciar de las facultades transcritas se puede expresar que en un principio, se dan una serie de atribuciones con carácter de gestoría y asesoría principalmente, tanto a los núcleos interesados, ya sea en grupo ó individualmente, como a sus comités representativos para que realicen los trámites correspondientes y obtengan, en su momento la resolución favorable a sus intereses. Por otra parte pueden los Procuradores de Pueblos en un momento dado, asesorar a cualquier autoridad agraria que lo solicite, con motivo de los juicios que se interpongan en contra del expediente que resuelve una petición de tierras.

Tuvo también funciones de estadística muy importantes, porque si apreciaba cronológicamente la forma en que se iba desarrollando el procedimiento y el tiempo que duraba; además de determinar la superficie que iba entregando y las necesidades de la población campesina que quedaban satisfechas.

### **2.3).- REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA**

**Don Manuel Fabila** en su obra "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" nos da a conocer el contenido de este Reglamento que vino a llenar un hueco que existía en la Reglamentación Agraria y sobre todo relativo al organismo encargado de dar trámite a las

solicitudes de tierras presentadas por los núcleos campesinos. Dicho Reglamento fué aprobado en la sesión de la Comisión celebrada el 24 de Febrero de 1926. Este Reglamento viene a ser el antecedente del que hoy se encuentra en vigor en la Secretaría de la Reforma Agraria, al señalar los órganos administrativos que la integran y las funciones que desempeñan cada una.

#### **a).- INSPECCION DE PROCURADURIAS DE PUEBLOS**

El Presidente de la República, Gral. Alvaro Obregón, en uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por el artículo 3º del Decreto de 22 de Noviembre de 1921, dictó un Acuerdo el 5 de Agosto de 1925, creando nuevamente la Oficialía Mayor de la Comisión Nacional Agraria.

El Reglamento a que se refiere este inciso consta de 200 disposiciones generales, entre las que vamos a señalar la tercera que a la letra dice:

**"3.-** Para el despacho, organización y administración de los asuntos de la Comisión Nacional Agraria, ésta tendrá bajo la inmediata dependencia del C. Oficial Mayor:

Un Departamento Administrativo

Un Departamento Técnico

Un Departamento de Aguas

Un Departamento Jurídico

Una Inspección de Procuradurías y

El Archivo de la Comisión".

En su disposición séptima dispuso que la Inspección de Procuradurías estaría integrada por la Sección de Quejas y las Procuradurías de Pueblos existentes en las diversas Delegaciones.

## **b).- FUNCIONES DE ESTA OFICINA**

Las funciones de la Inspección de Procuradurías de Pueblos, se encuentran consignadas en las Disposiciones Generales, de la 155 a la 159, del Reglamento Interior ya mencionado, siendo las siguientes:

- Resolver las consultas de los Procuradores y Comités Particulares Administrativos y Ejecutivos, relacionadas con la tramitación de expedientes y cumplimiento de las disposiciones agrarias.

- Atender las instancias a Procuradores y Pueblos para activar la tramitación de los expedientes.

- Acordar con el C. Oficial Mayor los asuntos de fondo relacionados con las Procuradurías.

- Informar al C. Oficial Mayor de los trabajos mensuales de las Procuradurías.

- Llevar la estadística de sus labores.

Como vemos son funciones de asesoramiento, orientación ó gestión hacia los núcleos campesinos con expedientes en trámite, además de las tradicionales de estadística y de carácter administrativo que le corresponden.

## **c).- FUNCIONES DE LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS**

Atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de dotación ó restitución de tierras y aguas, así como en las diligencias relacionadas con la tramitación de los expedientes, hasta obtener su posesión.

Gestionar ante las autoridades correspondientes la pronta ejecución de las Resoluciones provisionales y definitivas que dicten en los expedientes el Gobernador del Estado ó el Presidente de la República.

Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos necesarios en los amparos contra las posesiones.

Representar a los pueblos en la tramitación de los juicios de amparo.

Llevar una estadística de las labores realizadas.

Funciones inherentes a trámites agrarios y de representación tratándose de juicios de amparo, además de estar presentes en los actos de posesión de las tierras.

Son funciones de la Sección de Quejas:

Clasificar la documentación que sobre quejas de cualquier índole se presenten ante la Comisión Nacional Agraria, turnándola inmediatamente al Departamento que corresponda para el trámite debido.

Llevar al día el Directorio de Comités y Comisariados Ejidales, según el caso, registrando las credenciales que se extiendan a estas autoridades.

Dar aviso a la Dirección de Agricultura - Departamento Ejidal de todos los cambios de autoridades Ejidales.

Esta área de quejas hasta la fecha sigue perteneciendo a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, porque estas vienen de alguna forma mostrándonos la forma de actuar de las diversas autoridades involucradas en los procesos agrarios. El área de autoridades ejidales por su importancia conformaba una Dirección especial para ello; ahora con la Ley Agraria de 1992, sale de la vigilancia de la autoridad agraria; ya que Asamblea decide todo lo relativo a la elección y remoción de sus miembros.

#### **2.4).-INCLUSION DE LA INSTITUCION, EN EL PLAN SEXENAL DEL P.N.R.**

El Partido Nacional Revolucionario siguió considerando que el problema social de mayor

importancia en nuestro país, lo era, el relativo a la distribución de la tierra, con el fin de lograr satisfacer las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

Para tal efecto activaría los expedientes de dotación y restitución de tierras, a través de lograr un incremento en los recursos económicos y humanos disponibles para lograr una pronta resolución en los expedientes agrarios; simplificación de los trámites y formalidades en los expedientes, etc.; además de adoptar otros medios que permitan obtener los logros programados, tales como, el fraccionamiento de latifundios, redistribución de la población rural, buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales puedan ser establecidos los excedentes de población que por cualquiera causa no logren obtener en el lugar de su primitiva residencia tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades; colonización interior, llevada a cabo con nacionales.

Dentro del referido Plan se plantea la necesidad de crear una dependencia que se encargaría del problema agrario que se denominaría "**DEPARTAMENTO AGRARIO**"; expedir una nueva legislación, con objeto de formar el Código Agrario; continuar con la tramitación de los expedientes de dotación y restitución de tierras; lograr que los ingenieros militares continúen prestando sus servicios con el objeto de otorgar posesiones y lograr la parcelación de los ejidos ya otorgados.

En su punto sexto refiriéndose al tema en estudio expresó lo siguiente:

"6.- Por conducto de la Procuraduría de Pueblos<sup>33</sup>, se agitará concientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras, pues es propósito del Ejecutivo Federal, dar el mayor impulso posible hasta llegar, sino a la completa resolución del problema, en razón del tiempo, si cuando menos a cumplir con el artículo 27 Constitucional y con las aspiraciones de nuestras grandes masas de población rural en el mayor porcentaje posible, por ser ese problema uno de los que animaron los principios de la Revolución y una de las conquistas definitivas que después de la lucha armada llegó a cristalizar en texto constitucional".

El cumplir con uno de los postulados de la Revolución mexicana, ó sea el reparto de la tierra, necesitaba de la orientación y gestoría en favor de la clase campesina dada su condición social y cultural. El gran número de circulares y disposiciones dictadas para dar cumplimiento al problema agrario, motivaron que por una parte se diera capital importancia a la institución en estudio y se

---

<sup>33</sup> - Fabila, Mamel. Obra citada.. Pág. 561

viera la necesidad de agrupar estas circulares ó disposiciones en un Código.

## **2.5).- EVOLUCION DE ESTA INSTITUCION**

Como toda dependencia que surge dentro de la vida institucional de un país, ésta va evolucionando conforme a los requerimientos que la práctica de la vida misma va sugiriendo y se va adecuando a los planteamientos que los campesinos van haciendo.

### **a).- COMISION NACIONAL AGRARIA**

Recuérdese que la primera autoridad agraria que se estructuró con la Ley del 6 de Enero de 1915, fué la Comisión Nacional Agraria, que estuvo conformada por nueve miembros y se encontraba presidida por el Secretario de Agricultura y Fomento ó por el Encargado del Despacho y dispone el Reglamento Interior de dicha Comisión, que sus funciones serán de organización, revisión y estudio de todos los asuntos relacionados con la restitución y dotación de ejidos, aguas y terrenos de común repartimiento ó de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc. en los términos de la Ley del 6 de Enero de 1915, artículo 27 Constitucional, disposiciones contenidas en el Reglamento Agrario y las leyes que se dictaren en los sucesivos sobre materia agraria.

Dicho Reglamento viene a restablecer otra vez la Oficialía Mayor, de donde dependerá la Inspección de Procuradurías, que tiene a su cargo las Procuradurías de Pueblos existentes en las diversas Delegaciones.

### **b).- DEPARTAMENTO AGRARIO**

Es con el Decreto del 9 de Enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1934<sup>34</sup>, que reformó el artículo 27 Constitucional y abrogó la Ley del 6 de Enero de 1915, donde se dispuso en la fracción XI, que se creaban una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; un Cuerpo Consultivo compuesto por cinco personas que serían designadas por el Presidente de la República; una Comisión Mixta en cada Entidad Federativa compuesta por representantes iguales de la Federación,

---

<sup>34</sup> - Colección de Diarios Oficiales de 1934, de la Secretaría de la Reforma Agraria.

de los Gobiernos Locales y un representante de los campesinos; Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios y Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Como consecuencia de éstas reformas que sufrió el Artículo 27 de la Constitución, por Decreto del 16 de Enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año, se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominó Departamento Agrario.

En su artículo 2º, señaló, corresponde al Departamento Agrario:

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas.

Tierras comunales de los pueblos.

Dotaciones y restituciones de tierras.

Fraccionamientos de latifundios, en su jurisdicción respectiva.

Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas.

Parcelamiento de ejidos.

Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra.

Exposiciones de productos de los ejidos.

Registro Agrario.

Estadística Ejidal.

**Cuerpo Nacional Consultivo.**

**Delegaciones en los Estados.**

**Comisiones Agrarias Mixtas**

**Comités Particulares Ejecutivos.**

**Comisariados Ejidales.**

## **PROCURADURIA DE PUEBLOS**

Dentro de la estructura del recién creado Departamento Agrario se incluyó la Procuraduría de Pueblos, cuando lo conveniente hubiera sido que se manejara como una institución independiente.

### **c).- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDIGENAS**

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935, se crea el Departamento de Asuntos Indígenas, con la finalidad de que le dé una atención prioritaria a los problemas que vienen padeciendo los diferentes grupos étnicos que existen en el país y puedan alcanzar un mejor nivel de vida; por tal razón se consideró necesario y con el objeto de que esta clase social recibiera los beneficios que representaba la Procuraduría de Pueblos, se decidió que ésta institución pasará a formar parte del Departamento de Asuntos Indígenas.

Posteriormente este Departamento desapareció para transformarse en la Dirección General de Asuntos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, quién a su vez organizó diversos Centros de Capacitación Indígena en el País, Misiones de Mejoramiento, Internados y su propia Procuraduría de comunidades indígenas.

Esta nueva estructuración vino a cambiar el sentido de la Procuraduría de Pueblos, de ayuda al campesino en sus trámites agrarios pasó a ser una institución preocupada por lograr su mejoramiento cultural y social inherente a su propia etnia y a sus costumbres ó sea que solo abarcó

un aspecto y referido sólo a las comunidades indígenas, sin tomar en cuenta el resto de los campesinos que necesitaban la ayuda de los procuradores de pueblos.

#### **d).- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION**

Mediante Decreto del 1º de Julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 1953, se dispuso se procediera a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, para el asesoramiento gratuito de los campesinos, tanto en oficinas centrales, como en las foráneas, nombrándose para tal efecto al personal necesario; los Procuradores Agrarios y sus ayudantes dependerían directamente del Jefe del Departamento Agrario.

Esta Institución hasta la fecha sigue dependiendo de la actual Secretaria de la Reforma Agraria, como una Dirección General denominada de "PROCURACION SOCIAL AGRARIA" y anteriormente, cuando el Departamento Agrario se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, fue la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas.

Es interesante para este estudio dejar asentado la forma en que se fué estructurando la dependencia que se encarga de los asuntos agrarios, con el objeto de dar cada día una mejor respuesta a las demandas campesinas.

Por Decreto del 24 de Diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1948, el Departamento Agrario asume las funciones y atribuciones que ejercía la Secretaria de Agricultura y Ganadería, a través de su Dirección de Organización Agraria Ejidal, en materia de régimen de los ejidos, lográndose así una mejor y sólida estructura de la dependencia.

Es con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1958, que entró en vigor el 1º de Enero de 1959, cuando cambia la denominación de Departamento Agrario por la del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al serle ampliadas sus atribuciones en materia de promoción agrícola ejidal, de terrenos nacionales y baldíos y de colonización que antes correspondía a la Secretaria de Agricultura y Ganadería.

Acorde con esta reforma se expide un Decreto de Fecha 31 de Diciembre de 1958, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Enero de 1959, que crea las Direcciones de

## **Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y la de Colonización, dentro del Nuevo Departamento (D.A.A.C.)**

Con objeto de hacer frente con acierto y objetividad a los viejos y nuevos problemas que se fueron planteando por los campesinos, ya no solamente entendida la Reforma Agraria como reparto de tierra, sino que había que entrar a la fase organizativa de dichos campesinos, así como a la distribución y comercialización de sus productos, fue necesario adecuar la estructura de la dependencia transformándose el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, según quedó establecido en el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1974.

La Secretaría de la Reforma Agraria como institución facultada para atender uno de los principales problemas sociales de México, la tenencia de la tierra, ha tenido que evolucionar, adecuando su funcionamiento al programa de Reforma Administrativa, con el objeto de otorgarle a los campesinos una mejor capacidad de servicio y así lograr el integral desarrollo del campo.

## **CAPITULO TERCERO**

**PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS**

### **3.1).- CONSIDERACIONES**

Cuando planteamos el desarrollo de este Tema "La creación de una Procuraduría Federal Agraria" se encontraban en vigor las disposiciones relativas a la "Procuraduría de Asuntos Agrarios", sobre todo el Decreto que la creó, su Reglamento y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria; disposiciones éstas que ahora se deben de contemplar como antecedentes históricos, de acuerdo a la Institución que se crea bajo el nombre de "PROCURADURIA AGRARIA", ya que en el Reglamento Interior de la misma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 1992, (el cual ya fue modificado en 1993) en el Artículo Segundo Transitorio, se dispone que: "Se derogan el Decreto del 1° de Julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 1953, que dispone la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, el Reglamento de la misma publicado el 3 de Agosto de 1954, y las demás disposiciones que se opongan al presente ordenamiento".

La Asesoría Legal al campesino adquirió el rango constitucional al adicionarse en 1985 la fracción XIX al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al expresar que: "Con base en la Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Con las reformas al Artículo 27 Constitucional de fecha 2 de Enero de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero del mismo Año, se adicionó la fracción XIX, que viene a contemplar la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria.

### **3.2).- DECRETO QUE LA CREA**

Con base en el Artículo 89 Constitucional, fracción I, el Ejecutivo Federal dictó un Decreto de fecha 1° de Julio de 1953 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto del mismo Año, mediante el cual crea la "Procuraduría de Asuntos Agrarios".

#### **a).- Exposición de Motivos**

A continuación transcribiremos ésta:

"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 los 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 concordancia con la evolución de la Reforma Agraria;

"CONSIDERANDO que aún 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 incesantemente 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 trámites en beneficio de los campesinos del país".

#### **b).- Dependencia Jerárquica**

Esta nueva institución que se crea para la defensa de los derechos de los campesinos, tiene funciones únicamente de gestoría y no de representación ante las diversas autoridades agrarias para asesorarlos en los trámites de los expedientes que se han instaurado, vía restitución, dotación y ampliación de ejidos; con este Decreto la Procuraduría se integra nuevamente al Departamento Agrario, ya que anteriormente vimos como pasó a depender del Instituto Nacional Indigenista y de la Secretaría de Educación Pública, donde no tuvo el desarrollo adecuado, en virtud del desconocimiento que de ésta Institución tenían las Autoridades a las cuales se adscribió este organismo, teniendo en un tiempo funciones culturales y hasta de carácter religioso, dado que sus funciones se ejercían a través de las misiones culturales de la S.E.P.

### **c).- Estructura**

En los términos del Decreto, la Procuraduría se integraría con el personal que se juzgara necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario, radicaran procuradores que tendrían a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos, que necesitaran hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

Los procuradores de asuntos agrarios y los ayudantes del procurador, eran nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República. Tanto unos como otros se consideraban de confianza.

Con el fin de hacer más eficiente el desempeño de los procuradores, estos dependerían del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que fuere la adscripción que se les señalare.

Para constituir ésta Procuraduría se harían por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las modificaciones pertinentes al presupuesto.

### **d).- Funciones**

De acuerdo al contenido del Decreto que crea la Procuraduría, éste considera que aún cuando en el texto del Código Agrario vigente en aquella época, él de 1942, y en sus reglamentos, (la facultad reglamentaria del Presidente en materia Agraria siempre fué muy prolífica, quizás por atender al núcleo de población más necesitado) se ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos, ésta se demora por la falta de dirección y conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto de las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley, (ante autoridades y oficinas agrarias competentes) lo que ocasiona que se multiplique incesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio tanto del buen funcionamiento de la administración pública, como de los intereses de los propios campesinos.

### **3.3).- REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS**

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Agosto de 1954, se

expide el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, señalando en su Artículo primero que la Procuraduría de Asuntos Agrarios, estará integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Jefatura del Departamento Agrario y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicho Departamento en los Estados. Para la circunscripción del Distrito Federal existe una Procuraduría en la Oficina Coordinadora.

Además es necesario señalar como complemento al inciso anterior, que las Procuradurías de Asuntos Agrarios, tendrán como función principal, el asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierra y aguas, a los campesinos que han sido ó en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones ó de la defensa de sus legítimos intereses.

Por otra parte el citado Reglamento señaló como complemento del anterior punto en el inciso correspondiente a la estructura, que los requisitos que deben llenar los Procuradores de Asuntos Agrarios y los Ayudantes de Procurador, son los siguientes (Artículo Cuarto del Reglamento):

a).- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables;

b).- No desempeñar cargo alguno de elección popular ó ser dirigente de las organizaciones de campesinos ó de propietarios de tierras, y

c).- Ser de reconocida honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo.

#### **a).- FUNCIONES DE LA OFICINA COORDINADORA DE LAS PROCURADURÍAS UBICADAS EN LOS ESTADOS**

En el Artículo Segundo del Reglamento señala como funciones de ésta oficina las siguientes:

Atender las promociones de las Procuradurías de Asuntos Agrarios para activar la tramitación de los expedientes en las Oficinas Centrales del Departamento Agrario;

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

Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario.

### **b).- ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LOS PROCURADORES AGRARIOS**

En el Artículo 5º del citado Reglamento fué donde se establecieron las atribuciones y deberes de estos funcionarios:

1).- Asesorar a los campesinos, comités ejecutivos, comisariados ejidales y consejos de vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que se realicen ante las Autoridades Federales y Estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios;

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

3).- Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, ó entre estos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte el Departamento Agrario;

4).- Informar a la Oficina Coordinadora acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mayor atención;

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

6).- Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su

cargo y remitirlos juntos con su informe personal a la Oficina Coordinadora.

### **c).- OTRAS FUNCIONES**

Hemos querido distinguir señalando aquí en este espacio, con el rubro de "otras funciones", unas distintas ó diferentes a las de gestión que se tienen reservadas para este tipo de dependencias, como son las de carácter socioeconómicas y administrativas, que enseguida se señalan:

1).- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido ó sean dotados en lo futuro. Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités ó patronatos pro-construcciones de escuelas y alfabetización, juntas de mejoramiento moral, cívico y material, etc.

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

### **3.4).-REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**

#### **a).- LA DIRECCION DE INSPECCION, PROCURACION Y QUEJAS**

Conforme al Reglamento Interior de fecha 11 de Noviembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre del mismo año, que normó las funciones y atribuciones de las distintas oficinas que integraban el Departamento Agrario después Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y finalmente Secretaria de la Reforma Agraria, ésta Dirección comprendía tres oficinas: La de Inspección, la de Procuración y la de Quejas, con las siguientes atribuciones:

1.- Llevar a cabo las investigaciones que ordenaban las autoridades superiores, en virtud de las quejas presentadas por violaciones a la Ley ó en contra del personal con motivo de la aplicación de la legislación agraria en vigor en aquella época;

**II.-** Verificar ó comprobar por acuerdo superior, los trabajos ó informes rendidos por el personal de la Dependencia, que hayan suscitado dudas ó inconformidad de alguna de las partes interesadas;

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

**IV.-** Efectuar visitas a las Delegaciones Agrarias; y

**V.-** Asesorar gratuitamente a los campesinos, colonos y autoridades ejidales y comunales en sus asuntos y en su caso representarlás, cuando para ello se les otorge personalidad legal.

Para el desarrollo de sus funciones, la oficina de Inspección comprenderá las secciones de: **a).-** De Inspecciones Especiales, **b).-** De Visitas Reglamentarias y **c).-** De Control.

La de Inspecciones Especiales se encargaría de ejecutar los trabajos técnicos informativos necesarios para la substanciación de expedientes en trámite; realizar los trabajos para clasificación de tierras; llevar un control sobre las comisiones que se realicen. Correspondía a la Sección de Visitas Reglamentarias, realizar éstas a las Delegaciones Agrarias, tanto en las épocas fijadas previamente por la Superioridad, así como las especiales que en cada caso aquella ordene; y a la Sección de Control, le correspondían las atribuciones de carácter administrativo de la Dirección.

La Oficina de Procuración, tenía el control de todas las Procuradurías de Asuntos Agrarios adscritas a las Delegaciones Agrarias.

Es importante señalar las atribuciones que tenían los Procuradores de Asuntos Agrarios, porque precisamente esto venía a constituir el área de competencia de ésta Dirección General, que en resumen eran las siguientes:

Asesorar a los campesinos, comités ejecutivos, comisariados ejidales y consejos de vigilancia, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, asesorar, si para ello les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos ó a los núcleos de población, así como a las autoridades ejidales ó comunales en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga

relación con las cuestiones agrarias; procurar la solución de los conflictos agrarios mediante ó a través de la conciliación entre los grupos ó núcleos de población, entre ejidatarios y pequeños propietarios etc; recorrer en forma periódica el territorio de su adscripción, con el fin de estudiar e investigar los distintos problemas que se les presenten; orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida; asimismo colaborarán en la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités ó patronatos pro-construcción de escuelas y alfabetización y juntas de mejoramiento moral, cívico y material; atender y asesorar a las Ligas Femeniles en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociados.

La Oficina de Quejas comprendía las secciones de: Quejas y de Promoción.

A la sección de Quejas correspondía atender cualquier reclamación ó queja formulada en materia agraria por particulares, ejidatarios ó colonos y en especial las relacionadas con:

**I.-** Violaciones legales que se cometían en la tramitación de los asuntos en que aquellos intervengan como partes;

**II.-** Irregularidades en la ejecución de los trabajos necesarios para la integración de los expedientes ó para el cumplimiento de los fallos presidenciales ó acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario; y

**III.-** Inconformidad en contra de las dependencias del Departamento ó personal de las mismas, por deficiencias ó retardos injustificados en el despacho de los asuntos en trámite.

El procedimiento para desahogar ó tramitar estas quejas era buena y sin formalidad ó formulismos burocráticos, ya que el Director ordenaba que se investigara la queja solicitando los informes correspondientes a la autoridad señalada como responsable, además de recibir las pruebas y alegatos y realizar cualquier investigación que estimara necesaria, para la integración del expediente, formulando el proyecto de resolución que proponía a consideración del Jefe del Departamento.

A la sección de Promoción correspondía dar consultas y en su caso asesorar a particulares, colonos ó ejidatarios, respecto del trámite a seguir en asuntos cuya asesoría no correspondía a la Oficina de Procuración.

**b).- LA DIRECCION GENERAL DE PROCURACION SOCIAL AGRARIA**

Conforme al Reglamento expedido mediante Decreto de fecha 6 de Abril de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Abril del Mismo Año, se señalan como atribuciones de la mencionada Dirección, las siguientes:

**I.-** Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las Procuradurías Sociales Agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

**II.-** Asesorar a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales ó comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución;

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

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

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

**VI.-** Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República; solicitar en su caso, la colaboración de las autoridades que correspondan y dictaminar lo procedente;

**VII.-** Instruir con audiencia de los interesados los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, hasta culminarlos con el dictamen a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria;

**VIII.-** Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, dentro del procedimiento, cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como de los actos de simulación agraria; y

**IX.-** Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden.

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento y a lo expresado por la propia Dirección (en un manual que maneja ésta área) se realizan 4 funciones:

- Asesoría jurídica al campesino
- Conciliación en los conflictos agrarios
- Investigación de quejas y denuncias agrarias
- Investigación de fraccionamientos simulados

Para realizar estas funciones, la Dirección General, cuenta con tres Direcciones de Área: La de Asesoría Legal al Campesino; la de Quejas y Conciliación Agraria y la de Investigación Agraria.

#### **a).- ASESORIA LEGAL AL CAMPESINO**

Esta actividad pública, eminentemente tutelar, surgió de manera paralela con la procuración agraria en México, para satisfacer la necesidad de los pueblos y grupos campesinos de ser orientados y apoyados en los trámites agrarios, que se encontraban incipientemente estructurados y en constante cambio.

La asesoría al campesino adquiere rango de garantía social, al adicionarse en 1983 la fracción XIX, al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta adición estableció, la obligación para el Estado de impartir justicia agraria honesta y expedita a 3.5 millones de ejidatarios, enfrentando muchos de ellos, la necesidad de ser asesorados para regularizar

sus derechos ó bien para obtener determinado servicio que conforme a las leyes del país se les debía de prestar.

A través de la mencionada Dirección se prestan 4 servicios básicos:

1.-La Asesoría Legal, que comprende desde la orientación jurídica a los campesinos en cualquier rama del Derecho, hasta la elaboración de escritos en todo procedimiento de orden agrario.

2.-La representación legal a los campesinos en los juicios agrarios en que son parte, previo otorgamiento de personalidad jurídica para tal efecto.

3.-La gestoría administrativa, que tiene por objeto apoyar a los campesinos en los trámites administrativos que realicen ante las distintas dependencias del sector público federal, estatal y municipal.

4.-La asistencia legal, a fin de promover la organización interna de los grupos y Núcleos campesinos y su incorporación a los programas de desarrollo rural ejecutados por la administración pública.

Estos servicios se prestaban al campesinado en los individual y colectivamente, a través de 41 Procuradurías Agrarias distribuidas en el Territorio Nacional.

La mayor incidencia de solicitudes de asesoría jurídica se presenta hasta la fecha en materia de inconformidades por acción, u omisión en los procedimientos agrarios y en conflictos por la posesión y goce de unidades de dotación.

## **b).- QUEJAS Y CONCILIACION AGRARIA**

Estas dos actividades de conciliación en los conflictos e investigación de las quejas y denuncias agrarias, se encuentran vinculadas, en razón de que mediante la primera, es posible resolver un gran número de las segundas. De ahí que sea una sola Dirección de Area la que se encargue de atender este tipo de situaciones.

Lo anterior fué como consecuencia de la transformación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios en Procuradurías Sociales Agrarias, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en diciembre de 1985, anterior al que señalamos, donde las funciones de investigación de las quejas y la conciliación de los conflictos agrarios, fueron atribuidas a la referida Dirección, cuya ampliación de facultades condujo a la modernización del servicio de procuración y a su adecuación a las necesidades reales de la población campesina del país.

La investigación de las quejas constituye, dentro del sistema general de impartición de justicia agraria, un auténtico dispositivo preventivo y corrector, tendiente a vigilar la debida observancia de la legislación de la materia y, por ende, la consecución de una mayor seguridad jurídica en las distintas formas de tenencia de la tierra.

La conciliación de conflictos agrarios, por otra parte, constituye un mecanismo cuasijurídico de enorme trascendencia social, porque es uno de los instrumentos más idóneos para atender y resolver diversos tipos de conflictos que, por su misma naturaleza, son de difícil solución por la vía jurídica estricta como las controversias de carácter social.

En efecto, la dinámica del campo mexicano y su inusitado crecimiento, propician permanentemente la proliferación de múltiples situaciones de hecho que configuran auténticos problemas jurídicos, pero cuyas formas de posible solución no se encuentran previstas en la legislación positiva, ó bien, estando regulada, la aplicación rigorista de la Ley pudiera no traducirse en un acto de impartición de verdadera justicia agraria. En estos casos, el procedimiento conciliatorio se presenta como el recurso de índole social más apropiado para resolver los conflictos, en particular los que se suscitan por cuestiones de linderos entre ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, principalmente.

La vinculación de ambos procedimientos, esto es, la investigación de quejas y la conciliación agraria, ha dado en la práctica eficaces resultados, pues numerosos asuntos que se reciben como quejas ó denuncias agrarias y que configuran en realidad controversias de derecho, son resueltos por la vía conciliatoria, evitando la derivación de este tipo de problemas a las instancias administrativas ó jurisdiccionales correspondientes, con economía para las partes en conflicto y para las autoridades agrarias y judiciales.

Al amparo de los programas de modernización del campo, implementados por el Gobierno Federal, los problemas del campo se han ido resolviendo, pero aún así, todavía existen gran cantidad

de ellos y por otra parte van surgiendo otros que hacen necesaria la creación de nuevas instancias, como acontece con la Procuraduría Agraria.

Las quejas y denuncias que atenderá ésta Institución, se refieren en su gran mayoría al despojo de parcelas y de solares urbanos, así como a irregularidades en la explotación de recursos renovables ó no renovables en los ejidos y comunidades; tal como ha sucedido en las dependencias que al efecto se han creado.

### **c).- LA INVESTIGACION AGRARIA**

La cuarta función substantiva de la Dirección General de Procuración Social Agraria, cuya ejecución se encuentra centralizada, es la investigación de fraccionamientos simulados de propiedades afectables. Esta tarea se realiza a través de la Dirección de Investigación Agraria.

Uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Agraria, fué el combatir los fraccionamientos simulados, tarea que tuvo una importancia doble, pues al mismo tiempo que se cumplía con un mandato fundamental y se localizaban tierras susceptibles de afectarse para fines del reparto agrario, (que ya ha terminado) se vigilaba que el proceso de división y fraccionamiento de los latifundios no se revirtiera.

Día con día el procedimiento de investigación agraria fué actualizándose, pues cada día surgían nuevas y sofisticadas formas de simulación, que mediante triquiñuelas jurídicas y de hecho, pretendían ocultar ya no solamente la concentración de la tierra, sino la de sus provechos y beneficios, todo lo cual exigió de la Dirección de Area respectiva, una constante vigilancia y estudio para detectar y contrarrestar las artimañas de los simuladores.

Este procedimiento fué agilizado considerablemente, para ello se concertó el apoyo de las Delegaciones Agrarias y de los Gobiernos de los Estados, introduciéndose además técnicas avanzadas de investigación, como el catálogo de predios y el catastro rural, que produjeron óptimos resultados.

En resumen, las cuatro funciones substantivas de la procuración social agraria descritas con anterioridad, que interactúan dinámicamente en el sistema integral de impartición de justicia en el campo de nuestro país, hicieron de las procuradurías agrarias, entidades facultadas para actuar con

mayor eficiencia en la problemática agraria.

Es importante mencionar dentro de las disposiciones que se dictaron para estructurar la Procuraduría Social Agraria, el Acuerdo de fecha 9 de Octubre de 1986, dictado por el Secretario de la Reforma Agraria, por el que se modifica la estructura orgánica general de las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Octubre del mismo año y en el que se expresó lo siguiente:

Considerando que el Programa de Descentralización Administrativa de la Administración Pública Federal provee que las Secretarías de Estado, deleguen facultades en los titulares de sus representaciones en los Estados, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

Que los programas de Simplificación y Descentralización Administrativa de la Secretaría, prevén la reorganización y fortalecimiento de las Delegaciones Agrarias con objeto de otorgar a estas los recursos necesarios para una atención expedita de los servicios a cargo de la Secretaría.

Que es un imperativo adecuar las estructuras y los procedimientos de la Secretaría de la Reforma Agraria principalmente a través de la desconcentración administrativa funcional y territorial, para acercar sus decisiones y acciones a la población objeto de los servicios.

Que para el cabal cumplimiento de las atribuciones conferidas a las Delegaciones Agrarias y a efecto de actualizar su funcionamiento es preciso dotarlas de una organización que les permita responder con mayor eficiencia a las funciones, servicios y facultades a desarrollar, a través de una adecuada división del trabajo y promover mejores niveles de productividad en la instrumentación de los programas de la Secretaría en el ámbito de su jurisdicción, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se modifica la estructura orgánica general de las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, para quedar como se presenta a continuación:

## **5.- Procuraduría Social Agraria**

**CUARTO.-** En cada Delegación habrá un Procurador Social Agrario que tendrá a su cargo el asesoramiento gratuito a los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes y en general procurar que las acciones agrarias que se realicen en la Delegación se apeguen a las normas jurídicas vigentes. Para el desarrollo de sus funciones el Procurador Social Agrario no dependerá jerárquicamente del Delegado.

Mediante este Decreto se viene a crear la nueva imagen del Procurador Social Agrario con residencia en cada entidad federativa, para asesorar gratuitamente al campesino en sus trámites agrarios; estableciéndose por otra parte que este no dependería jerárquicamente del Delegado Agrario; disposición a todas luces palusible, porque se otorgaba ya una autonomía que era necesaria para el desempeño fiel de sus funciones y obligaciones, pero que en la práctica nunca se cumplió, porque desde sus oficinas, se localizan éstas en el lugar en que se ubica la Delegación Agraria y sus implementos y percepciones económicas en cierta forma dependen del Delegado Agrario, ó sea que no habían independencia, sino dependencia de dicho Delegado.

Es importante mencionar otro Acuerdo de fecha 13 de abril de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo siguiente, mediante el cual el Secretario de la Reforma Agraria dispuso que se delegaran diversas facultades en las Procuradurías Sociales Agrarias.

"Considerando que uno de los propósitos fundamentales de la presente administración, lo es el establecimiento de mecanismos operativos que permitan mayor agilización en el cumplimiento de las tareas que por disposición legal compete realizar a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

"Que conforme a los lineamientos mencionados, la Secretaría de la Reforma Agraria, ha emitido diversas disposiciones tendientes a lograr los propósitos enunciados y uno de ellos lo constituye el Acuerdo Secretarial de fecha 9 de Octubre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 del propio mes y año, en el cual se modificó la estructura orgánica de las Delegaciones Agrarias de esta dependencia, en las que se comprende a las Procuradurías Sociales Agrarias, aunque sin depender jerárquicamente del Delegado.

"Que con dicha medida se propician significativamente la desconcentración de decisiones,

acciones y asesoría a la población campesina del país, en la entidad ó región en que éstas se demanden, lo cual redundará necesariamente en beneficio del propio sector ya que con ello será más expedita la impartición de la Justicia Agraria.

"Que en congruencia con lo expuesto, es necesario que se deleguen facultades de la Dirección General de Procuración Social Agraria, en las Procuradurías Sociales Agrarias de las Delegaciones para el logro de los objetivos señalados. Lo anterior sin menoscabo de la atribución que la propia Ley y el Reglamento Interior de esta dependencia le confiere a la citada Dirección General, quedando a cargo de la misma, la coordinación, supervisión y emisión de los lineamientos necesarios para su debido cumplimiento y por ende, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** De la Dirección General de Procuración Social Agraria, se delega en las Procuradurías correspondientes las facultades para:

**I.-** Otorgar asesoría legal, a petición de parte a los ejidatarios, comuneros, poseedores y pequeños propietarios comprendidos en el Artículo 129 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a los representantes de bienes comunales, a los Comités Particulares Ejecutivos de los grupos solicitantes de tierras y aguas, a las autoridades internas ejidales y comunales, así como a los campesinos en general.

**II.-** Representar jurídicamente a los campesinos y núcleos de población, cuando así lo soliciten, en los procedimientos agrarios en que fueren parte.

**III.-** Proporcionar a los campesinos los servicios de gestión administrativa ante cualquier dependencia federal, estatal ó municipal; así como promover la incorporación de los núcleos agrarios a los programas de desarrollo rural ejecutados por las entidades públicas del país.

**IV.-** Recibir, diagnosticar, investigar, opinar y canalizar a las autoridades que correspondan, las quejas y denuncias interpuestas por los campesinos en relación a:

**a).-** Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas en la tramitación de los

procedimientos agrarios, ejecución de Resoluciones Presidenciales y cumplimiento de puntos de Acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario.

**b).- Presuntas comisiones de las faltas y delitos señalados en los artículo 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria; y**

**c).- Conflictos agrarios individuales.**

**V.- Intervenir por la vía conciliatoria en los conflictos agrarios, fundamentalmente cuando se afecten intereses de los núcleos de población; así como coordinar las brigadas de conciliación.**

**VI.- Formular los convenios conciliatorios que pongan fin a los conflictos agrarios y verificar, en su caso, que éstos sean debidamente ratificados y turnados a la autoridad que corresponda su ejecución.**

**VII.- Recibir las denuncias de los campesinos sobre presuntos fraccionamientos simulados de propiedades afectables.**

Las facultades que no se encuentren expresamente conferidas a las Procuradurías Sociales Agrarias, se entenderán reservas a la Dirección General de Procuración Social Agraria.

**SEGUNDO.-** Lo dispuesto en el presente Acuerdo, no implica erogaciones adicionales a los presupuestos autorizados por la Secretaría, en la inteligencia de que el Oficial Mayor y otras unidades administrativas competentes deberán realizar las acciones necesarias para su cumplimiento oportuno.

**TERCERO.-** La delegación de facultades que se precisan en este Acuerdo es sin menoscabo del ejercicio directo que en los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria le compete realizar a la Dirección General.

**CUARTO.-** Queda a cargo de la Dirección General de Procuración Social Agraria, la coordinación, supervisión y emisión de los lineamientos necesarios para el debido cumplimiento del presente Acuerdo.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Las disposiciones relativas a esta delegación de facultades, se integrarán al Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria y las funciones que de ellas se deriven quedarán incluidas en el Manual de Organización de las Delegaciones Agrarias.

**TERCERO.-** Se derogan las disposiciones administrativas internas que contravengan a este Acuerdo.

Estas disposiciones vinieron en su tiempo a enriquecer la figura del Procurador Social Agrario, con amplias funciones para ayudar y orientar a los campesinos en general en sus trámites agrarios, así como para realizar gestiones administrativas ante cualquier dependencia Federal, Estatal ó Municipal. Figura jurídica limitada dada su falta de autonomía y por otra parte limitada en su actuación a determinados actos.

En la actualidad estas disposiciones forman el antecedente histórico y jurídico de lo que hoy se denomina "Procuraduría Agraria" y que trataremos ampliamente en el siguiente capítulo.

# **CAPITULO CUARTO**

## **PROCURADURIA AGRARIA**

#### **4.1).- BREVES CONSIDERACIONES**

Es importante señalar que cuando planteamos este tema como proyecto de tesis a desarrollar (a principios de 1991) no existía dentro de la Administración Pública un organismo de esta naturaleza, pero sí lo delineamos como algo que llegará a realizarse, por considerar que sería la Institución ante la cual podrían acudir los miles de campesinos, que por su poca educación ó instrucción, se ven vulnerados en sus derechos agrarios ó bien son objeto de malos manejos por parte de líderes corruptos ó funcionarios venales.

En esa época se presentó un temario que se tratará de conservar y al irlo desarrollando se harán las adecuaciones pertinentes, de acuerdo a la figura jurídica que se ha creado.

En primer término habría que señalar que esta Institución surge en virtud de las reformas al artículo 27 Constitucional, en términos de la fracción XIX, publicadas el 6 de Enero de 1992.

#### **4.2).- LEY QUE LA CREA**

Se planteó en el proyecto inicial si sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria ó un organismo autónomo, pero si analizamos el artículo 134 de la Ley Agraria, que crea esta institución y que derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, nos dice 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"

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

##### **a) FUNCIONES**

La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y

núcleos agrarios.

**La Procuraduría ejerce dichas atribuciones a petición de parte, ó de oficio de conformidad con lo establecido por la Ley y su Reglamento.**

**La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.**

**Dicho organismo fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la Ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran.**

#### **b).- ATRIBUCIONES**

**Conforme al artículo 136 de la Ley Agraria son atribuciones de la Procuraduría Agraria, las siguientes:**

**I.- Coadyuvar y en su caso representar a ejidatarios, comuneros, sus sucesores, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas en asuntos y ante autoridades agrarias;**

**II.- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el inciso 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 primer inciso, 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 ó responsabilidades de los funcionarios agrarios ó de los empleados de la administración de justicia agraria;**

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

**VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento ó 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 inciso primero en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas ó judiciales que corresponda;**

**X.- Denunciar ante el Ministerio Público ó ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito ó que puedan constituir infracciones ó 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.**

El artículo 4º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 1993) nos dice:

Para el logro de su objetivos la Procuraduría ejercerá, además de las establecidas en el artículo 136 de la Ley Agraria, las siguientes atribuciones:

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

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

**III.-** Vigilar que se respete el fundo legal del ejido, cuidando de su conservación;

**IV.-** Actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;

**V.-** Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a:

a) Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general cualquier hecho ó acto jurídico, que contravengan las leyes agrarias.

b) Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; y

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

**VI.-** Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculizando de los trámites realizados por los campesinos ó desestimación sin fundamento de sus peticiones;

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

**VIII.-** Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos

relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras ó aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes;

**IX.-** Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley;

**X.-** Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas;

**XI.-** Emitir opinión en los términos de los artículos 75 Fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisarios en el caso a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;

**XII.-** Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal ó comunal y de los ejidatarios ó comuneros, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social; y

**XIII.-** Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

Las autoridades federales, estatales y municipales coadyuvarán con la Procuraduría para el debido ejercicio de las atribuciones encomendadas a la misma, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, están obligadas a facilitar a la Procuraduría la documentación e informes que les solicite en el ejercicio de sus funciones.

#### **4.3).- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

De acuerdo con la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador, un Subprocurador General, Visitadores Especiales, un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

**Para ser Procurador Agrario se necesita llenar los siguientes requisitos:**

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

**II.-Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y**

**III.-Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.**

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

**El Subprocurador General deberá reunir los siguientes requisitos:**

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

**II.- Poseer el día de la designación, una antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de Licenciado en Derecho y una práctica profesional también de dos años; y**

**III.-Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.**

**El Subprocurador General y el Secretario General, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.**

**El artículo 6° del Reglamento Interior de la Procuraduría nos proporciona su estructura orgánica:**

**Procurador Agrario.**

**Subprocurador General.**

**Visitadores Especiales.**

**Coordinación General de Programas Prioritarios.**

**Secretario General.**

**Unidad de Comunicación Social.**

**Unidad Coordinadora de Delegaciones.**

**Unidad de Contraloría Interna.**

**Dirección General de Asuntos Jurídicos.**

**Dirección General de Quejas y Verificación.**

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

**Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario.**

**Dirección General del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.**

**Dirección General de Programas Especiales.**

**Dirección General de Estudios Agrarios.**

**Dirección General de Programación y Organización.**

**Dirección General de Administración.**

**Delegaciones.**

**Consejo Consultivo.**

Asimismo, la Procuraduría contará con **Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Abogados Agrarios, Visitadores, Asesores, Conciliadores, Secretarios Arbitrales, Dictaminadores, Inspectores, Verificadores, Notificadores, Peritos, Instructores de Capacitación y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador con base en el presupuesto.**

Para los efectos de planeación, coordinación, control, seguimiento y evaluación de acciones, las unidades administrativas y técnicas y las direcciones generales se adscribirán a la Subprocuraduría General, a la Coordinación General de Programas Prioritarios ó a la Secretaría General, mediante acuerdos que dictará el Procurador, los cuales serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de que algunas áreas pudieran depender directamente de dicho servidor público.

Los visitadores especiales, regionales ó estatales serán designados por el Procurador, y se adscribirá a los mismos el personal que exijan sus funciones y competencia; tendrán a su cargo la atención de los asuntos que por su importancia se les encomiende expresamente. En estos casos tendrán la representación del Procurador y llevarán a cabo las visitas que consideren convenientes a fin de lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones ó procedimientos que tengan asignados.

Asimismo los Visitadores estarán facultados para supervisar las acciones de los Delegados, Abogados Agrarios y Asesores en los aspectos que específicamente determine el Procurador y podrán realizar las investigaciones y estudios necesarios para el despacho de sus asuntos y para formular los proyectos de acuerdo que someterán al Procurador para su consideración.

Dentro de la estructura de la Procuraduría jugará un papel importante el Consejo Consultivo

órgano de opinión y consulta de ésta institución, que se integrará con representantes honorarios de los sectores público, social y privado, a través de las organizaciones nacionales de productores y los especialistas en cuestiones agrarias que se estimen necesario para el desarrollo de sus funciones.

El consejo podrá establecer filiales permanentes de carácter regional ó estatal e invitará a representantes de las organizaciones locales para atender los asuntos que se planteen en las entidades federativas.

La formación del Consejo es de carácter plural, no excederá de veinte miembros y funcionará en pleno con la asistencia de cuando menos doce de sus integrantes, sus acuerdos se tomarán por consenso y en su defecto por la mayoría de los consejeros presentes.

El consejo ejercerá funciones de asesoría interna, respecto a los asuntos que se estimen esenciales a la institución ó los que el Procurador le plantee, y las recomendaciones que emita serán atendidas por las áreas responsables a través del Procurador. Celebrará sus reuniones con la periodicidad que el propio órgano establezca. Corresponderá al Secretario Técnico del Consejo formular el programa de trabajo y asimismo convocará a las sesiones y elaborará las actas correspondientes, dándole el seguimiento a los acuerdos que el propio consejo tome.

#### **4.4).- ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA**

Dentro de las atribuciones que tiene la Procuraduría Agraria, es menester señalar prioritariamente las que corresponden al titular de la misma, que son las siguientes:

- Proporcionar asesoría y orientación para la organización de los campesinos entre sí y con particulares y sociedades en los términos que establece la Ley, guardando congruencia con las finalidades sociales y económicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Ley consignan en beneficio de aquellos.

- Asesorar a los ejidos y comunidades en los actos jurídicos que celebren entre sí ó con terceros.

- Organizar el servicio de audiencia campesina, tanto en lo individual como para las

organizaciones de campesinos, estableciendo su seguimiento y control.

- Recibir, desahogar ó turnar las quejas que presenten los campesinos u organizaciones de estos, respecto de los actos que violen sus derechos agrarios.

- Coordinar y supervisar que la formulación y operación de los programas de las delegaciones de la Procuraduría, se realicen de conformidad con las normas y procedimientos establecidos.

- Planear, dirigir y controlar los servicios de orientación legal y de gestoría proporcionados a los campesinos y supervisar los relativos a la representación jurídica de los mismos.

- Designar en los casos previstos en la Fracción V del Artículo 75 de la Ley, al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a dicho precepto.

- Investigar las denuncias sobre acumulación de excedentes y promover su fraccionamiento.

- Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario la contradicción de tesis sustentadas por diversos Magistrados de los Tribunales Unitarios.

- Calificar las excusas e impedimentos que presenten los servidores de la Institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos.

- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinadora de Sector, los anteproyectos de iniciativas de Leyes y Proyectos de Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás ordenamientos Presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la procuración de Justicia Agraria.

- Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados y resueltos como las recomendaciones formuladas y sus efectos.

- Las demás que la Ley, el Titular del Ejecutivo Federal y otros ordenamientos le confieran.

El Procurador establecerá las delegaciones que sean necesarias para el ejercicio de las atribuciones de la Procuraduría, en todas las entidades federativas, conforme a los lineamientos que fije para tal efecto.

Señalamos las principales atribuciones que ejercen a través de sus áreas correspondientes:

#### **a).- DE CONCILIACION Y CONCERTACION**

Conforme a las definiciones que nos proporciona el Diccionario Enciclopédico "OCEANO UNO":

"Conciliación" es acción y efecto de conciliar. Conveniencia ó semejanza de una cosa con otra. Favor ó protección que uno se granjea. Acto de comparecencia de las partes litigantes ante el juez, para lograr un acuerdo.

"Concertar", Componer, Ordenar, Ajustar, tratar el precio de una cosa. Pactar un negocio. Concordear una cosa con otra.

Ahora bien, veamos estas dos figuras dentro del actual contexto agrario.

La conciliación es la actividad procesal que tiene por objeto ayudar a las partes a encontrar alternativas de solución a su conflicto y por disposición del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 41, es la vía preferente para tratar de resolver cualquier controversia que se suscite con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria ó sobre Derechos Agrarios.

Generalmente la conciliación tendrá más éxito cuando el conflicto se origine por existir duda en la titularidad de un derecho ó el cumplimiento de una obligación regulada por la Ley Agraria en consideración a que, si existe certeza, sustentada en pruebas documentales que justifiquen el derecho reclamado. El afectado, como es lógico, asumirá la actitud de no ceder nada y exigirá el cumplimiento de su derecho por la vía procedente.

**Dentro de los programas implementados por la Procuraduría la concertación constituye una acción básica al reunir órganos ejidales, presidentes municipales, organizaciones campesinas y representantes de instituciones públicas, con el objeto de coordinar las acciones de cada una de ellas.**

**Estas funciones tan importantes en la solución de los conflictos que con el paso del tiempo se han considerado como irresolubles, juegan un papel muy importante dentro de las Instituciones que se encargan de atender los problemas del campo.**

**La Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales tendrá las siguientes atribuciones:**

- Recabar información de todas aquellas situaciones que pudieran provocar controversias entre los campesinos, entre estos y los núcleos de población ejidal y comunal, entre estos últimos y entre todos ellos con particulares, para promover y propiciar el avenimiento entre las partes.**
- Actuar en la vía conciliatoria y proponer los convenios conciliatorios cuando así se acuerde, para solucionar los conflictos entre los sujetos mencionados en la fracción anterior, conforme al procedimiento establecido por este Reglamento.**
- Intervenir como árbitro, a petición de las partes y ventilar el procedimiento respectivo en los términos de este Reglamento, hasta la pronunciación del laudo ó compromiso arbitral.**
- Conocer, emitir opinión técnica y, en su caso, dictaminar oportunamente sobre los asuntos y consultas que les sean encomendados.**
- Llevar información adecuada de todos aquellos elementos que se aporten ó incorporen en las ciencias, artes y técnicas sobre las que se rindan peritajes.**
- Presentar estudios referentes a las materias de su competencia con el propósito de aportar elementos técnicos relativos a los procedimientos y documentación que sirvan como prueba en los conflictos agrarios.**

## **b).- DE ASUNTOS JURIDICOS**

Parte importante de esta institución será la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que tendrá las siguientes atribuciones:

- Emitir opiniones y dictámenes de las consultas ó asuntos que se le encomienden y definir criterios a fin de dirimir contradicciones entre distintas áreas de la Procuraduría.

- Llevar a cabo y controlar los servicios de asesoría y representación judicial a los campesinos, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 11, Fracción V del presente Reglamento e informar a los interesados del estado de los juicios.

- Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral ó de jurisdicción voluntaria en que sea parte, así como formular ante el Ministerio Público denuncias y querellas en aquellos asuntos que afecten sus intereses y previo acuerdo del Procurador, desistirse de las mismas.

- Representar al Procurador y al Subprocurador General de la Institución, en los juicios que se promuevan en su contra, suscribiendo los informes que dichos servidores deban rendir ante la autoridad judicial. Asimismo podrá representar al Coordinador General de Programas Prioritarios y al Secretario General, para los mismos efectos.

- Formular e interponer las demandas que se estimen procedentes en defensa de los intereses de los campesinos, así como las denuncias correspondientes cuando tenga conocimiento de ilícitos cometidos en perjuicio de núcleos de población ejidal ó comunal y campesino.

- Auxiliar a los campesinos en los trámites que realicen ante las autoridades administrativas cuya actividad se encamine al mejor ejercicio de sus derechos y cabal aprovechamiento de sus recursos y gestionar ante las dependencias federales, estatales y municipales el cumplimiento de las peticiones y demandas de los campesinos.

- Revisar los expedientes integrados en investigación de campo y determinar la instauración de juicios de nulidad por actos de simulación, y promover oficiosamente ó a petición de parte la

nulidad de fraccionamientos, así como gestionar ante la autoridad competente la venta de superficies excedentes de los límites legales.

- Formular las bases y revisar los requisitos legales a que deban someterse los convenios y contratos a celebrar por la Procuraduría de acuerdo con los requerimientos de las áreas respectivas, así como los instrumentos jurídicos de cualquier índole, relativos a los derechos y obligaciones patrimoniales de la Procuraduría.

- Supervisar la celebración de cualquier acto jurídico en que se involucren bienes comunales ó derechos individuales agrarios.

- Elaborar el proyecto de dictamen de terminación del régimen ejidal, a solicitud del núcleo de población correspondiente, para someterlo a la consideración y en su caso aprobación del Subprocurador General.

- Llevar a cabo, a través del representante que designe el Procurador ó el Subprocurador General, los actos de impugnación y vigilancia a que se refiere el artículo 61 de la Ley.

- Convocar a través de las Delegaciones a asamblea del ejido en los términos a que se refiere el Artículo 24 de la Ley.

- Elaborar anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le encomiende el Subprocurador General.

### **c).- DE ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL AGRARIO**

Con las siguientes atribuciones:

- Asesorar a los núcleos agrarios y campesinos en materia de financiamiento, inversiones, tecnología, asistencia técnica, y en general, sobre las acciones que al Gobierno corresponde realizar para el cabal cumplimiento de los principios constitucionales y legales en materia agraria.

- Tramitar las peticiones de apoyos institucionales que planteen los campesinos y coordinar y supervisar la atención de sus solicitudes para la prestación de los servicios de asistencia y bienestar social.

- Formular estudios económicos viables de realizar con los núcleos agrarios para formar sociedades ó empresas entre ellos y con organizaciones privadas, con los propósitos de utilidad general que la Ley Agraria establece, así como promover y verificar la realización de proyectos productivos tratándose de parcelas con destino específico.

- Revisar cuando se lo soliciten, los contratos, de toda especie que celebren los núcleos de población ejidal y comunal y los campesinos entre sí y con terceros.

- Realizar acciones de capacitación a los campesinos sobre el ejercicio de sus derechos y las formas óptimas de aprovechamiento de sus recursos así como promover y asesorar a los campesinos en la formación y consolidación de las unidades productivas, en general.

- Someter a la consideración del Subprocurador General, el proyecto de opinión que habrá de emitirse en los términos de los Artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades.

- Formular opinión respecto de la terminación del régimen ejidal, que deberá tomar en consideración la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para efectos del dictamen a que se refiere la Fracción XII del Artículo 23 de la Ley.

#### **d).- DE QUEJAS Y VERIFICACION**

Está es una de las áreas que tiene más afluencia de campesinos ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y avecindados en general y que por el mismo tipo de trabajo, tendrá fuertes nexos con las áreas de conciliación y concertación y en su caso con los Tribunales Unitarios.

Sus atribuciones conforme al Reglamento Interior de la Procuraduría serán las siguientes:

- Recibir las quejas y denuncias que se formulen en relación con cualquier acto que viole

**Derechos Agrarios, ya sean actos de autoridad, de actuación de los órganos ejidales u otros y proponer lo conducente.**

- Instrumentar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias relacionadas con las denuncias y quejas recibidas, que violen disposiciones legales en materia agraria ó que lesionen los intereses de los campesinos.

- Llevar a cabo, a través del representante que designe el Procurador ó el Subprocurador General, los actos y verificaciones a que se refieren los Artículos 28, 31, 58 y 68 de la Ley.

- Realizar las tareas de investigación, inspección, vigilancia y denuncia consignadas en el Artículo 136 Fracciones IV, VI, VII y VIII de la Ley, con el objeto de evitar la violación de las leyes agrarias por autoridades y particulares en detrimento de los derechos de los campesino y de los núcleos agrarios.

- Intervenir, en los términos de los artículos 24, 40 y demás relativos de la Ley Agraria, en los actos relacionados con las asambleas de los núcleos para preservar el cumplimiento de las disposiciones legales.

- Vigilar la actuación de los comisariados ejidales y de bienes comunales, de los consejos de vigilancia y de la Junta de Pobladores a requerimiento de los campesinos que se estimen afectados por sus actos.

- Cerciorarse de que la asignación de parcelas, de solares urbanos y en general de derechos agrarios, se efectúe de acuerdo con las disposiciones legales.

- Vigilar que se respete el fundo legal del ejido, así como el debido aprovechamiento de las parcelas con destino específico y llevar a cabo los actos de inspección correspondientes.

- Vigilar que los comisariados ejidales y de bienes comunales cumplan con sus obligaciones conforme a la Ley y poner en conocimiento de las autoridades competentes las violaciones en que incurran dichos comisariados.

- Practicar auditorías y evaluar los sistemas y procedimientos de control interno en la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales a petición expresa de sus órganos.

- Constatar que el Registro Agrario Nacional registre oportunamente las inscripciones que acrediten los derechos de los campesinos y certifique todas aquellas actuaciones y documentos que la ley previene.

Está comprobado en la Administración Pública, que en las dependencias que existe una oficina similar a la que aquí se expone, su carga de trabajo siempre será alta y constante, en virtud de las quejas que se presentan en contra de empleados y funcionarios de las dependencias en cuestión, ó bien denuncias por violaciones a la ley; son dos aspectos que van íntimamente ligados.

#### **e).- PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS:**

Es un programa que el Gobierno Federal ha implementado con el fin de otorgar a los ejidatarios seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, a través de la expedición de sus certificados parcelarios y de sus derechos comunes, así como títulos de solares urbanos.

Este programa lo desarrolla la Procuraduría Agraria en relación con diversas instituciones como son: Registro Agrario Nacional, y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. A través de la primera de ellas se expiden los certificados y títulos referidos y la segunda, realiza los trabajos técnicos de medición de linderos y superficies de las tierras ejidales, así como la elaboración de planos del ejido. Estos trabajos permitirán que en los certificados y títulos quede identificada, en forma clara y precisa, la superficie y ubicación de cada porción de tierra. Colaboran también en este programa las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Desarrollo Social.

La Dirección General que se encarga de este programa tiene como atribuciones, entre otras:

- Convocar a asambleas en los términos de Ley, cuando se trate de asuntos relacionados con el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos.

- Hacer el conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, los casos en que la asamblea realice actos en contravención a los dispuesto en la ley, con el fin de que aquella solicite a los Tribunales Agrarios se declare la nulidad de los mismos. Asimismo cuando la asamblea se reúna sin observar alguna de las formalidades a que se refiere el artículo 8 del Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

- Vigilar que en la asignación de derechos parcelarios que realice la asamblea, ninguna persona sea beneficiada con una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni exceda los límites establecidos para la pequeña propiedad.

- Vigilar cuando la asamblea decida delimitar y destinar tierras ejidales al asentamiento humano, se observen las formalidades previstas en el Artículo 8, se cumplan los requisitos previstos en el Artículo 48 y se observe el procedimiento contemplado en el Artículo 49 del Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

De lo expuesto podemos concluir que a la Procuraduría Agraria le competen dos grandes tareas: La defensa de los derechos de los sujetos agrarios y el apoyo social a los campesinos para regularizar sus derechos agrarios, organizar jurídicamente los núcleos, brindarles asesoría para el aprovechamiento de sus recursos naturales y atender problemas propios de grupos sociales específicos.

#### **4.5).- DEL PROCEDIMIENTO EN LA PROCURADURIA**

En primer lugar hay que dejar claramente asentado que los servicios que presta la Procuraduría son gratuitos. Sus peticiones no requieren forma determinada, podrán hacerse verbalmente, por comparecencia, bien puede ser por conducto directo de los interesados ó bien de sus familiares ó representantes, ante cualquier oficina de la Procuraduría.

Las peticiones de los campesinos, pueden tener por objeto demandar la representación gratuita en los conflictos en que los campesinos se constituyan como partes; el desahogo de consultas acerca del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos; el asesoramiento, respecto de las formas de organización jurídica y económica para el mejor aprovechamiento de sus recursos;º la asistencia a las asambleas de los núcleos; la denuncia de prácticas lesivas de los derechos agrarios y en general la prestación de los servicios de la Procuraduría.

Con el escrito ó el acta que se levante de la comparecencia, el visitador deberá investigar y allegarse los medios probatorios para que de inmediato se continúe con el trámite a seguir. Si estudiado el asunto, se concluye que no es procedente legalmente, se emitirá el dictamen correspondiente para que se resuelva lo pertinente.

La Procuraduría puede abstenerse de intervenir, cuando los campesinos ó los núcleos pretendan que concurren en la representación, apoderados ó asesores particulares.

Los servicios de la Procuraduría, en materia de representación en juicio, puede prestarse en cualquier estado de un procedimiento contencioso y para alguna diligencia en particular; en este caso, la responsabilidad de la Procuraduría se circunscribe a la realización de la diligencia ó actuación específica.

Los hechos motivo de la queja, denuncia ó que constituyan el fundamento de los derechos pretendidos, podrán acreditarse con cualquier medio de prueba a efecto de que la Institución esté en aptitud de formarse un juicio previo del asunto. Cuando lo estime conveniente, la Procuraduría solicitará al compareciente que allegue mayores elementos de prueba, de no ser le posible, la Institución proveerá lo necesario para recabar las probanzas pertinentes.

Una vez evaluada la inconformidad se solicitará a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama, rinda informe sobre el particular en un término perentorio de ocho días naturales. Ante la omisión de la autoridad ó la ausencia de fundamentación de su conducta, se formulará un proyecto de dictamen de recomendaciones, fundado y motivado, que se llevará a la consideración del Procurador para que en su caso, si se estima procedente se le notificará a la propia autoridad y a sus superiores inmediatos, la Procuraduría llevará el seguimiento de la recomendación hasta constatar que ha sido debidamente obsequiada.

En los asuntos de término, podrá ejercitarse la acción procedente, sin necesidad de dictamen previo, a efecto de evitar daños irreparables a los solicitantes, esto se aplicará, en lo conducente, en todos los casos en que se demande la actuación de la Procuraduría.

Son improcedentes las quejas, inconformidades ó denuncias que se presenten de manera anónima ó de cuyo contenido se desprendan maniobras dolosas en perjuicio de terceros ó tendientes a paralizar ó suspender la legalidad de la actuación de las autoridades. En esta hipótesis las

solicitudes se desecharán de plano.

En el cumplimiento de sus obligaciones, la Procuraduría podrá auxiliarse de traductores y de dictámenes de peritos en las materias objeto de sus servicios. Igualmente podrá requerir a las autoridades la presentación de objetos que permitan conocer los hechos que se invocan.

En los trámites de los procedimientos en que intervenga la Institución, se estará a los principios de oralidad, economía procesal, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes.

La conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que se susciten entre núcleos de población y campesinos y entre campesinos y sociedades ó asociaciones. La Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir su controversia ante los tribunales agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fé, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

La Procuraduría, oficiosamente ó a petición de parte, promoverá y procurará que se desahogue la vía conciliatoria conforme al siguiente procedimiento:

La persona que reclame la afectación de un derecho ó el cumplimiento de una obligación, podrá acudir ante el órgano competente de la Procuraduría, por razón de su domicilio ó del lugar en que se encuentren los bienes ó derechos objetos del conflicto. Presentará por escrito u oralmente su reclamación, acompañando las pruebas en que funde sus pretensiones.

La Procuraduría, al recibir la reclamación citará a la contraparte a una audiencia que habrá de celebrarse en el término de veinte días naturales exhortándola para que de respuesta a la reclamación y acompañe las pruebas que a su derecho convenga.

El día de la audiencia la Procuraduría intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y exhortará a las mismas a efecto de que procuren llegar a un acuerdo conciliatorio.

Las partes, de común acuerdo, podrán solicitar que se suspenda la audiencia con objeto de

conciliarse. La Procuraduría fijará nueva fecha para la reanudación dentro de los ocho días naturales siguientes, quedando notificadas las partes.

Si las partes llegarán a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio que al efecto se celebre y que será firmado por aquellas, si así lo pactaren producirá todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, mismo que será remitido al Registro Agrario Nacional para su debida inscripción. En el caso de que alguna de las partes se niegue a cumplirlo, se promoverá su ejecución ante el tribunal agrario competente.

Si el reclamante no concurre a la audiencia, el conciliador dentro de los ocho días naturales siguientes, fijará nueva fecha para su celebración, salvo que el promovente expresamente se desista de la conciliación.

En el caso de que no se presentara a la audiencia la persona en contra de quien se endereza la reclamación, la Procuraduría diferirá aquella y la citará nuevamente, procurando, a través de un funcionario de ésta, convencerlo para que comparezca a la conciliación.

Si el reclamante y su contra parte asisten a la audiencia de conciliación y no se lograra ésta, la Procuraduría los exhortará para que, de común acuerdo, la designen como árbitro, en un juicio arbitral conforme a las normas del juicio agrario. Cuando las partes no lleguen a un acuerdo, se les tendrá por inconformes y sus derechos a salvo para deducirlos, por las vías procedentes.

En amigable composición, se fijarán las cuestiones que deben ser objeto del arbitraje, la Procuraduría resolverá en conciencia y a buena fé guardada, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Si así lo pactaren las partes la resolución ó laudo traerán aparejada ejecución.

La Procuraduría tendrá la facultad de allegarse los elementos de prueba que estime pertinentes para resolver las cuestiones sometidas a su arbitraje. En el compromiso arbitral, la Procuraduría atenderá al principio de igualdad entre las partes y se sujetará en lo conducente, al procedimiento del juicio agrario.

La Procuraduría designará al servidor público que se constituya en árbitro para cada asunto, a quien corresponderá seguir el trámite del mismo hasta dictar el laudo ó resolución. Sin perjuicio de lo anterior, la Procuraduría se reserva el derecho de substituir al árbitro que esté conociendo del

asunto cuando por circunstancias del caso lo considere conveniente.

El compromiso arbitral puede celebrarse antes de que se inicie ó concluya el juicio agrario, en este último caso, las partes deberán efectuar el desistimiento correspondiente ante los tribunales agrarios. Los laudos no admitirán recurso alguno, cuando así lo dispongan las partes expresamente en el compromiso arbitral.

#### **4.6).- CRITICAS A LA INSTITUCION**

La institución que se crea viene a cristalizar un viejo anhelo de justicia para los campesinos al ver que ahora si contarán con profesionales del derecho en la defensa de sus intereses; que contarán con el apoyo de técnicos para dirimir sus controversias; que de igual forma serán asesorados por especialistas en la organización de sus ejidos ó comunidades, en fin que contarán con el apoyo gratuito de profesionistas especializados, como parte de los programas de carácter social que el Estado Mexicano implementa para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Para cumplir con su compromiso la Institución a un año de su funcionamiento ha instalado 33 Delegaciones y 88 Residencias, con 1017 Visitadores, 110 Abogados Agrarios y 2034 Becarios Campesinos.

La Procuraduría Agraria señaló<sup>35</sup>, que las controversias de interés ascienden a un total de 11,528 solicitudes; mismas que se refieren a la titularidad de derechos, posesión y límites de unidades de dotación ; así como controversias de índole colectiva que afectan a los núcleos agrarios principalmente en cuanto a límites se refiere. Señala también que se han atendido 1400 controversias relacionadas con los órganos de representación del ejido; 615 controversias relativas a convenios sobre el aprovechamiento de recursos; 1883 solicitudes relacionadas con apoyos para la organización, el aprovechamiento de recursos y la distribución de beneficios; así como la inscripción y formalización de acuerdos, sesiones de derechos y designación de sucesores.

Hemos señalado algunos de los principales rubros de atención por parte de la Procuraduría Agraria, pero es necesario señalar, que muchos de los asuntos que está atendiendo son controversias originadas en el marco jurídico anterior, ó sea que por formar parte del llamado "Rezago Agrario",

---

<sup>35</sup> - *Primer Informe de Labores de la Procuraduría Agraria, Marzo de 1993.*

deben resolverse conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria. Si debido a esto los asuntos no quedan dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría Agraria, se asesora y orienta a los campesinos solicitantes, canalizando los asuntos hacia la autoridad competente (muchos ó la gran mayoría son competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria).

Es menester señalar que la Procuraduría Agraria también desempeña un papel de primordial importancia para fomentar la integridad de las comunidades indígenas, lleva a cabo acciones tendientes a elevar el nivel de vida en el campo, consolida la organización de los núcleos agrarios y protege los derechos de los sujetos agrarios; todo lo cual implica un sin número de acciones de su parte que tiene que realizar.

Indudablemente que es una Institución que prestará un enorme servicio a los hombres del campo, pero como toda organización de reciente creación presenta ó adolece de fallas ó defectos que la experiencia irá subsanando ó bien en su momento oportuno se dictarán las reformas legales procedentes.

Es preciso señalar en cuanto a su estructura como Institución de Justicia Agraria, que debe ser presidida por un Licenciado en Derecho, no dejando abierta la posibilidad de que cualquier ciudadano la dirija, ya que entre los requisitos que la Ley Agraria señala para ser Procurador, no encontramos el de ser Profesional del Derecho, vaya ni siquiera, en otra profesión relacionada con el campo, se sigue pensando que lo agrario debe ser tratado de una forma política y no jurídica. Fácil acceso a ésta Institución, puede ser, para cualquier líder ó persona relacionada con el medio agrario; pero creemos que a futuro deberá precisarse, que su titular debe ser un Licenciado en Derecho.

Por otra parte se le confiere plena autonomía, pero se dice sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, además de que el Subprocurador General y el Secretario General, sobre quienes recae el peso jurídico y administrativo de la Institución, son propuestos por el Secretario de la Reforma Agraria; quizás esto se debe a que en un principio cuando el Titular del Ejecutivo, anunció su creación, se dijo que el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria sería él que integraría ésta nueva área; pero no existen razones de peso para mantener cierta disposición, ya que las funciones de la Secretaría se han minimizado para otorgárselas algunas a los campesinos y otras a la Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios.

En su original estructura la Procuraduría Agraria creó un monstruo burocrático, con 3 Subprocuradurías, que en su reglamento de 1993, redujo a una, suprimiendo Direcciones

innecesarias, ya que sus funciones quedan comprendidas en otras áreas, tales como la de "Atención a Asuntos Indígenas" que para eso está el Instituto Nacional Indigenista, (muy ligado a la Procuraduría en ésta época, por provenir una gran mayoría de funcionarios de aquella Institución Indigenista) "De atención a la Juventud y Mujer Campesina" que debe ser atendida mediante los programas destinados a la Unidad Agrícola, Industrial para la Mujer" y a la Unidad para el Desarrollo Integral de la Juventud". Se suprimieron Direcciones como la de "Investigación y Vigilancia", "Atención a Jornaleros y Vecindados, se cambió la denominación a algunas, como la de "Quejas y Denuncias" que se llama ahora de "Quejas y Verificación", la de "Conciliación y Concertación", se denomina "Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales", para lo cual también desapareció la Dirección General de Servicios Periciales.

Por otra parte la forma en que opera la Procuraduría ha propiciado confusiones en sus funciones ya que, al instituir visitadores y en su caso recomendaciones tipo Comisión Nacional de Derechos Humanos, nulifica su actividad en una de sus atribuciones más importantes, la de intervenir en los juicios agrarios como defensora de una de las partes, ya que no podría dar recomendaciones al Magistrado que conociere del asunto por ser parte del mismo. Por otra parte carece de la fuerza que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para hacer valer sus recomendaciones.

Otra crítica que se endereza en contra de la Procuraduría Agraria, es que no da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley Agraria, al no prestar sus servicios a una de las partes en un juicio agrario, cuando ya asesora a la otra, arguyendo que no puede asistir al mismo juicio representando a ambas, porque comete el delito de prevaricato; lo cual no es cierto porque abogados diferentes se encargarían de la defensa del actor y del demandado.

Lo anterior provoca que la audiencia a que se refiere el artículo 185 de la Ley Agraria no se lleve a cabo con la consiguiente pérdida de tiempo, evitando esto que concluya el juicio agrario respectivo. En la inteligencia de que la audiencia puede suspenderse por la falta de asesoramiento de una de las partes, cuantas veces no concurra el representante legal ó bien puede aquella celebrarse, si la parte que va asesorada prescinde de su abogado y así se encuentran en igualdad procesal.

Siendo una Institución de Servicio Social para lo cual fué creada, no debe por ningún motivo negar la asesoría al campesino que confronte algún problema de carácter legal, debiendo en su caso representarlo en el juicio agrario correspondiente; para que exista una justicia expedita, deberá plenamente asumir sus funciones en la defensa de los derechos agrarios de los campesinos.

A continuación exponemos lo que en su defensa manifiesta la Procuraduría Agraria<sup>36</sup>, en relación al tema que comentamos:

## **"CRITERIO 15**

### **"LA PROCURADURIA AGRARIA DEBE ACTUAR COMO COADYUVANTE DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN LAS CONTROVERSIAS JURIDICAS QUE SE SUSCITEN ENTRE SUJETOS AGRARIOS Y SE RELACIONEN CON LA NORMATIVIDAD AGRARIA.**

"Cuando se susciten controversias entre los sujetos agrarios, particularmente tratándose de ejidos, comunidades, ejidatarios ó comuneros, el Legislador dispuso en el Artículo 136 fracción III, congruente con el principio de imparcialidad que debe regir la actuación de la Procuraduría Agraria, que ésta intervenga y resuelva por la vía conciliatoria y arbitral, cuando así lo acuerden y soliciten las partes, de conformidad con el procedimiento establecido en su Reglamento Interior.

"Es optativo para cualquiera de las partes acudir al juicio agrario asesoradas, acorde con lo regulado en el numeral 179 de la Ley Agraria, lo que implica, haciendo una interpretación a contrario sensu del Artículo de referencia, que no es obligatorio para la Procuraduría Agraria, el representarlos cuando el conflicto jurídico se de entre dos sujetos que contempla la Ley de la Materia.

"La diversidad de criterio de interpretación que ha originado la obligación que normativamente se encuentra regulada en el numeral 179 del ordenamiento jurídico anteriormente invocado, de suspender el procedimiento y solicitar los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, se evita si atendemos al razonamiento de que se refiere única y exclusivamente a la hipótesis de que una de las partes acuda al juicio agrario asesorada y la otra no. Esta disposición legal, tiene el propósito de equilibrar la relación de las partes en el proceso y no, como pudiera entenderse erróneamente, el otorgarle el carácter de defensor de oficio a la Institución, propósito ajeno a la intención del Legislador.

"Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, para el caso de que alguna de las partes

---

<sup>36</sup> - *Criterios del Comité Jurídico. Procuraduría Agraria 1993.*

en una controversia, que no fue posible conciliar, ni tampoco dirimir a través del arbitraje decida promover el juicio agrario, en congruencia con el principio de imparcialidad, la Procuraduría Agraria procederá a actuar como coadyuvante del Tribunal Agrario, órgano competente para definir a quien corresponde la titularidad de un derecho regulado por la Ley Agraria, controvertido por dos sujetos agrarios, aportando todos los documentos probatorios con que cuenta a su disposición y los que las partes le hayan allegado para qué, en su caso, el Magistrado correspondiente si así lo estima procedente, los tome en consideración y resuelva conforme a derecho.

"Cuando la controversia se sucite entre un sujeto agrario con un tercero, invariablemente debe prestarse el servicio de representación cuando se solicite, con la salvedad de que, con fundamento en el último párrafo del Artículo 42 del Reglamento Interior, es facultad discrecional de la Procuraduría el abstenerse de intervenir cuando los campesinos ó los núcleos pretendan que concurran en la representación apoderados ó asesores particulares".

Asimismo por el número de asuntos que expresan en su Primer Informe que recibieron y tomando en cuenta el número tan reducido de Abogados Agrarios con que cuentan, se puede inferir y así se ha corroborado en la práctica, que estos resultan insuficientes para atender la demanda real de campesinos solicitantes de Asesoría Legal.

Por otra parte la capacidad y experiencia de los Abogados Agrarios con que cuenta la Procuraduría deja mucho que desear; en su gran mayoría son jóvenes sin título y por lo mismo con muy poca ó nula experiencia en la materia agraria. La crítica, al igual que en las defensorías de oficio que instituye el Estado en materia civil ó penal, es abundante razón por la cual, a futuro se deberá contratar a verdaderos profesionales de la materia que vayan formando con los jóvenes, los cuadros que posteriormente dirigirán y laborarán en la Institución.

Una actividad central de la Procuraduría Agraria, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que como ya explicamos, consiste en otorgar seguridad jurídica a los ejidatarios, poseionarios y vecindados en la tenencia de sus tierras y solares, entregando los certificados parcelarios y de derechos sobre las tierras de uso común, así como títulos de solares urbanos, a todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos que voluntariamente se incorporan al programa.

Sostiene la Procuraduría que el papel "Protagónico" del proceso le corresponde a la Asamblea Ejidal, pues ella es la única que puede delimitar, destinar y asignar las áreas de uso común,

de asentamiento humano y parceladas. Mediante el cumplimiento de todas las formalidades y los requisitos que la ley establece, la Asamblea decide como regularizar la tenencia de la tierra en la forma que más convenga al ejido.

Ahora bien, que es lo que ha estado pasando en el campo con relación a este programa de expedición de certificados; pues sencillamente que la Asamblea a reconocido a todos los poseionarios como ejidatarios con apoyo en la fracción VIII del artículo 23 de la Ley Agraria, que a la letra dice: "Reconocimiento del parcelamiento económico ó de hecho y regularización de tenencia de poseionarios"; con lo anterior se ha dado pleno reconocimiento oficial al minifundismo al sancionar el fraccionamiento de la parcela, reconociendo como titulares a los dos ó tres poseionarios de las distintas partes en que se dividió; si el ejido contaba con 25 ejidatarios, según la Resolución Presidencial que lo creó, puede a la fecha contar con el doble ó triple de ejidatarios reconocidos con apoyo en el artículo de la Ley Agraria que se señaló.

La indivisibilidad de la parcela como característica del régimen ejidal aún se conserva; este régimen no es como muchos opinan que ya no existe, ya que las unidades de dotación pueden enajenarse; si bien, esto es cierto, la verdad es que sucederá una vez que se desincorporen del régimen ejidal y entren al dominio pleno ó propiedad privada de los campesinos, dando de baja las tierras en el Registro Agrario Nacional e inscribiéndolos en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, según el lugar donde se encuentren los terrenos en cuestión.

Recordemos que la unidad de dotación debe ser considerada como la unidad económica mínima para el sustento de una familia campesina y por lo mismo no es divisible; a mayor abundamiento la Ley Agraria vigente señala que cuando concurren diferentes personas en igual de circunstancias ó derechos para heredar y si no se pusieren de acuerdo para que se adjudique a una sola persona, aquella deberá vender y distribuir su producto entre los herederos; conservando con ello la integridad de la unidad de dotación.

#### **4.7).- PROPUESTA DE REFORMAS**

Con el objeto de que ésta Institución tenga en realidad una verdadera autonomía y goce de plena independencia deberá suprimirse toda relación de subordinación a otras dependencias,

concretamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, debiendo únicamente de existir acciones de coordinación y concertación con las áreas del sector agropecuario.

En tal virtud se propone se reforme el artículo 134 de la Ley Agraria que expresa:

**"La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".**

Como ya lo expresamos la última parte deberá suprimirse, ya que si bien es cierto que la Procuraduría pertenece al sector que trata los problemas del campo, también lo es que debe actuar con independencia de ésta Secretaría, ya que por su función estará en muchos casos combatiendo decisiones de las autoridades agrarias de la citada Dependencia.

De igual forma se propone la modificación del artículo 143 de la citada Ley que señala:

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

En primer lugar debemos de señalar que conforme al nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, solamente se cuenta con un Subprocurador General, sin importar que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale que pueden ser dos ó más, en un principio se nombraron tres; alegando maraña burocrática, desaparecieron 2 Subprocuradurías, cuando en realidad debieron utilizarlas para tener un mejor control por regiones de los asuntos y de los Delegados y Residencias que la Procuraduría tiene establecidas en la República. Debe reconsiderarse ésta modificación porque se trata de funcionarios de primerísimo nivel que van fijando las directrices de la Institución, los criterios para enfrentar los problemas de sus regiones y la coordinación y concertación con las diferentes áreas del sector agropecuario con el objeto de ir resolviendo los problemas individuales y colectivos que existan dentro de su jurisdicción territorial.

Si no se reconsidera tal disposición, deben reformarse por tal motivo los artículos 139, 141, 143 y 146 de la Ley Agraria porque se refieren a Subprocuradores.

Ahora bien, estos funcionarios, no deben ser propuestos por el Secretario de la Reforma Agraria, porque carecerían de la independencia necesaria para desarrollar sus funciones como ya lo expresamos anteriormente. Dichos funcionarios deben ser designados por el Presidente de la República a propuesta del Procurador Agrario.

Se propone se reforme el artículo 140 de la mencionada Ley, para que señale como requisito para ser "Procurador Agrario", ser Licenciado en Derecho con Título; cuya titulación date, cuando menos con cinco años de anterioridad a la fecha de su designación.

Con el fin de que la Procuraduría Agraria cumpla con lo dispuesto en el artículo 135 que a la letra dice:

"La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios comuneros, sucesores de ejidatarios ó comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avendados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente Ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, ó de oficio en los términos de esta Ley".

Se propone que se preste asesoría legal a cualquiera de los enumerados en el párrafo anterior, en virtud de que el criterio sostenido por la Procuraduría Agraria es erróneo, al considerar que únicamente debe actuar como coadyuvante de los Tribunales Agrarios en las controversias jurídicas que se susciten entre sujetos agrarios y se relacionen con la normatividad agraria y no representarlos en el juicio; ya que considera que únicamente atenderá los casos en que una de las partes se presente asesorada y la otra no; si se le requiere asistirá para representar a la parte que no se encuentre en igualdad de condiciones.

Lo que sucede en la práctica y no están enterados seguramente los que sostienen este criterio, es que el campesino acude a la Residencia de la Procuraduría y en lugar de conciliar a las partes redactan la demanda y la presentan al Tribunal Unitario correspondiente; lo que origina que el campesino demandado se presente a la audiencia, casi siempre sin defensor y consecuentemente se difiera la audiencia; se solicitan los servicios de la Procuraduría para que asesoren al campesino, porque manifiesta carecer de recursos económicos y no poder contratar a un abogado particular, negándose la Procuraduría a dar el servicio de asesoría legal, en virtud de que ya representa a una de las partes en el juicio.

Si representa a una de las partes en conflicto, por tratarse de sujetos que la Ley protege en igualdad de condiciones, debe también asesorar a la otra parte con distintos abogados.

Ahora bien, independientemente de éstas reformas que se proponen, sería conveniente que la Procuraduría hiciera una aplicación correcta de la Ley Agraria, en virtud de que por interpretaciones erróneas que se hacen a la misma se crean problemas de diferente índole.

Así por ejemplo, a través de su Programa de PROCEDE, que tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los campesinos, con apoyo en la fracción VIII del artículo 23 de la Ley Agraria, que da facultades a la Asamblea de Ejidatarios para que regularice la "tenencia de posesionarios", ha venido aprobando los fraccionamientos que de las parcelas ó unidades individuales de dotación se han venido realizando a través del tiempo; con lo cual el minifundismo, tan combatido por perjudicial, adquiere reconocimiento oficial. Se llega al absurdo de contar con el doble ó más de ejidatarios que contempló como beneficiarios la Resolución Presidencial que creó el ejido.

Es también criticable que la facultad que tiene la Asamblea, contemplada en la fracción II del citado artículo 23, de aceptar y separar ejidatarios, se interprete como la primera facultad para privar de sus derechos agrarios a los ejidatarios y aceptar, como, adjudicar los mismos a otros campesinos.

Sin ahondar en el tema debemos sostener el criterio, con apoyo en los artículos 14 y 16 Constitucionales que consagran las garantías de seguridad jurídica, que estas acciones deben únicamente competir a los Tribunales Agrarios que han sido instalados en toda la República, para impartir la justicia agraria.

Por último, debemos expresar que actualmente el personal que integra la Procuraduría se conforma por una gran diversidad de profesionales que se dedican a distintas actividades, como son: Antropólogos, Sociólogos, Psicólogos, Economistas, Agrónomos, Profesores y Licenciados en Derechos; de acuerdo con el informe de actividades que rindió la Procuraduría, pudimos constatar que son pocos los Licenciados en Derecho e Ingenieros Agrónomos que laboran en la Institución, por lo que dadas las funciones que debe desarrollar este Organismo Gubernamental, sería deseable que se contrataran más profesionistas acordes a los objetivos que se persiguen y a sus funciones.

La falta de abogados imposibilita que muchos campesinos no defiendan sus derechos en la

forma debida, ocasionando irritación y malestar entre la población; la falta de topógrafos ó agrónomos, imposibilita que se definan sus derechos respecto a las tierras que poseen ó deben de poseer. La falta de dictámenes periciales ocasiona serios trastornos en la impartición de la Justicia Agraria. Asimismo debemos manifestar que indudablemente cuenta con la presencia de profesionales con amplia experiencia y conocimientos, pero como toda institución nueva, ha incorporado gran cantidad de jóvenes con poca experiencia, por lo que deben estos además de tomar los cursos de capacitación que se les imparte en la institución, compenetrándose en el derecho la historia agraria del país, para que tengan una clara visión de la cuestión agraria que tanto apasiona a los estudiosos del derecho y a la gente ligada con el campo en lo general.

## **CONCLUSIONES**

Primera.-Hemos visto a través de la breve síntesis histórico-jurídica-agraria que hemos hecho, como los grandes acontecimientos que se han dado en nuestro país, han estado ligados con el elemento tierra; la forma en que se encontraba distribuida y adjudicada en el México Prehispánico, con su diferenciación de clases, hizo imposible que el desheredado tuviera oportunidad de cultivar la tierra en su beneficio propio; los jornaleros agrícolas ó macehuales, personas sin ningún derecho hicieron posible la explotación de la tierra en beneficio directo de los dioses, sacerdotes, nobles y guerreros, principalmente. Esta injusta distribución de la riqueza y la forma misma en que estaba dividida la sociedad, no dió cabida a la defensa de los derechos de los que se dedicaron a explotar la tierra, es decir no hubo ningún rasgo de institución alguna que se encargara de dirimir los problemas de los campesinos y de la tenencia de la tierra, a pesar de contar con reglas de un derecho incipiente y jueces instituidos por el Estado Azteca. Se explica que ésta injusta distribución de la riqueza, fué lo que propició la conquista, al darse la alianza entre españoles e indígenas.

Segunda.-Contrariamente a la época anterior, durante la Colonia, fueron como ya hemos visto, muchas las disposiciones dictadas por los Reyes de España y Virreyes de la Nueva España, con el fin de proteger la propiedad de los indígenas. Disposiciones que no fueron respetadas y consecuentemente aquellos fueron despojados de las mejores tierras; aquí ya vemos claramente definida la legislación defensora de sus derechos, pero no es sino hasta el Imperio de Maximiliano cuando surge una Institución con características propias para la defensa del campesino.

Tercera.-Las injusticias que siguieron sufriendo los naturales de este país, aunado a la injusta distribución de la propiedad rústica, orilló a los campesinos a iniciar la revolución de 1910, que si bien en un principio tuvo como bandera "Sufragio Efectivo no Reelección", al paso del tiempo, el lema de Emiliano Zapata el caudillo del sur "Tierra y Libertad", se convirtió en el principio rector de ésta lucha armada, para posteriormente ser una exigencia de los miles de campesinos desvalidos.

Cuarta.-Al iniciarse la primera acción agraria de restitución de tierras a las comunidades del sur desposeídas de ellas, y ante la falta de personas de la misma población que tuvieran capacidad y conocimientos para realizar los trámites, surgió en el Gobierno la imperiosa necesidad de crear la "Procuraduría de Pueblos"; institución que en un principio se utilizó únicamente para asesorar a los campesinos en trámites agrarios relacionados con las acciones agrarias de Restitución y dotación de tierras; segunda acción agraria, y que a la postre será el medio por el cual los campesinos obtendrán la mayor superficie ejidal; aunque como ya vimos en la reseña histórica, a dicha Procuraduría se le atribuyeron otras funciones que realmente no llegó a desempeñar.

Quinta.-Después de la Procuraduría de Pueblos, vemos como ésta institución fué minimizada al pasar a formar parte de la Secretaría de Educación Pública, al no darle su verdadero valor jurídico. Al ser rescatada por el entonces Departamento Agrario, después Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se constituyó en "Procuraduría de Asuntos Agrarios", con más funciones que la anterior; sus oficinas que la conformaron son explicativas por sí mismas, de Procuración, de Quejas, y de Inspección.

Sexta.-Al transformarse el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas que asumía las funciones de la Procuraduría, se convirtió en la "Dirección General de Procuración Social Agraria" con funciones como ya hemos visto más amplias y con áreas específicas para atender los complejos problemas que aquejan a los campesinos.

Séptima.-La Procuraduría Agraria es un organismo de la Administración Pública Federal encargada de la defensa de los derechos agrarios de los campesinos y sus núcleos; institución que tendrá demasiada actividad en virtud de que México tiene un territorio extenso y variado, el décimo tercero por su tamaño en el mundo y uno de los de mayor diversidad geográfica y climática.

Octava.-Bajo este impresionante mundo de trabajo que hay que atender, se pueden señalar dos grandes grupos de tareas: La defensa de los derechos de los sujetos agrarios y el apoyo social a los campesinos para regularizar sus derechos, organizar jurídicamente los núcleos, brindarles asesoría para el aprovechamiento de sus recursos naturales y atender problemas propios de grupos sociales específicos, como las mujeres, los jóvenes y los indígenas campesinos.

Noveno.-La tarea de procurar la justicia agraria no solo debe contemplarse en las fases de conciliación ó juicios agrarios, sino mediante acciones que vayan hacia los ejidos para atacar en sus orígenes los planteamientos que se hicieren y los problemas mismos. La Procuraduría, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional, como instituciones de nueva creación ó actualizadas para proporcionar un mejor servicio, deben estar en constante coordinación, para tener una mejor capacidad de respuesta a las necesidades de la gente del campo.

Décimo.-Como expresamos otra gran tarea de la Procuraduría será promover la organización de los núcleos ó sujetos agrarios, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, ya sea por sí mismo, asociados entre sí ó con terceros. Actualmente este rubro casi no lo cubre la Procuraduría; tenemos la gran experiencia de la Secretaría de la Reforma

Agraria, que en su área de Organización, instituida desde 1971 con la Ley Federal de Reforma Agraria, no logró crear bases sólidas para sacar adelante ésta importantísima tarea. Pero en lo que sí puede y debe participar será en la elaboración de los Reglamentos Internos de los ejidos; con éstos apoyos jurídicos indudablemente los núcleos podrán celebrar toda clase de contratos y obtener los créditos necesarios para lograr una adecuada explotación de sus recursos naturales.

Décimo Primero.-La Procuraduría Agraria entre otras tareas tiene con respecto de grupos específicos que hemos señalado con anterioridad, la de organizar programas que atiendan las Unidades destinadas a la Mujer (Unidad Agrícola Industrial para la Mujer) a la Juventud (Unidad para el Desarrollo Integral de la Juventud) a las Escuelas (Parcelas Escolares) y una mejor atención a las comunidades, brindándoles apoyos jurídicos, de traductores, de peritos para que resuelvan sus problemas legales y realizar investigaciones acerca de los usos, costumbres y prácticas de las comunidades. Actualmente la estructura de la Procuraduría se encuentra totalmente establecida, podríamos decir, con capacidad de respuesta para las distintas acciones que tiene que emprender, los ajustes irán dándose con la práctica diaria.

Décimo Segundo.-En términos generales debemos dejar asentado que se trata de una Institución con sentido social, dispuesta a dar servicio al grupo más necesitado de México; hemos propuesto unas reformas a su estructura y a la Ley, hemos disentido con algunos de sus criterios y decimos porqué; en fin queremos que ésta noble institución cada día se fortalezca más, de su actuación dependerá que el campo se pacifique ó que una vez más demuestre su inconformidad; como ya lo hemos señalado en el transcurrir de este trabajo, el factor tierra está íntimamente ligado a los movimientos sociales que ha habido en el país.

Décimo Tercero.-La normatividad y la estructura están dadas para que la Procuraduría Agraria sea el motor que impulse el campo mexicano; de la capacidad de su personal dependerá que esta Institución alcance el verdadero liderazgo para lo cual fué creada ó se convierta en un organismo burocrático más.

## **BIBLIOGRAFIA**

## **BIBLIOGRAFIA**

- Chavez Padrón Martha. **El Derecho agrario en México.** Editorial Porrúa. México 1970.
- De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. **Diccionario de Derecho.** Editorial Porrúa. México 1986.
- **El Agrarismo en la Constitución de 1917.** Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México 1982.
- Fabila Manuel **Cinco Siglos de Legislación Agraria.** Editada S.R.A. CEHAM México 1981.
- Floris Margadant Guillermo. **El Derecho Privado Romano.** Editorial Esfinge S.A. de C.V. México 1986.
- Lemus García Raúl. **Derecho Agrario Mexicano.** Editorial Harla México 1986.
- Mendieta y Nuñez Lucio. **El Problema Agrario de México.** Editorial Porrúa, México 1982.
- Mendieta y Nuñez Lucio. **El Sistema Agrario Constitucional.** Editorial Porrúa S.A. México 1980
- Moreno Manuel M. **La Organización Política y Social de los Aztecas.** Editada S.R.A. CEHAM México 1981.
- Orozco Winstano Luis. **Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos.** Editorial El Caballito. México 1974.
- Pérez de Soto Antonio. **Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias.** Madrid España. 3a Edición 1774.

## **LEGISLACION**

## **LEGISLACIÓN**

- **Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 1988.**
- **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade.**
- **Legislación Agraria. Tribunales Agrarios.**
- **Ley Federal de Reforma Agraria. Colección Porrúa.**
- **Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Procuraduría Agraria.**

## **HEMEROGRAFIA**

## **HEMEROGRAFIA**

- **Colección de Diarios Oficiales. Secretaria de la Reforma Agraria.**
- **Consideraciones Legales. (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Criterios del Comité Jurídico (Folleto).Procuraduría Agraria.**
- **Del Procedimiento en la Procuraduría Agraria. (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **La Conciliación (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Manual del Juicio Agrario. (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Manual del Visitador Agrario. (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Manual Operativo del Visitador Conciliador. (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Manual para la tramitación de Quejas y Denuncias (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Nueva Legislación Agraria. Caceta de la Solidaridad.**
- **Primer Informe de Labores de la Procuraduría Agraria.Procuraduría Agraria.**
- **Procede (Folleto). Procuraduría Agraria.**
- **Requisitos para la elaboración del Reglamento Interior del Ejido (Folleto). Procuraduría Agraria.**