

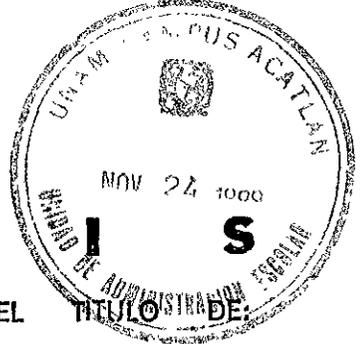
62  
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ACATLAN

PROPUESTA PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN AGRARIO



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL **TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**ARMANDO MANCILLA CORONA**

ASESOR: LIC. RUBEN GALLARDO ZUÑIGA

272768

NOVIEMBRE DE 1999



UNAM  
CAMPUS ACATLÁN  
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

EMILIO Y MARIA, CON GRATITUD,  
RESPECTO Y SOBRE TODO POR SU  
APOYO Y LA CONFIANZA QUE ME  
FUE DEPOSITADA.

A MI ESPOSA SOFIA:

POR COMPARTIR CONMIGO SU AMOR,  
SU VIDA Y POR ALENTARME EN LOS  
MOMENTOS MAS DIFICILES DE  
NUESTRA VIDA.

A MIS HIJOS:

ESTEFANIA, ARMANDO Y DIEGO  
ARMANDO, YA QUE GRACIAS A  
SU EXISTENCIA, HE COMPREN-  
DIDO LO HERMOSO QUE ES LA  
VIDA.

A MIS HERMANOS:

JUANA  
CLARA  
ANGELINA  
PABLO Y  
MANUEL  
POR EL APOYO Y CARIÑO QUE  
SIEMPRE ME HAN BRINDADO.

## AGRADECIMIENTOS

A MI ESCUELA:  
A LA U.N.A.M., ENEP "ACATLAN"  
POR DARMER LA OPORTUNIDAD DE  
CULMINAR MIS ESTUDIOS  
PROFESIONALES.

A MI ASESOR DE TESIS:  
EL LICENCIADO RUBEN GALLARDO  
ZUÑIGA, YA QUE GRACIAS A SUS  
CONOCIMIENTOS Y ORIENTACION  
SE PUDO CULMINAR EL PRESENTE  
TRABAJO DE TESIS.

A MIS AMIGOS:  
FRANCISCO MORQUECHO  
JAVIER MARTINEZ  
GUILLERMO RODRIGUEZ  
POR ALENTARME A SEGUIR  
SUPERANDOME  
PROFESIONALMENTE.

PROPUESTA PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL  
DEL OMBUDSMAN AGRARIO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1.- Concepto de Estado. ....	2
1.2.- Los Derechos Humanos en la Edad Antigua. ....	6
1.3.- Los Derechos Humanos en la Edad Moderna. ....	10
1.4.- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre. ....	13

CAPITULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS  
EN MEXICO

2.1.- Etapa Independiente. ....	16
2.2.- Etapa de la Revolución Mexicana de 1910. ....	25
2.3.- Etapa Contemporánea. ....	29
2.4.- Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	33

**CAPITULO TERCERO**  
**ASPECTOS RELATIVOS A LA COMISION NACIONAL**  
**DE DERECHOS HUMANOS**

3.1.- Atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	36
3.2.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	40
3.3.- Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	47
3.4.- El Ombudsman. ....	50

**CAPITULO CUARTO**  
**ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA AGRARIA**

4.1.- Ley de la Procuraduría de Pobres (1847). ....	55
4.2.- La Procuraduría de Pueblos (1922). ....	58
4.3.- Procuraduría de Asuntos Agrarios (1953). ....	62
4.4.- La Dirección General de Procuración Social Agraria (1989). ....	65
4.5.- La Procuraduría Agraria (1992). ....	67

**CAPITULO QUINTO**  
**ASPECTOS RELATIVOS A LA PROCURADURIA AGRARIA.**  
**PROPUESTA PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIO-**  
**NAL DEL OMBUDSMAN AGRARIO**

5.1.- Los sujetos de derecho agrario. ....	71
5.2.- La Procuraduría Agraria como organismo descentralizado. ....	75
5.3.- Competencia de la Procuraduría Agraria. ....	79
5.4.- Atribuciones de la Procuraduría Agraria. ....	81
5.5.- Atribuciones de Ombudsman que otorgan la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, a la Procura-- duría Agraria. ....	85
5.6.- Acuerdo 3/92 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 26 de Mayo de 1995. ....	91
5.7.- Propuesta para el reconocimiento Consti- tucional del Ombudsman Agrario. ....	94
<b>CONCLUSIONES..</b> .....	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> .....	<b>111</b>

## INTRODUCCION

El titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari envió en noviembre de 1991, una Iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional en materia agraria, iniciándose en ésta fecha el proceso de renovación al marco jurídico legal agrario. Una vez aprobada la citada Iniciativa y publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Enero de 1992, entró en vigor al día siguiente. Con fundamento en dicho Decreto, posteriormente el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión las Iniciativas correspondientes a efecto de reglamentar dicho precepto, las cuales después del correspondiente proceso legislativo, iniciaron su vigencia (Ley Agraria, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, etc.).

La inclusión de la Procuraduría Agraria en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional en materia agraria, significa la consagración de una garantía institucional de defensa social campesina que proviene de una larga tradición (defensor de indios, procurador de pobres, etc.). Lo anterior, configura el fundamento constitucional a fin de que el Estado proporcione la asesoría legal para la defensa de los sujetos de derecho agrario en la materia agraria.

Ahora bien, el objetivo que buscamos al redactar la presente Tesis es lograr el reconocimiento constitucional del Ombudsman Agrario, para otorgarle plena legitimidad a una de las atribuciones que el legislador le otorgó a la Procuraduría Agraria, como lo es la de Ombudsman campesino. Para lograr dicho objetivo, la presente investigación se encuentra estructurada en la siguiente forma:

En el Capítulo Primero, nos damos a la tarea de analizar en primer término el significado del concepto "Estado",--realizado lo mencionado, estudiamos la cuestión de los Derechos Humanos en la denominada Edad Antigua, en donde obviamente no existieron garantías individuales ni sociales, pues cabe recordar no existía Estado como lo conocemos actualmente, por consiguiente existieron numerosas violaciones a los Derechos Humanos de los miembros de la tribu o comunidad. En la Edad Moderna analizamos a Francia, pues consideramos que tiene enorme importancia para la cuestión de los Derechos Humanos, pues cabe recordar que éste país fue la cuna de los citados derechos con su famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Concluimos el Apartado, con un estudio de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, firmada en 1948.

Los aspectos relativos a los antecedentes de los Derechos Humanos en México, son el objeto de estudio en el Capítulo Segundo, para ello nos referimos a las etapas de la Independencia (27 de septiembre de 1821), de la Revolución Mexicana de 1910, y la etapa contemporánea. Por último, mencionamos lo referente a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

En el Capítulo Tercero, nos concretamos a estudiar algunos aspectos que consideramos más importantes para nuestra Tesis, sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ellos son: las atribuciones de la Comisión; el Reglamento Interno de la citada Comisión, la competencia de dicho organismo; y los aspectos más importantes del Ombudsman, el cual es una institución que llena una carencia, ya que no hay instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados. Dicha Comisión emitirá Recomendaciones para solucionar en forma rápida y sin gastos excesivos los problemas constantes que sufren los gobernados.

Los antecedentes de la Procuraduría Agraria, son el objeto de nuestro estudio en el Capítulo Cuarto, para ello nos remontamos a la Ley de la Procuraduría de Pobres, que tuvo su vigencia alrededor de 1847; la Procuraduría de Pueblos, que existió en 1922; la Procuraduría de Asuntos Agrarios, en 1953; la Dirección General de Procuración Social Agraria, creada a iniciativa del Licenciado Carlos Salinas de Gortari en 1989, hasta llegar a la actual Procuraduría Agraria la cual también se creó a iniciativa del mismo Ejecutivo Federal, buscando una procuración de justicia para la débil clase campesina.

En el Capítulo Quinto, describimos a los sujetos de derecho agrario que enumera la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la importancia de dicha descripción radica en el hecho de que tales sujetos, son motivo de la protección de sus derechos humanos. Asimismo, tratamos sobre la competencia, atribuciones y concretamente sobre las facultades de Ombudsman que la nueva legislación agraria otorga a la Procuraduría Agraria. En el inciso relativo al Acuerdo 3/92 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 26 de Mayo de 1995, encontramos que el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Acuerdo 3/92 emitido por la propia Comisión, le reconocen atribuciones y competencia de Ombudsman a la Procuraduría Agraria. Finalmente, pasamos a formular nuestra propuesta de reformas a los artículos 102, Apartado B, cuarto párrafo, y 27, fracción XIX, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a efecto, de que se reconozca constitucionalmente al Ombudsman Agrario.

**CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- 1.1.- CONCEPTO DE ESTADO**
- 1.2.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EDAD ANTIGUA**
- 1.3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EDAD MODERNA**
- 1.4.- LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE**

### 1.1.- CONCEPTO DE ESTADO

La realidad del Estado puede estudiarse desde un punto de vista jurídico, relacionando a la realidad política estatal, con las figuras del derecho, con las que se intenta establecer una correspondencia. Así es como nacen las teorías jurídicas elaboradas para explicar la naturaleza del Estado. Existen tres materias posibles de concebir jurídicamente al Estado:

PRIMERA.- CONSIDERARLO COMO OBJETO O ESTABLECIMIENTO, - Esta teoría hace una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, es decir, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cual referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero sólo es posible concebir a un Estado como objeto de un sujeto, por ejemplo: un grupo de esclavos sometidos a la propiedad de un señor (en la antigua Roma). Cabe precisar que esta idea nos sirve para explicar la realidad de determinadas agrupaciones políticas históricas, pero es imposible que nos explique el Estado Moderno, - el cual está formado por gobernante y gobernados, siendo ambos sujetos activos del Estado; los gobernados no son objeto de la actividad de la autoridad, sino que unos intervienen activamente para formar la realidad del Estado; de las relaciones entre Gobierno y particulares y de éstos entre sí surge precisamente el Estado. (1)

SEGUNDA.- EL ESTADO COMO RELACION JURIDICA.- Establece que en la base real misma del Estado existen tantas relaciones como sujetos de ellas, y cada cambio entre los gobernantes o gobernados significa la creación de nuevas relaciones. Ante esto, al cambiar estas relaciones desaparecería un Estado para dar lugar al nacimiento de otro. El error más grande

(1) CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. México. 1975. pág.157

de esta teoría es que no puede decir de dónde proceden las relaciones jurídicas del Estado.

TERCERA.- EL ESTADO, SUJETO DE DERECHO.- Establece que la personalidad jurídica es una creación del orden jurídico; el sujeto de derecho por excelencia es la persona humana. Pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, entes que tienen una sustantividad especial y se les atribuyen también derechos; son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como son las sociedades civiles o mercantiles. Son sujetos de derecho, personas, entes a quienes el Derecho les atribuye precisamente esa capacidad de ser sujetos de derecho. En igual forma el Estado, que no es una persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico se le atribuye. Y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe igualmente como sujeto de derechos. (2)

Después de haber analizado las tres teorías acerca del Estado, para nosotros el Estado no en forma ficticia sino real es sujeto de derechos, pues se trata de un ente con capacidad para recibirlos y ejercitarlos. No importa que en su base se encuentre un conjunto de variables relaciones humanas, ya que éstas giran en torno a una unidad, que es precisamente el Estado.

En su acepción gramatical amplia: "Estado" equivale a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio. En ciencia política, el "Estado" también expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio: la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. (3)

(2) CUEVA, Mario de la. Obra citada, pág. 128

(3) PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 10a. - Edición. México. 1977. pág. 184

Otra forma de aprender el concepto de "Estado" es analizando los elementos que lo integran. Aunque existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que lo forman, la doctrina a la que nosotros nos adherimos es la que considera su integración con tres elementos: pueblo o población, territorio y poder público (gobierno).

**PUEBLO O POBLACION.**— Aunque existe una distinción sutil entre pueblo y población, aquí se usan como vocablos sinónimos. La población es el grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del Estado. Un primer concepto jurídico relacionado con la población es la nacionalidad; esta es una noción jurídica que implica una relación política entre un individuo y un Estado determinado. En México la Constitución Federal establece la nacionalidad mexicana mediante el señalamiento de quienes tienen la calidad jurídica de mexicano, cuáles son sus prerrogativas y obligaciones y cómo puede perderse esa calidad o relación jurídica. Otro elemento es la ciudadanía, que es el conjunto de prerrogativas y obligaciones de carácter político, que recaen sobre quienes teniendo la nacionalidad mexicana, reúnen además los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir. (4)

**TERRITORIO.**— Es el segundo de los elementos que integran el Estado Mexicano, de acuerdo a la clasificación que hemos adoptado. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el -

---

(4) PORRUA Pérez, Francisco. Obra citada, pág. 262

cual el ente estatal ejerce su poder. La teoría jurídica considera al territorio, en su categoría de elemento del Estado como el ámbito espacial de la validez del orden jurídico.

PODER PUBLICO (GOBIERNO).- El tercer elemento constitutivo del Estado es, el poder; el poder del Estado, el poder público o la potestad pública (gobierno), lo conciben algunos autores simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. Para otros más la "Potestad Estatal" es una función: la de creación de directivas obligatorias a los miembros de la comunidad estatal. Otros autores la definen como el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo, la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la forma de gobierno del Estado Mexicano; la división de poderes o sea los órganos que lo integran y las garantías individuales y sociales de los mexicanos. (5)

El artículo 40 de la Constitución Federal es el más importante de la parte orgánica y uno de los más trascendentales de todo el texto, en el se establece que la forma de gobierno que adopta el Estado Mexicano, es la de un sistema: republicano, democrático, representativo y federal.

Tales son a grandes rasgos, los conceptos más importantes acerca del Estado y sus elementos integrantes; así como la forma de gobierno que actualmente nos rige.

---

(5) .PORRUA Pérez, Francisco. Obra citada. pág. 302

## 1.2.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EDAD ANTIGUA

Creemos que por lógica, en los tiempos primitivos no es posible que existieran derechos del hombre, ni potestades o facultades de que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad a que pertenecía, frente al poder público, pues ni siquiera éste se podría distinguir en esa época.

Otra observancia importante es la existencia de la esclavitud, por lo que se presume en la actualidad dentro de los derechos del hombre o garantías individuales, una negación de éstos, en especial el de la libertad.

Así mismo, de que en caso de rebeldía por parte de algún miembro de la tribu, a éste únicamente se le establecía una sanción por parte de los jefes de la tribu, que consistía en el destierro de la comunidad.

Podemos decir que en los regímenes sociales orientales los derechos o garantías individuales pudieron existir en algunos pueblos, no obstante de que en otros la libertad del hombre, del individuo como gobernado, fue desconocida o al menos menospreciada. Casi todos los regímenes de gobierno eran teocráticos como el Hebreo, Egipcio, etc., por lo que el derecho y la religión se confundían en un conjunto de prácticas sociales indiferenciadas. En el pueblo Hebreo el particular miembro de una comunidad, tenía como consigna obedecer y callar, ya que los mandamientos que recibía eran provenientes del representante de Dios sobre la tierra, es decir del gobernante, por lo que la actividad y disposiciones quedaban a su arbitrio, en las que supuestamente se reconocía ciertos derechos a los súbditos y como se suponía que dichas normas

eran producto de un pacto entre Dios y el pueblo, estas disposiciones debían ser inviolables y para los gobernantes que eran intérpretes de estas disposiciones, no existía una sanción para sus posibles cntravenciones.

Gettel establece "La forma general del Estado en el mundo oriental, fue la monarquía despótica, teniendo por sanción, de su autoridad la religión o la conquista. Los monarcas fueron venerados como dioses, tal es el caso de Egipto, o considerados como agentes de los dioses según en Persia y Asiria....." (6)

Por lo que se puede mencionar que la desorbitada reglamentación legal o consuetudinaria establecía a la actividad humana con normas rígidas, manteniendo al individuo en la ignorancia por la falta casi absoluta de la libertad y de iniciativa personal. Como excepción al régimen político y social oriental, la India no estaba dotada por un gobierno teocrático y el Estado era independiente de la religión y los sacerdotes no debían tener ingerencia en la vida política - sino exclusivamente a su cometido religioso; por lo que descartan el principio teocrático del Poder público, revelándose así el pensamiento Hindú democrático y liberal, constituyendo el Estado en el que debería de existir una autoridad superior a las voluntades individuales, encargado de imponer el equilibrio entre las conductas desiguales de los hombres, que no actuaba arbitrariamente; esto es, actuando a normas preestablecidas, con justicia y equidad asesorado por personas más cultas.

China, presenta caracteres análogos a los de la India, -

---

(6) BURGOA Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1981. pág. 59

los destacados filósofos chinos tales como Confucio, Mencio, Mohti y Lao Tse, predicaron la igualdad entre los hombres, - sosteniendo la democracia como forma de gobierno para rebelarse contra los mandatos despóticos y arbitrarios del gobernante. Por lo que se observa en la india y China, en sus pueblos antiguos en lo que se refiere a los derechos del hombre o garantías individuales se establecía la tendencia de respetar la personalidad humana y el derecho a la libertad.

GRECIA, en Esparta había desigualdad social y se dividía la población en tres capas que eran:

- a) Los siervos, que se dedicaban a trabajos agrícolas.
- b) Clase media, quienes desempeñaban la industria y el comercio.
- c) Los Espartanos, que constituían la clase aristócrata y privilegiada. (7)

Por lo que ante esta jerarquía, es inútil hablar de la existencia de derechos del hombre o garantías individuales, no existiendo así la situación de igual que presupone todo - derecho público individual.

En Atenas la situación social era diferente, ya que no existía la diferenciación jerárquica de Esparta, no había - tanta desigualdad entre los hombres, y cualquier ateniense - podía actuar libremente en el poder público, impugnar o criticar en las asambleas cuando algo fuera contrario a su criterio. Pero esta libertad tenía sólo una existencia de hecho, ya que no significaba una obligación para la autoridad estatal de respeto, dando como consecuencia que la libertad

---

(7)

BURGOA Orihuela, Ignacio. Obra citada. pág. 63

ateniense manifestada en diversos actos concretos no implica ra un derecho público individual.

Una de las conquistas mayores logradas en el pueblo de Atenas fue la igualdad ante la Ley, implementántándose una especie de garantía de legalidad, en el que todo acto público y toda norma legal tomaban como base la costumbre jurídica, - creándose los que eran llamados guardianes de las leyes que tenían como misión impugnar ante la asamblea las normas legales inadecuadas, las Asambleas de los ciudadanos eran el órgano supremo del Estado, quienes revisaban sus propias leyes fuera de esto no existía ninguna institución que estableciera derechos en favor del gobernado, por lo que sólo a través de la organización estatal el individuo encontraba su verdadera perfección no obstante de que el estado no tenía límites.

Podemos concluir diciendo que en Grecia el individuo como gobernado, no tenía derechos o garantías individuales en una forma total, ya que no gozaba de ninguna prerrogativa - frente al poder público, dando como consecuencia que su personalidad como hombre se situara dentro de la polis, así mismo, observamos que dentro de los pueblos más importantes que eran Esparta y Atenas establecían una situación social y una organización jerárquica diferentes, en la que mejoraba la situación del gobernado en Atenas, en donde su esfera jurídica estaba integrada por derechos políticos y civiles, teniendo con esto la protección del gobernado con sus semejantes, pero no frente al Poder Público.

### 1.3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EDAD MODERNA

Durante la Edad Moderna, en la mayoría de los países europeos se presenta una forma de gobierno denominada "monarquía", la cual se funda en el carácter de la persona que encarna al órgano supremo de un Estado encargado del poder ejecutivo o administrativo y se distingue porque dicha persona, llamada Rey o emperador, permanece en el puesto respectivo vitaliciamente y lo transmite, por muerte o abdicación; es decir, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la Ley o la costumbre.(8)

Como ejemplo de un país, con las características de monarquía mencionaremos a Francia, en donde a fines del siglo X, la dinastía de Carlo Magno fue sustituida por la de los Capetos, a fines del siglo XVI reinaba la dinastía de los borbones, todos éstos reyes fueron absolutos y tenían contenedas con los nobles; pero en general fueron la suprema autoridad, explotando al pueblo mediante impuestos o tributos, e inclusive confiscando bienes, en donde además, las personas eran encarceladas sin proceso legal y frecuentemente torturadas, no había en consecuencia críticas al gobierno e iglesia, dando como resultado que en el siglo XVIII, el absolutismo del poder real llegó al grado de que Luis XIV llamado "El Rey Sol", afirmaba: "Estado soy yo", y su sucesor el Rey Luis XV decía: "Después de mí, el diluvio.(9)

En 1789 el Rey Luis XVI pidió a los nobles y a la iglesia que aportaran mayores cantidades de dinero para los gastos de la Corte, por lo que esta petición fue desechada y el Rey convocó a los que se llamó los Estados Generales, -- que era la reunión de representantes de tres ramas de la po-

(8) BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1984. p.465

(9) ALEMAN Velasco, Miguel. Enciclopedia para todos. Tomo - 40. Editorial Fundación Cultural Televisa. 1a. Edición. México. 1979. pág. 71

olación: la nobleza, la iglesia y el pueblo, dicha corporación se reunió en Versalles para discutir el cómo recaudar - más dinero para la corona, pero los representantes del pueblo se proclamaron como "Asamblea General" apartándose de los otros dos Estados la nobleza y la Iglesia y de la autoridad real, empezando así la revolución francesa que había - de cambiar el curso político. Así la Asamblea Nacional Francesa asumió la soberanía nacional, degolló al Rey Luis XVI, a los nobles y a sus partidarios, siendo un movimiento de todo el pueblo.

En la Asamblea nacional Francesa sobresalieron:

Robespierre, por su intransigencia sanguínea; Danton, - por la pureza de sus principios; Morat y Mirabeau, por su - elocuencia; Camilo Desmoulins, por su sapiencia; Lafayette, por su patriotismo.

Dicha asamblea Nacional Francesa expidió el 26 de Agosto de 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; su criterio normativo es liberal, plasmado en la democracia e individualista porque reconoce al interés personal. En su artículo 20 postuló que la conservación de los de rechos del hombre es el objeto de la actividad del Estado, - proclamó el tema de que "Toda soberanía reside esencialmente en la Nación" estableció la igualdad de todos los hombres, su libertad personal, de opinión, el derecho a la vida, la propiedad, la libertad del trabajo, el principio de legalidad, las garantías procesales de los acusados, libertad de reli- gión, de expresión, de imprenta.<sup>(10)</sup>

Esta declaración no fue inspirada por las ideas de Ros seau, sino es el resultado de las ideas propias de los filó- sofos, sociólogos y de los políticos franceses en una reac-

---

(10) ALEMAN Velasco, Miguel. Obra citada. Tomo 41. pág. 70

ción contra el despotismo y la tiranía de la monarquía absoluta que durante varios siglos venían padeciendo.

La Constitución de 1848 prevenía que si una Ley era contraria a la Constitución se procedería a revisarla y aplicar una Ley secundaria. La Constitución de 1858 es la vigente - que proclama su adhesión a los principios de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano manteniendo la su prelación de la Ley fundamental frente a las secundarias. -

Una aportación importante de esta declaración de los derechos del hombre es la soberanía que reside en el pueblo, - así como, los principios de igualdad y libertad, de legalidad, que también se observan en nuestros días plasmados en nuestra ley fundamental.

#### 1.4.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

La segunda Guerra Mundial dejó en los pueblos un sentimiento de preocupación frente a la posibilidad de otro conflicto similar. Motivados por ello, la mayoría de los gobiernos en la época comenzaron a trabajar por la creación de mecanismos para evitar ese peligro. Así en función de preservar a las generaciones venideras de la Guerra, de reafirmar la fe en los derechos humanos, de provocar la igualdad entre los individuos y las naciones y de tener presente la necesidad de crear las condiciones para mantener la justicia y el respeto de las obligaciones en los tratados y otras fuentes de derecho internacional y con el deseo de promover el progreso social y elevar el nivel de vida en un concepto amplio de la libertad, se formó en el año de 1945 la Organización de las Naciones Unidas.

Posteriormente la ONU, se planteó la necesidad de preparar y aprobar un documento que sirviera de guía moral para todos en relación con el reconocimiento de los derechos humanos.

En 1948 se reunió un grupo de expertos encargados de su elaboración, mediante diferentes puntos de vista influidos por factores históricos, culturales, de tradición, etc., este apareció y es, hasta la fecha, el único documento firmado por todos los Estados miembros de la organización.

El texto de este documento comprende un preámbulo y 30 artículos, en el que se afirman conceptos y valores vertidos en documentos que hemos revisado con anterioridad. En el -

preámbulo aparece la referencia obligada a la libertad, la - justicia, la paz, la dignidad humana, el recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión, el desarrollo de las - relaciones amistosas entre las naciones y el desconocimiento y desprecio de los derechos humanos como el origen de los actos de barbarie, ultrajes para la conciencia de la humanidad.(11).

Algunos criterios que cuestionan la declaración hablan de su falta de validez jurídica, de la ausencia de obligatoriedad y coerción para su publicación. Al respecto, con el - propósito de superar la falta de validez jurídica de la declaración, en 1968 al cumplir 20 años de su elaboración, se realizó una importante reunión donde fue emitida la declaración de Teherán (en alusión a la sede del encuentro), la cual estableció el carácter obligatorio de la declaración universal de los derechos humanos, para todos los miembros de la - ONU.

Así la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el - 10 de Diciembre de 1948, en el palacio de Chaillot de París.

Los derechos declarados no son exclusiva ni estrictamente individuales, sino sociales, es decir, corresponden a lo que dentro de nuestro orden constitucional son las garantías individuales y las garantías sociales.

---

(11) HERRERA Ortiz, Margarita. Manual de derechos humanos. Editorial -- Pac. 1a. Edición. México. 1991. pág. 249

## 2.1.- ETAPA INDEPENDIENTE

Escribe el Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA que, durante la Colonia no hubo, Estado Mexicano, ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español. Obviamente, - la población de la Nueva España, cultural y étnicamente heterogénea, y los diversos grupos sociales que la integraban, - no gozaban del poder de autodeterminación. El régimen colonial se dividió en dos etapas. (12)

La primera de ellas, abarca el período novohispano, se distinguió sobre todo, por un proteccionismo legislativo en torno a los naturales. Se respetó legalmente sus costumbres y sus leyes con tal de que no estuvieran en contravención - con la religión cristiana ni con las normas españolas. El - Consejo de las Indias se encargó de investigar hechos concretos y violaciones a instituciones en particular para legislar conforme a ellos. Sin embargo, pese a toda esta legislación proteccionista, en la práctica no resultó ser más que - letra muerta. Constantemente y si no es que siempre, los indígenas eran sometidos al yugo de los españoles. Eran obligado a trabajar para los peninsulares en las más mínimas condiciones de higiene y justicia a cambio de un salario irrisorio. Tal pago no hacía más que sentenciarlos de por vida a - la dependencia económica de su patrón.

Los derechos naturales y el respeto a la dignidad humana, tan defendida por los misioneros, fueron objeto de reiteradas violaciones por parte de los peninsulares. Un ejemplo claro de esto se encontró plasmado en la institución de la - encomienda. La encomienda, más que velar por los indígenas, protegerlos, evangelizarlos y educarlos, fue un disfraz jurídico para ejercer la esclavitud.

---

(12) BURGOA Orihuela, Ignacio. Obra citada. pág. 54

La segunda época histórica jurídica, el período insurgente, se caracterizó por razgos adversos a la primera. Tal y como se podrá comprender después de realizar su estudio en el presente inciso. El derecho de esta época no se inspiró en hechos y costumbres del país. Por el contrario, procuró modificar con la ley tanto a los hechos como a las costumbres, - atendiendo principalmente a ideas o ideales generales. Se tuvo una tendencia igualitaria ante la Ley, dejando al olvido un poco el problema de los naturales. En este tiempo fue - prioritario resolver el conflicto de igualdad jurídica entre los criollos americanos y los peninsulares.

Los criollos, encontrándose imposibilitados para independizarse por medio del Congreso, comenzaron a conspirar y preparar movimientos armados. Entre las conspiraciones principales que se presentaron se encuentran la de Valladolid en 1809 y la de Queretaro en 1810. La conspiración de 1809 en - Valladolid no tuvo gran trascendencia. Sus integrantes fueron descubiertos antes de haber llevado a la práctica sus - planes. Estos únicamente fueron amonestados, detenidos o - trasladados a otras ciudades.

El cura Hidalgo logró enfatizar muy bien los motivos - que lo impulsaron a la lucha armada en el texto de una carta de fecha 21 de septiembre de 1810 dirigida al intendente de la ciudad de Guanajuato, Don Juan Antonio Reaño. A continuación me permito transcribir parte de su texto para lograr - una mejor comprensión de lo que motivó al padre de la independencia a iniciar el movimiento armado. Tal texto es el siguiente:

.....Deseamos ser independientes de España y gober<sup>u</sup>narnos por nosotros mismos. La dependencia de la península por trescientos años, ha sido la situación más humillante y vergonzosa, en que se han abusado del caudal

de los mexicanos, con la mayor injusticia y tal circunstancia los disculpará más adelante ...El movimiento... trata de recobrar derechos santos, concedidos por Dios a los mexicanos, y usurpados por unos conquistadores - crueles, bastardos e injustos, que auxiliados por la ignorancia de los naturales y acumulando pretextos santos y venerables, pasaron por usurparse sus costumbres y propiedad y vilmente de hombres libres convertidos a la degradante condición de esclavos." (13)

Tras la muerte del cura Hidalgo, lo sucedió como jefe - del movimiento insurgente Rayón, el cual es substituido posteriormente por José María Morelos y Pavón gracias a los éxitos militares que obtuvo éste. José María Morelos comprendió que más que un movimiento independizador, su lucha tendría - que ser una revolución social. El objetivo inmediato de tal lucha sería el de realizar un cambio total en el statu quo - de las multitudes indígenas, mestizas y criollas. Morelos, influenciado por el proyecto constitucional de Rayón, convocó el 14 de septiembre de 1813 al congreso mexicano para dar - lectura a un documento escrito por él mismo al cual llamó - Sentimientos de la Nación. En dicho documento intentó captar realmente los verdaderos anhelos del pueblo proponiendo las bases mínimas para lograrlos en la Constitución. Del documento Sentimientos de la Nación nos interesa para la presente - investigación el artículo 15 el cual a la letra consagra:

"Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud." (14)

Mientras los movimientos insurgentes en América comenza-

- (13) **CARDENAS** Arenas, Luz. Los derechos de los indígenas en México. En: Revista Jurídica Jalisciense. Guadalajara, Jalisco. Universidad de Guadalajara. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 5. Número 3. Septiembre-Diciembre. 1995. pág. 266
- (14) **TENA** Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1964. pág. 30

con aflorar, en Cadiz, España se reunieron las Cortes con la finalidad de emitir una nueva Constitución. Esta Constitución fue el último intento por conservar bajo su dominio las colonias del imperio español en América, dada la tremenda situación política que se vivía en ese momento. El movimiento liberar de Cádiz trato de dar a las colonias americanas el trato jurídico y político que verdaderamente les correspondía. De tal modo, se procuró conformar una estructura constitucional igualitaria para todos los españoles, tanto para los nacidos en la península como para los nacidos en el nuevo mundo. Toda la discusión que se presentó en las Cortes españolas por parte de los diputados americanos se vio influenciada por la realidad política y social del continente. Esto - trajo como consecuencia que los pobladores de las Américas o gran parte de éstos, los llamados insurgentes, buscaran por medio de la rebeldía y las armas, el efectivo reconocimiento de sus derechos y de su dignidad como verdaderos ciudadanos. Calidad de ciudadanos que no sólo tendrían los criollos, sino también los integrantes de las clases débiles: indios, es clavos, peones y operarios; o sea, los miembros de las castas. A pesar del antagonismo suscitado entre los diputados - de las Cortes de Cádiz, a raíz de la discusión del trato que debería otorgarse a las castas, la Constitución fue aprobada y sancionada tal y como la proponían los diputados península res por ser éstos la mayoría.

A pesar de todo, no se puede negar que las Cortes de Cá diz atendieron algunas de las justas peticiones hechas por - los diputados representantes de la Nueva España. Sin embargo no se logró detener el impulso popular que finalmente tomó las armas para demandar todas y cada una de estas peticiones para hacerlas efectivas. De tal manera, cuando la Constitu-- ción gaditana se promulgó en marzo de 1812, la lucha armada en América hacía año y medio que ya había iniciado.

tolerancia religiosa, herencia sin lugar a dudas de los Códigos políticos que le antecedieron.

En materia de educación la tendencia de la época se dirigió hacia el fomento y el desarrollo de la misma como paliativos para la solución de los problemas que aquejaban al país en aquel momento. Así, el artículo 50, que enumeraba las facultades exclusivas del Congreso, establecía en la materia lo siguiente:

"Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de Marina, Artillería e ingenieros; exigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen esas ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua; sin perjuicio de la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados." (16)

Es evidente la preocupación por la educación que mostró el constituyente de 1824, aunque no llegó a la consagración de la libertad de enseñanza.

La libertad de imprenta encuentra su fundamento Constitucional en la fracción III del mismo artículo 50, al ordenar al Congreso: "Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se puede suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación". (17)

Sobre la propiedad, el ordenamiento de 1824 repitió la restricción impuesta al Ejecutivo por la Constitución española, pero la hizo más eficaz, al establecer que las expropiaciones decretadas por el Ejecutivo no podrían ser llevadas a cabo sin la previa aprobación del Senado, o del Consejo de -

(16) TENA Ramírez, Felipe. Obra citada. pág. 174

(17) Ibidem. pág. 174

Gobierno en los recesos, y previa indemnización fijada por peritos nombrados por el Gobierno, de una parte, y por el interesado de la otra.

La seguridad jurídica fue concebida en la Constitución de 1824 al establecer los siguientes derechos: la prohibición expresa del tormento y cualquier otra clase de torturas así como la imposición de penas infamantes y trascendentes, según los términos de los artículos 144 y 146 respectivamente. Es notoria la influencia de la Constitución gaditana en estos aspectos. La inviolabilidad del domicilio fue asegurada en la Constitución de 1824 por medio del artículo 152: "Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, sino en los casos expresamente dispuestos por la Ley y en la forma que ésta lo determine".

El artículo 171 de la Constitución Federal mexicana de 1824 reviste una singular importancia en tanto dicho precepto enumera los principios fundamentales sobre los que descansaba nuestra estructura política, considerándolos fuera de cualquier modificación futura. Dicho artículo estipuló: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados".(18)

Nótese que se consideran como conceptos intocables tanto la libertad en términos generales como la libertad de imprenta, lo cual constituye una innovación en materia de derechos humanos en las Constituciones mexicanas del siglo XIX que hasta el momento hemos analizado.

---

(18) TENA Ramírez. Felipe. Obra citada. pág. 193

Vamos a reproducir la clasificación de los derechos del hombre consignados en la Carta Magna de 1857, para tener una amplia panorámica de las garantías reconocidas en el referido documento constitucional. Estos derechos están agrupados en seis rubros:

- 1) Derechos de igualdad.
- 2) De libertad personal.
- 3) De seguridad personal
- 4) De libertades de los grupos sociales
- 5) De libertad política y
- 6) De seguridad Jurídica.

Los derechos de igualdad fueron: a) el reconocimiento de que todos los hombres son iguales por nacimiento, b) la abolición de la esclavitud, c) el desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios d) La prohibición de leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de tribunales especiales y honorarios, si no eran en compensación de un servicio público.

Los derechos de libertad personal se subdividieron en libertades del espíritu y libertades generales de la persona.

Las libertades del espíritu fueron: a) de pensamiento, b) de imprenta, c) de conciencia, d) de cultos y e) de enseñanza

Las libertades generales de la persona fueron: a) el libre tránsito interno y externo y b) la portación de armas para la legítima defensa.<sup>(19)</sup>

---

(19) TENA Ramírez, Felipe. Obra citada. pág. 608

Los derechos de seguridad personal fueron: a).- La inviolabilidad del domicilio y b).- La inviolabilidad de la co rrespondencia.

Los derechos de las libertades de los grupos sociales - fueron: a).- De reunión y b).- De asociación.

Los derechos de la libertad política fueron: a).- La li bertad de reunión con finalidad política y b).- La libertad de manifestación pública.

Los derechos de seguridad jurídica fueron: a).- La prohi bición de la aplicación retroactiva de la Ley; b).- El principio de autoridad competente; c).- El derecho de petición;- d).- La inviolabilidad del domicilio y papeles, a menos que mediara disposición judicial; e).- La fundamentación y motivación que de toda causa legal debía hacer el órgano juris-- diccional; f).- La buena administración de justicia; g).- El principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimien to legal; h).- La abolición de cárcel por deudas civiles; - i).- Prisión sólo por delitos que merezcan pena corporal; - j).- La expedición motivada de un auto de formal prisión en un término no mayor de 72 horas; k).- La prohibición de ma-- los tratos y gabela; l).- La prohibición de prolongar la insolvencia para pagar honorarios; m).- La prohibición de pe-- nas infamantes o trascendentales; n).- La prohibición de la pena de muerte. (20)

Como se puede observar a través de esta clasificación, la declaración de derechos establecida en la Constitución de 1857 era de lo más completa, y significó la consolidación - de la evolución constitucional de los derechos humanos en Mé xico a lo largo del siglo XIX, y más tarde influyó de manera considerable en la redacción de nuestros actual Carta Magna de 1917, primera en el mundo en consagrar los derechos sociales

(20) TENA Ramírez, Felipe. Obra citada. pág. 610

## 2.2.- ETAPA DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910

La Constitución Federal de 1857 representó en lo general una manifestación evidente de las tesis del liberalismo pues adoptó, en materia de derechos humanos, la filosofía jurídica del jusnaturalismo, de importante vigencia en ese tiempo. Reconoció (más no confirmó, como se observa en la redacción de su artículo 1o.), los derechos fundamentales, mediante la inclusión de dos grandes apartados: el primero, referido a las prerrogativas que las personas tienen por el hecho mismo de haber nacido seres humanos, y el segundo relacionado con los derechos que a partir de la libertad natural conquista del hombre como ciudadano por el hecho de convivir en sociedad.

Por su parte, los Constituyentes de 1917 se abstuvieron de plasmar expresamente un reconocimiento a los derechos naturales del hombre, señalando, en cambio, que el Estado otorga o confiere, mediante la Norma Suprema, un conjunto de derechos públicos subjetivos en favor de los gobernados, imponiendo a la autoridad una limitación para intervenir en la esfera del gobernado. No obstante, cabe anotar que en su parte dogmática recogió muchos de los principios de la Constitución de 1857, contenidos en los primeros 29 artículos del capítulo inicial, relativos a los derechos del hombre.

La Constitución de 1917, al definir al más alto rango normativo la situación de los gobernados frente al Estado mexicano del siglo XX, incluyó una declaración muy amplia de derechos humanos, mediante dos tipos de garantías individuales y sociales. Dentro del capítulo de garantías individuales, que representa su parte dogmática, incluyó más de ochenta principios, que pueden clasificarse de la siguiente mane-

ra.

La declaración de derechos del hombre como individuo se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.

En la Constitución de 1917 las garantías de igualdad son: 1).- Todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1o.); 2).- Prohibición de la esclavitud (artículo 2o.); 3).- Igualdad de derechos, sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (artículo 3o.); 4).- El varón y la mujer son iguales ante la Ley (artículo 4o); 5).- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); 6).- Prohibición de fueros (artículo 13); 7).- Prohibición de procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13). (21)

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a).- Las libertades de la persona humana; b).- Las libertades de la persona cívica; y c).- Las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades de espíritu.

Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: 1).- Libertad de trabajo (artículo 5o); 2).- Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino es por resolución judicial (artículo 5o); 3).- Nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5o); 4).- Posesión de armas en el domicilio y su portación, en los términos que fije la Ley (artículo 10); 5).- -

(21) TENA Ramírez, Felipe. Obra citada, pág. 821

Libertad de locomoción dentro y fuera del país (artículo 11); 6).- Abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución - Federal (artículo 22).

Las libertades de la persona humana, en el aspecto espiritual, son: 1).- Libertad de pensamiento (artículo 6o); - 2).- Libertad de imprenta (artículo 7o); 3).- Libertad de conciencia (artículo 24); 4).- Libertad de culto (artículo 24); 5).- Libertad de intimidad, que a su vez comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (artículo 16) e inviolabilidad del domicilio (artículo 16).

Las garantías de la persona cívica son: 1).- Libertad de reunión con fin político (artículo 9o); 2).- De manifestación pública para presentar a la autoridad una protesta - (artículo 9o.); 3).- Prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15).

Las garantías de la persona social son: 1).- La libertad de asociación y reunión (artículo 9o.) (22)

Las garantías de seguridad jurídica son: 1).- Derecho de petición (artículo 8o.) 2).- A toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8o.); 3).- La irretroactividad de la Ley (artículo 14); 4).- Privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades - del proceso (artículo 14); 5).- Principio de legalidad (artículo 14); 6).- Prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); 7).- Principio de autoridad competente artículo 16.); 8).- Manda----- miento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o pose-

(22) TENA Ramírez, Felipe. Obra citada. pág. 820

siones (artículo 16); 9).- Abolición de prisión por deudas (artículo 17); 10).- Expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17); 11).- Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); 12).- Garantías del auto de formal prisión (artículo 20); 13).- Sólo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos (artículo 22); 14).- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23). (23)

En relación con lo anterior, cabe destacar que de este catálogo de garantías individuales deriva una instancia ya mencionada, de honda raíz en el derecho mexicano: el juicio de amparo. Esta peculiar institución tutela, bajo la forma de un proceso judicial, a todo el orden jurídico contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad (judicial, administrativa e incluso legislativa) que afecte los derechos individuales.

En lo referente a la parte social, la Constitución estableció nuevos principios que, al paso del tiempo han sido recogidos, con ciertas modalidades, como derechos humanos de segunda generación, entre los que destacan el reconocimiento de la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales que, a diferencia de las tesis marxistas, implica la afirmación de la posibilidad de conciliación de esos intereses de grupo y de clase por medio de la intervención del poder político el cual, al lado de quienes se encuentran en desventaja social, regula y dirige las relaciones entre los integrantes de la comunidad nacional. Asimismo, incluyó otros principios, como la intervención del Estado como árbitro en los conflictos laborales, con respaldo al trabajador; la determinación de la propiedad originaria de la nación, que da pautas al derecho agrario. Tal es a grandes rasgos, la situación de los derechos humanos en la Constitución de 1917.

---

(23) TENA, Ramírez, Felipe. Obra citada. pág. 825

### 2.3.- EPOCA CONTEMPORANEA.

Existen diversas definiciones respecto al tema de los Derechos Humanos, entre las cuales destacan las más sencillas, actuales y mejor estructuradas, siendo las siguientes:

".....Los Derechos humanos son todos aquellos que tiene cada persona por el simple hecho de serlo. Son derechos que protegen la vida, la libertad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad de un ser humano y que deben ser respetados por todos....."(24)

Antonio Pérez Luño, destacado jurista español señala que los derechos Humanos "...Aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos Jurídicos a nivel Internacional"....(25)..

En el número dos de la gaceta editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), presidida por el Doctor Jorge Carpizo, señala:

"....Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger defender...."(26)

---

(24) Los derechos humanos de los mexicanos. En: Folleto Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a. Edición. México. 1990. pág. 5

(25) PEREZ Luño, Antonio. Los derechos humanos. En: Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica. No. 1. México. Diciembre de 1990. pág. 21

(26) CARPIZO, Jorge. Los derechos humanos. En: Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No. 2. Septiembre de 1990. México. D.F pág 14

Para que estos derechos se cumplan es importante que es tén señalados en leyes. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley fundamental, principal o más importante, que con respecto a la de finición de políticas en materia de derechos humanos señala históricamente tales derechos humanos como garantías individuales y sociales, en el cual dicha Constitución obliga a - las autoridades a que respeten los derechos fundamentales, ya que estos derechos están enumerados en la Constitución dentro de su parte dogmática en los primeros 29 artículos.

En lo que se refiere al vocablo de Garantías, debemos - hacer notar que en un sentido amplio, el vocablo "garantías" es decir los derechos humanos se encuentran plasmados en la Constitución significa, ya de que si una garantía, cuanto - más que ella misma se encarga de fijar la medida de dichas - garantías o sea, los límites y condiciones con que otorga ca da uno de los derechos y libertades de la persona humana por ella reconocidos, mismos que no podrán ser restringidos ni - suspendidos sino con arreglo a la propia Constitución.

En sentido estricto, el término garantías, que se apli ca a la numeración de derechos que el gobierno se compromete a respetar, adquiere su plena y justa significación del hecho de que la Constitución no se concreta a reconocer cuales son los derechos humanos, sino también precisa los recursos y procedimientos que deben de permitir su goce y respeto - efectivos. Por lo que se refiere al término individuales, se utilizaba como sinónimo de derechos humanos en la época en - que se identificaba a éstos con el reconocimiento de determi nados libertades conectadas con la autonomía de los indivi-- duos.

Tratamos de identificar dentro de nuestras garantías individuales, una especie de subdivisión en el cual son identificados por derechos civiles, políticos, sociales, económi--cos y culturales, dentro del cual, los identificamos a groso modo estos derechos, estableciendo dentro de las garantías -individuales en donde se encuentra establecidos.

Dentro de los derechos Civiles y Políticos, podemos establecer que los derechos civiles tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad, la dignidad y la integridad física y moral del ser humano, dichos derechos civiles los podemos encontrar en los artículos 1,2,4, y 26 de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a los derechos Políticos, permiten la participación de los nacionales en general y de los ciudadanos en particular, en la estructuración política de la -sociedad de la que son miembros, ejerciendo estos derechos -que comprenden: Un derecho preferencial para desempeñar todo tipo de empleos, cargos o comisiones gubernamentales y ciertas prerrogativas exclusivas tanto en materia de voto activo y pasivo, como de otros tipos de participación en asuntos políticos, estos derechos políticos se establecen en los artículos 32, 35 de nuestra Constitución Política vigente. de. -1917.

Los derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que por derechos sociales lato sensu (en sentido amplio), procuran proteger a la persona humana como integrante de un grupo social, forman una categoría de derechos distinta y su -consignación constitucional ha sido un fenómeno más reciente. Específicamente, esta categoría de derechos comprende: el derecho al trabajo, el derecho de sindicación, el derecho a la seguridad social, el derecho a un nivel de vida suficiente -

que incluye una alimentación, una vivienda y una salud adecuadas, el derecho a la educación, el derecho a la información, los derechos en materia cultural y científica, etc. Estos derechos se consagran en los artículos 3, 5, 27, 123 de nuestra Ley fundamental.

Mencionamos algunas definiciones someras pero entendibles que si bien la que aceptamos es la que establece la CNDH tema principal de este capítulo, ya que esta definición establece claramente lo que son los derechos humanos, pues ha sido una definición muy discutida y establecida como conclusión con el propósito de que sea entendida por cualquier persona.

#### 2.4.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, mediante la cual fue necesario adicionar el apartado "B", del artículo 102 Constitucional, que en lo conducente establece lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano".(27)

Lo anterior motivó que con fecha 29 de junio de 1992, se publicara en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyendo el último acto jurídico que consta de 6 títulos, 14 capítulos, 76 artículos y 8 transitorios.

De acuerdo con la Ley que le dá origen, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. (artículo 1o., de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

El mismo ordenamiento, en su artículo 6o., señala como atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras, las de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos. Dichas atribuciones serán analizadas en el inciso 3.1.

---

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa. 117a. Edición. México. 1997. pág. 90

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene un Consejo, integrado por personalidades de la sociedad civil invitadas por el Presidente de la República; éstas personalidades participan voluntariamente, razón por la cual no reciben ninguna remuneración. Es importante mencionar que, el primer Consejo quedó integrado por dos rectores de universidades, una pública y otra privada, el presidente de la academia de derechos humanos, un periodista independiente, fundador de la revista NEXOS, un escritor mexicano de fama internacional, el director general de uno de los principales diarios de México y dos representantes de la sociedad proletaria, como son campesinos e indígenas.

En México se han dado avances importantes en el respeto a los Derechos Humanos, especialmente a lo largo de los últimos seis años. Se puede observar que cada día un mayor número de mexicanos se suma a esta noble causa que, no sin dificultad, sigue avanzando en nuestra conciencia social. Muchas miles de personas residentes en el territorio de la República Mexicana han solicitado la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cabe reafirmar que, la función de los protección de los derechos humanos en México y en cualquier parte del mundo, es asegurar a las personas su vida, su libertad, su igualdad, su seguridad jurídica y su dignidad como seres humanos. Es una verdad reconocida universalmente que cualquier ser humano, por el sólo hecho de ser persona, es titular de derechos humanos, con independencia de su raza, sexo, condición social, situación económica, creencias religiosas, o convicciones políticas.

Cabe precisar que, en el capítulo siguiente nos avocaremos al estudio de las cuestiones relativas a las atribuciones, la competencia y el reglamento de la Comisión en estudio.

### 3.1.- ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licencia do Carlos Salinas de Gortari, creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cual tiene como propósito el de instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Decreto por medio del cual se fundamenta el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de Junio de 1990. Encontramos que en el artículo 6o., el citado Ombudsman Nacional tiene las siguientes atribuciones:

"I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II.- Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a).- Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b).- Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándo-

se de conductas que afecten la integridad física - de las personas.

- III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no - vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV.- Conocer y decidir en última instancia las incon-- formidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que - se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V.- Conocer y decidir en última instancia las incon-- formidades por omisiones en que incurran los orga nismos de Derechos Humanos a que se refiere la - fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por par te de las autoridades locales, en los términos se ñalados por esta Ley;
- VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, - cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII.- Impulsar la observancia de los Derechos Humanos - en el país;
- VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones

legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV.- Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales". (28)

---

(28)

RABASA Gamboa, Emilio. Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a. Edición. México. 1992. pág. 44

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos reitera las atribuciones del mencionado Ombudsman Nacional. Al efecto, el artículo 15o., ordena los siguientes:

"ARTICULO 15.- Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 6o., de su Ley".

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, está impedida para conocer de los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Sin embargo, cabe señalar que en materia de actos u omisiones administrativas de autoridades judiciales del ámbito federal, la Comisión puede admitir la queja, pero sin la posibilidad de examinar las cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Los motivos de las limitaciones del Ombudsman Nacional en las materias citadas son: en relación a las actuaciones de autoridades y organismos electorales, asegura el carácter apolítico de la Institución; respecto de conflictos de carácter laboral, respetar el ámbito de competencia determinado por la legislación a las autoridades del trabajo y por ser conflictos entre particulares, y en el supuesto de resoluciones de carácter jurisdiccional, para evitar que la función relativa a la protección a los Derechos Humanos, se constituya en un hecho por encima de los Poderes Legislativo y Judicial.

### 3.2.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En el Diario Oficial de la Federación salió publicado - el Reglamento Interno de la CNDH con fecha 10, de Agosto de 1990. Dentro de dicho Reglamento se comprende al Título I, definiciones, fines y atribuciones de la Comisión, los cuales ya las hemos mencionado anteriormente, en el Título II los órganos de la Comisión, en el Título III sus atribuciones, en el Título IV las direcciones generales, Título V procedimiento de denuncia e investigación, título VI, recomendaciones e informes de la Comisión, los cuales a partir del Título II que no hemos analizado los estudiaremos por incisos separados.

Este Reglamento Interno se establece para hacer efectivas las facultades que se han otorgado a la Comisión en el - Decreto Presidencial para hacer del conocimiento público la forma y términos en que han de ejercerse, así resulta pues - indispensable contar con un instrumento normativo de carácter reglamentario que precise sus atribuciones, su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos, - establece reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes así como formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación a los derechos humanos, las reglas del informe que cada semestre debe dar el Presidente de la Comisión al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Así pues resulta indispensable delimitar bien sus funciones, su estructura interna para su funcionamiento mejor - en el futuro de la Comisión.

Son órganos de la Comisión: I.- El Presidente, II.- El

Congreso, II el Secretario Técnico del Consejo, IV el Secretario Ejecutivo, V el Visitador.

El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión. **FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION.-**

Como facultades del Presidente de la Comisión tenemos de una manera concreta: ejecutar las atribuciones que el decreto de creación le confiere a la Comisión, en coordinación con las distintas autoridades, coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo, ejecutar y vigilar las políticas en el ámbito Federal, definir las normas en coordinación con los organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos, informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión, con resultados de las acciones de protección a derechos humanos en el país, este informe se hará público; solicitar a cualquier autoridad en el país, de acuerdo con las disposiciones legales, la información que se le requiera sobre la posible violación a los derechos humanos, proponer ante el Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario del Consejo, designar al Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión, convocar a los miembros del Consejo cuando lo estime necesario, nombrar a los titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión establecer relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, informar las actividades de la Comisión al Consejo de la misma. (29)

El Consejo.- Es el órgano colegiado integrado por los miembros, el Presidente y el Secretario Técnico están facultados para establecer las políticas y lineamientos generales de la Comisión en el país, de los Nacionales que residan en

---

(29) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2a. Reimpresión. - México. Octubre de 1995. pág. 49

el extranjero, así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por la mayoría de sus miembros presentes al momento de la sesión; las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez al mes, los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados. El consejo tendrá entre otras facultades, formular para la ejecución - del presidente de la Comisión los lineamientos para la prevención de los derechos humanos, establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión, aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión, solicitar cuando menos a tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión cuando convoque a sesión extraordinaria en caso de que estime necesario opinar sobre el proyecto del informe semestral del Presidente de la Comisión. (30)

El Secretario Técnico.- En cuanto al Secretario Técnico podemos decir, que el Consejo tendrá un secretario Técnico, quien desarrollará las funciones que correspondan a un secretario de cuerpo colegiado, preparar la orden del día con instrucciones del Presidente de la Comisión que se someten a - las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, elaborar las actas de las sesiones del Consejo, proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones en los medios masivos de comunicación en lo referente a los derechos humanos, formular y ejecutar los programas de capacitación - en materia de derechos humanos.

El Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la Comisión y propondrá al Consejo y al Presidente de la Comisión las Políticas generales que en materia de dere-

(30) Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Obra citada. pág. 54

chos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales Nacionales e Internacionales, en los que México participe, quien los someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos sociales o privados Nacionales e Internacionales en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, dictaminar sobre los tratados y convenciones que México debe suscribir, denunciar o notificar en materia de derechos, preparar los proyectos e iniciativas de Ley y reglamento que la Comisión haya de someter a los órganos competentes, presentar al Presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste debe rendir semestralmente, enriquecer, dar y mantener la biblioteca de la Comisión.

El Visitador, dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Proporcionará atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos, así como en el caso de que no exista violación orientarlos a las instituciones competentes, recibir quejas sobre posibles violaciones a los derechos humanos e iniciar de oficio las investigaciones, así como integrar los expedientes y recibir las pruebas necesarias para las partes en el procedimiento, realizar las visitas necesarias para lograr el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, hacer del conocimiento de las autoridades competentes, con acuerdo del Presidente de la Comisión de los actos que puedan resultar violatorios de los derechos humanos; elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes. (31)

Las distintas Direcciones Generales, presentarán su apo

---

(31) Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Obra citada. pág. 56

yo a los distintos órganos de la Comisión, sus titulares serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o por el titular del órgano al cual se encuentran adscritos - con acuerdo del Presidente; las Direcciones Generales de la Comisión son: La Dirección General de Administración, La Dirección General de Comunicación, La Dirección General de Capacitación y Divulgación; la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión; La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

La Dirección General de Administración, dependerá del - Presidente de la Comisión y sus atribuciones serán: someter a la consideración de su Presidente, el presupuesto anual de la Comisión; planear programas, evaluar las actividades del personal adscritas a la Comisión, adquirir y conservar los - recursos materiales de la Comisión.

La Dirección General de Comunicación, al igual, dependerá directamente del Presidente de la Comisión y analizará y proporcionará a la Comisión la información que otorgan los - medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia - de derechos humanos, coordinar o auxiliar en la preparación de los programas informativos y en las labores de relaciones públicas de la Comisión. (32)

La Dirección General de Divulgación y Capacitación, dependerá del Secretario Técnico del Consejo y formulará los - programas a través de los cuales difundirán la enseñanza y - promoción de los derechos humanos en los medios masivos de - comunicación Nacionales y Extranjeros, divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación, establecer y someter a la consideración del Presidente la política editorial de la Comisión, coordinar la participación en los even

---

(32) Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. -  
Obra citada. pág. 51

tos académicos en los que haya de intervenir la Comisión, planear y promover los programas de capacitación para la prevención y defensa de los derechos humanos.

La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación, dependerá de la Secretaría Ejecutiva y llevará a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o la Secretaría Ejecutiva; formulará dictámenes u opiniones de los tratados o convenios internacionales de los que México pueda o sea parte, formular las políticas de la Comisión en la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito internacional a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente.

La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, se encuentra adscrita al visitador y recibirá las quejas o iniciará de oficio por instrucciones del visitador, investigaciones que supongan una violación a los derechos humanos en perjuicio de los residentes en el territorio Nacional o de los mexicanos en el extranjero; proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten en materia de derechos humanos, proponer al Presidente por conducto del visitador, resoluciones a las situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentran sometidas, realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir las violaciones de los derechos humanos.

La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, de igual manera depende del visitador y tramitará el expediente de las quejas e investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que -

ofrecieron las partes y efectuar las inspecciones e investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, - formular y representar al visitador proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones como resultados de los procedimientos, informando si hay o no violación a los derechos humanos y en el caso afirmativo, el cargo y nombre de quien las haya llevado a cabo.

### 3.3.- COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Los casos en los que tiene competencia la Comisión son:

a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

b) violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.<sup>(33)</sup>

Algo que no se puede dejar de analizar es si la Comisión sustituye al Juicio de Amparo, en el que por lógica no puede ser ya que el juicio de Amparo procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, es de carácter jurisdiccional y obliga a restituir, al particular, la garantía violada.

La Comisión conoce, en general, de violaciones a estos derechos y realiza una recomendación (Ombudsman) a conciencia, por lo que la CNDH no invade la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, por el contrario, tiene entre sus funciones orientar a los particulares para que hagan uso adecuado del Juicio de Amparo.

(33)

RABASA Gamboa, Emilio. Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. - 1a. Edición. México. 1992. pág. 41

Otro punto importante para nosotros, es sobre la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en asuntos penales dentro de la etapa de la averiguación previa, -- con la acción, omisión o tolerancia de alguna autoridad que viole algún derecho del particular, cabe mencionar que en -- ningún caso en el juicio de orden penal haremos referencia a la intervención de la citada Comisión; esto es, no obstante que se presumen violaciones a los procesados dentro de éste, en el que pudiera haber dejado en estado de indefensión a -- personas lo que constituye una violación a los derechos humanos, el trámite de quejas dentro de la Comisión interrumpirá el proceso.

En la organización, administración y calificación de -- las elecciones; es decir, en conflictos electorales no interviene la Comisión ya que esta función corresponde a los órganos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale para ello. Podrá intervenir sólo en los casos -- de violaciones a las garantías individuales señaladas en la Constitución, cometidas durante los procesos electorales, la intervención de la Comisión se deberá realizar antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

En los conflictos laborales sólo participará en los individuales y colectivos que no se encuentren sometidos a la jurisdicción de los tribunales laborales y que impliquen una violación a las garantías individuales o sociales cometida -- por una autoridad o funcionario administrativo.

En los casos en que un mexicano sea detenido en el extranjero por razones migratorias, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el apoyo de las Embajadas y de los Consulados de México en el Estado extranjero de que se trate, la Comisión Nacional de Derechos Humanos po

drá intervenir; asimismo, las gestiones realizadas por la citada Comisión son gratuitas y su carácter es Nacional, por lo que todas las autoridades, dependencias y entidades federales, estatales y municipales deben colaborar con la Comisión; y en aquellos casos en los que se cometan delitos perseguibles de oficio, pondrá los hechos en conocimiento de la autoridad competente.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 22, ordena que en aquellos casos que la Comisión reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando al quejoso. Asimismo, el artículo 23, establece que la Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los Tribunales Agrarios, tanto del Colegiado como de los Unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 del Reglamento que se analiza.

En el artículo 29 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el legislador establece que: cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales Derechos, la Comisión conocerá de dichas quejas. En estos casos, la Comisión Nacional con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento sobre el problema planteado.

### 3.4.- EL OMBUDSMAN

La figura del Ombudsman, palabra sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera posguerra en los países escandinavos. En la legislación Sueca a partir de 1809 y al terminar la Segunda Guerra Mundial influye en diversos ordenamientos, a tal grado que se le ha podido calificar como "institución universal", dentro de los motivos del éxito del Ombudsman se puede señalar el que se menciona con mayor frecuencia que es un vigilante de la correcta administración de justicia para los gobernados.<sup>(34)</sup> Dentro de los países que continúan con la democracia occidental esta función se da en las actividades sociales, económicas y culturales que se relacionan directamente con la esfera jurídica de los gobernados como tutela de los medios tradicionales, como los recursos administrativos internos y la justicia administrativa ya que éstos se han vuelto insuficientes para proteger los derechos y los intereses legítimos de los administrados por su retraso en dar soluciones y a su elevado costo.

El Ombudsman cuya denominación ya se ha consagrado en numerosas legislaciones así como la doctrina y jurisprudencia con diferentes denominaciones, implica una Institución que llena una necesidad pues existe la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa una posibilidad para que estos acudan a funcionarios que pueden recibir directa o indirectamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales, por medio de funcionarios facultados para realizar investigaciones, que les permite realizar recomendaciones para solucionar en forma rápida y sin gastos excesivos para los interesados los problemas constantes que afectan a los gobernados.

(34) ROWAT C. Donald. El Ombudsman. Editorial Fondo de Cultura Económica la. Reimpresión. México. 1986. pág. 57

Además de las facultades del Ombudsman antes mencionadas, también resultan de gran trascendencia sus informes generalmente anuales que se presentan ante el Parlamento o el Poder Ejecutivo; esto ha motivado a algunos legisladores a conferir al Ombudsman la atribución de señalar los errores y deficiencias de la actividad administrativa o incluso en los ordenamientos en los cuales se apoya con la tendencia a humanizar las siempre difíciles relaciones entre la administración y los gobernados adaptándose así el Ombudsman a las necesidades particulares de cada país.

Dentro de los organismos que pueden encuadrarse en el Ombudsman con independencia de sus modalidades específicas, lo encontramos como un defensor del pueblo, comisionado parlamentario, mediatur, difensore, cívico, protector del ciudadano, etc., constituyendo estos una institución de opinión ya que sus facultades esenciales consisten en recibir reclamaciones de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, procurando una solución inmediata por medio de un procedimiento sencillo que culmina con una recomendación no obligatoria, a fin de que se proceda a reparar la violación respectiva, cabe aclarar que la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos no constituye un aspecto esencial de las funciones de los procuradores o defensores correspondientes, sino que sus investigaciones pueden servir de apoyo a las autoridades respectivas para que puedan aplicar con mayor objetividad las sanciones correspondientes.

Debido a los obstáculos que generalmente se encuentran en los países latinoamericanos, ha surgido la tendencia reciente de otorgar una mayor participación a los Procuradores o Defensores de los Derechos Humanos de los ciudadanos, en la imposición de sanciones, inclusive de carácter penal, es-

- 3.- Actuación independiente de cualquier otro órgano.
- 4.- Acceso directo de la ciudadanía al órgano en forma sencilla y rápida.
- 5.- Investigación de los hechos declarados efectuada en forma sumaria e informal.
- 6.- Control de las distintas administraciones incluidas las de justicia y la militar.
- 7.- Elaboración de un informe anual o extraordinario -- que contenga el resultado de su actividad y sea dado a conocer al Parlamento.
- 8.- Poder sancionador sobre los funcionarios y atribuciones para recomendar la aplicación de sanciones.(35)

Tomando en consideración los puntos citados, encontramos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se parece al Ombudsman Español en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la formalidad y antiburocratismo de su actuación, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Ahora bien, por lo que hace a las diferencias existentes entre ambas instituciones, hallamos las siguientes: en la designación del Ombudsman Español es facultad del Parlamento; y en nuestro país, la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos corresponde al Presidente de la República; otra diferencia es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene poder sancionador y la recomendación que emite no es para la aplicación de sanciones para la persona que viola los derechos humanos del ciudadano mexicano.

---

(35) ROWAT C. Donald. Obra citada. pág. 114

#### 4.1.- LEY DE LA PROCURADURIA DE POBRES (1847)

En el siglo pasado (1800) encontramos un antecedente en el Estado de San Luis Potosí de una institución denominada - Procuradurías de Pobres, que fueron creadas por la Ley número 18 del Congreso de el citado Estado, expedida el 5 de marzo de 1847 a iniciativa del Licenciado Ponciano Arriaga. Este personaje fue un gran político, gran abogado y gran patriota. Nació en la ciudad de San Luis Potosí en 1811. En su Estado natal desempeñó los cargos de regidor, diputado local y secretario general de gobierno; fue del Partido Liberal de su provincia. En dos ocasiones se le eligió diputado al Congreso de la Unión; formó parte por muy corto tiempo del gabinete del Presidente Manuel Arista; y en 1855, cuando se convocó a elecciones para diputados al Congreso Constituyente, siete distritos electorales de otros tantos Estados lo nombraron su representante, hecho que da idea del renombre que gozaba en el país entre los grupos liberales; murió a la edad de 54 años. Fue uno de los más brillantes mexicanos de su siglo. (36) ,

El 20 de Mayo de 1846 a pesar de haber sido electo presidente, el general Santa Anna no quiso ejercer el cargo con el fin de encabezar a las tropas estacionadas en San Luis Potosí para batir a las del General Taylor. Gómez Farfías como Vicepresidente se hizo cargo del Poder Ejecutivo a partir del 24 de diciembre de 1846, nombrando a Don Valentín Canalizo, en el Ministerio de Guerra. Santa Anna parte de San Luis Potosí con un ejército de 16 mil hombres, que luego el mismo general estimó en 20 mil, atravesando una gran zona desértica perdiendo en el camino a más de cuatro mil hombres

(36) SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. -- Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Reimpresión. México. -- 1985. pág. 67

y cuando llagan el 22 de febrero frente a los yanquis, los mexicanos están agotados, se entabla el combate en un lugar llamado "la Angostura" cercano a Saltillo y a pesar de los estragos que ocasionaba la artillería norteamericana, éstos se repliegan ante el empuje de los mexicanos que toman posesiones del enemigo capturando tres banderas, tres cañones y cuatro carros con parque. Sin embargo, Santa Anna ante el éxito se retira a un paraje llamado "Agua Nueva" en busca de agua y víveres para su fatigada tropa lo que ocasiona que el triunfo se trunque en derrota. Mientras tanto Don Valentín Gómez Farías no pudo resistir dar un golpe a la iglesia y hacerse de recursos para la guerra y emite un decreto en donde se autoriza al gobierno la ocupación de los "bienes de manos muertas" vendiendo propiedades del clero hasta reunir 15 millones de pesos para ser utilizados en la defensa del país. En los primeros días de marzo Winfield Scott se moviliza rumbo a Veracruz, desembarcando el día 10 y tras devastador cañoneo, la ciudad capitula el 23 de marzo. Un día antes Gomez Farías entregaba el poder.

Don Antonio López de Santa Anna en la madrugada del 22 de marzo prestó juramento como presidente interino de la República en la villa de Guadalupe e hizo su entrada a la Ciudad de México, la tarde del 23. Como era necesario que Santa Anna saliera a combatir a la tropa de Scott a Veracruz y como la continuación de Gómez Farías era imposible, debido a los múltiples problemas suscitados con los bienes del clero se optó por suprimir la vice-presidencia y reemplazar así al que la ocupaba por un presidente sustituto. Santa Anna buscó a un hombre que conciliara los intereses de los partidos y que al mismo tiempo conservara la paz en la capital y nombró a Don Pedro María Anaya como presidente sustituto, a pesar de la aparición de los puros que habían elegido al General Almonte. El 10. de abril, el Congreso refrendó este nombramiento

to sometiéndolo a votación, con un resultado de sesenta votos a favor y once en contra.

Ahora bien, por lo que hace a nuestra investigación recordemos que el Licenciado Ponciano Arriaga expidió el 5 de marzo de 1847, la Ley número 18 que creó las Procuradurías de Pobres, que si bien es cierto no se limitaba exclusivamente a la defensa de los derechos de los campesinos, si lo hacía de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato, o tropelía que contra aquéllas se cometiera, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad o bien de cualquier otro funcionario o agente público. (37)

En suma, fue durante el gobierno de Don Valentín Gómez Farías cuando se emitió la citada Ley número 18 que creaba la Procuraduría de Pobres, la cual es antecedente de la Procuraduría Agraria creada por iniciativa del Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

---

(37) ESPINO Valladares, José. La Procuraduría Agraria. En: Revista de los Tribunales Agrarios. Año II. Número 6. Mayo-Agosto de 1994 -- México. D.F. pág. 78

#### 4.2.- LA PROCURADURIA DE PUEBLOS (1922)

En 1920 México pareció iniciar una era de paz. Ese año, y tras un breve interinato civil, colocado a manera de justificación y puesto entre el último alzamiento armado y la nueva vida institucional, Alvaro Obregón, uno de los militares más brillantes y sin duda el más poderoso de quienes habían surgido del movimiento revolucionario, ocupaba la presidencia de la República. Esto último después de unas elecciones en donde el juego de partidos apenas embrionarios, y un remedo de campaña política, se mostraron más como una serie de buenos propósitos, que como expresiones de la realidad.

En 1921 daba principio la verdadera reconstrucción nacional. A pesar de su lentitud y de las fluctuaciones en su ejecución la reforma agraria se ponía en marcha. El latifundio ahora proscrito, iría cediendo ante la pequeña propiedad, pues según el criterio oficial del momento, ésa era la forma óptima de explotación de la tierra. Junto a ella, pero como solución secundaria, la restitución y la dotación ejidales. Así, a pesar de sus deficiencias, la redistribución de la tierra se constituyó en la base fundamental de una economía más compleja y productiva; en la única garantía real para emprender con posibilidades de éxito el proceso de industrialización nacional.

Pero además, si el sistema del reparto agrario no se condujo siempre con la amplitud y celebridad que las necesidades de los campesinos exigían, sí logró despertar en ellos una actitud esperanzada, que al usarse con habilidad política, permitió establecer una alianza estrecha entre el Estado naciente y los hombres del campo. El paso siguiente sería organizar a esos hombres en grandes asociaciones para dar ma-

3.- Acordar con el Oficial Mayor los asuntos de fondo - relacionados con las Procuradurías, Informar al Oficial Mayor los asuntos de fondo relacionados con las procuradurías; llevar las Estadísticas de sus labores. (40)

Lo mencionado a lo largo del presente inciso, son aspectos relacionados con las Procuradurías de Pueblos que son un antecedente de la actual Procuraduría Agraria.

---

(40) FABTLA, Manuel. Obra citada. pág. 370

#### 4.3.- PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS (1953)

En 1924, establecidas ya las nuevas bases del poder político, ocupa la presidencia Plutarco Elías Calles. Con él, y durante casi todo su gobierno, funcionaron con gran efectividad las directrices de acción social y de política ya aceptadas.

Obregón primero y después Calles, dos formas del caudillaje, serían liquidadas, en una aparente paradoja, por los propios instrumentos de dominio social que los hicieron tan poderosos.

El poder político después de ellos se institucionalizó, hasta hacerse casi indiferente de quien lo ostentara. Esto no lo comprendieron quienes en 1928, asesinando a Obregón, - apenas la cabeza visible de la revolución hecha gobierno, creyeron detenerla o liquidarla.

Para demostrar lo contrario, ese mismo año se creaba un partido oficial. Las funciones del nuevo organismo político serían múltiples. Prestar una fuerza refleja a los hombres - nuevos que por la exigencia legal de la no reelección irían accediendo al poder.

La eficacia del partido quedó de manifiesto en la campaña presidencial de 1929 apenas a unos meses de haberse creado.

Así, con el apoyo hábilmente inducido de campesinos y obreros, Ortíz Rubio legitimó su triunfo. Pero la ambigüedad del momento socio-político no cambió, su primera víctima fue el presidente recién elegido.

En los años siguientes la crisis se agudizó y si bien se legislaba con criterio de mejoramiento social o se llevaban a cabo actos de gobierno de auténtico beneficio popular, todo era promovido en forma unilateral desde el poder, el cual paradójicamente, reprimía con dureza los movimientos de exigencia iniciados libremente por los trabajadores del campo y las ciudades. El gobierno sustituto de Abelardo Rodríguez vivió muchos de sus días en un ambiente de agudas tensiones sociales a las cuales se salió al paso con un programa de acción de largo alcance, el "Plan Sexenal", cuyo radicalismo -nueva paradoja- no parecía tener ninguna condición de posibilidad práctica a la vista de las acciones oficiales del momento.

Al haberse promulgado el Código Agrario de 1934 (por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos - Abelardo L. Rodríguez), éste ordenamiento no previó la existencia de las Procuradurías de Pueblos, razón por la cual legalmente dejaron de existir, para que posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 1953 (Siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Don Adolfo Ruiz Cortines), se dispuso la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

Don Adolfo Ruiz Cortines llega a la presidencia de México a la edad de 62 años habiendo nacido en el Puerto de Veracruz el 30 de diciembre de 1890. Don Adolfo efectuó durante su mandato una administración austera, sobre todo en los primeros años debido al dispendio que existió en la administración alemanista, donde algunos funcionarios fueron acusados de haber amasado cuantiosas fortunas y el 16 de abril de 1953 tiene que devaluar nuevamente el peso quedando ahora la paridad en 12.50 pesos por dólar. Tuvo atención especial en las obras de irrigación para hacer autosuficiente al país

en materia agrícola, lo que se logra casi del sexenio, en donde se obtienen inclusive sobrantes de trigo lográndose exportar 400 mil toneladas y conservando el primer lugar en la producción de chicle; otorgando prioridad a la política de electrificación pero aún así solo se alcanza a cubrir el 50% de las necesidades nacionales. Surgió el constructor de la moderna Ciudad de México, el llamado "Regente de Hierro" o "Barón de Hausman Mexicano" que modificó radicalmente la capital trazando nuevas vías de comunicación, construyendo mercados, escuelas, edificios públicos, un nuevo rastro, la Ciudad Deportiva, instalando fuentes, etc. El IPN es ocupado el 23 de septiembre de 1956 por tropas del ejército mexicano para evacuar el internado de esa institución que a juicio de algunos funcionarios" era un nido de gran agitación estudiantil". Hay que mencionar que Don Adolfo Ruiz Cortinez y el Presidente de EUA., Dwigth D. Eisenhower inauguraron el 19 de octubre de 1953 la presa Falcón construida para aprovechar el caudal de los afluentes del río Bravo en beneficio de la agricultura.

Volviendo a la Procuraduría, su objetivo fue asesorar gratuitamente a los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales. Los Procuradores de Asuntos Agrarios, eran nombrados por el jefe del Departamento Agrario, con aprobación del Presidente de la República, el cargo se consideraba de confianza, el Procurador dependía directamente del Jefe del Departamento Agrario. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pagaría el presupuesto que ocasionaba el gasto del Departamento Agrario. (41)

---

(41) Decreto que dispone que se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. En: Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. 69a. Edición. México. 1989. pág. 305

Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se suscitaran entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente en caso de que se afectaran los intereses de los núcleos de población.

Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establecían entre las partes, no lesionaran intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejecución.

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.

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

Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, dentro del procedimiento, cuantas diligencias fueren necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como de los actos de simulación agraria, y los demás que señalen los superiores jerárquicos. (43)

Con lo anteriormente expresado, encontramos que la Dirección General de Procuración Social Agraria fue el antecedente de la Procuraduría Agraria. Es importante mencionar que la derogada Ley Federal de Reforma Agraria no establecía cuestión alguna sobre una Procuraduría Agraria.

(43) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de 1989. Obra citada. pág. 692

#### 4.5.- LA PROCURADURIA AGRARIA (1992)

La creación de tribunales de competencia agraria satisface un viejo reclamo en esta materia. Sin embargo la configuración de los Tribunales Agrarios ha sido en doctrina y derecho comparado una cuestión sobre la que existen diferencias de raíz. En general, mientras que los europeos se inclinaron a que la jurisdicción agraria pertenezca al Poder judicial, los latinoamericanos son favorables al establecimiento de una jurisdicción autónoma, separada del Poder Judicial, bien sea concedida de manera sectorial tripartita (campesinos, empresarios, gobierno) o bien mediante otras formas de selección de su composición (por colaboración de los poderes Ejecutivo y legislativo, etcétera).

Este tipo de enfoques responde a condicionamientos de tipo histórico que explican su diferencia; mientras en los países europeos las razones son Técnicas, de imparcialidad y conservación de la fuerza y unidad del Poder Judicial; en los países latinoamericanos tiene fuerza una concepción de la jurisdicción agraria como competente para conocer el proceso social agrario cuyas características de especialidad y procuraduría o protección campesina hacen recomendable un sistema que configure la estructura separada de los tribunales con respecto al Poder Judicial y que contenga formas que garanticen la independencia de los mismos frente al poder Ejecutivo.

El Tribunal Agrario que configura la reforma de 1992 obedece a este tipo de razonamientos, apoyados además por la experiencia histórico constitucional mexicana. En efecto, el texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917 dispuso que las acciones agrarias se efectuaran dentro

del procedimiento judicial ordinario por lo que puede decirse que el periodo de 1917 a 1931 ha sido el de la competencia del Poder Judicial en relación con la materia agraria.

Con fecha 7 de noviembre de 1991, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, envió al Honorable Congreso de la Unión, una Iniciativa para reformar al artículo 27 Constitucional; estas aportaciones fueron recogidas por el Poder Constituyente, integrado por el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, quienes por Decreto reformaron el artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, al efecto, se introdujeron grandes modificaciones, en el tema que nos ocupa se crearon medios para la procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita, y aunada a la reforma constitucional con la promulgación de la nueva Ley Agraria, nacen nuevas instituciones como lo son: los Tribunales Agrarios, el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria. Esta Procuraduría nació para cumplir funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los sujetos de derecho agrario que enumera la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.(44)

De acuerdo con lo expresado en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, promulgada el 23 de Febrero de 1992 y publicada el 26 del mismo mes y año, en el artículo 134, define a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria.

---

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 116a. Edición. México. 1996. pág. 34

### 5.1.- LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO

Analizando el texto de la nueva Ley Agraria y del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, encontramos que los sujetos de derecho agrario son los siguientes:

1.- **EJIDATARIOS.**- Estos son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales a los cuales se les otorga el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas. El artículo 15 de la Ley Agraria establece como requisitos para obtener la calidad de ejidatario: ser mayor de edad, si no lo es, tener familia a su cargo; o ser heredero del ejidatario, mexicano, avecindado del núcleo de población. El artículo 16 de la Ley en consulta menciona como medios para acreditar la calidad de ejidatario: el certificado de derechos agrarios; el certificado parcelario o de derechos comunes y la sentencia del Tribunal Agrario. (45)

2.- **COMUNEROS.**- La nueva Ley Agraria menciona lo referente al comunero en la fracción IV del artículo 99, diciendo que, los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son: reconocer precisamente los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y al Estatuto Comunal. Conforme al artículo 101 de la Ley en análisis, la comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y avecindados; el beneficiado por la cesión de derechos adquirirá la calidad de comunero.(46)

3.- **SUCESORES DE EJIDATARIOS O COMUNEROS.**- Los sucesores de ejidatarios o comuneros son las personas físicas que

---

(45) Ley Agraria. En: Legislación agraria actualizada. Editada por los Tribunales Agrarios. 1a. Edición. México. 1994. pág. 41

(46) Ibidem. pág. 125

adquieren los derechos de éstos, una vez que han fallecido, - conforme a la peculiar regulación del régimen sucesorio de - naturaleza agraria, destinado a evitar la fragmentación exce - siva de la tierra. Al adquirir los derechos sucesorios del - ejidatario o comunero, el nuevo sujeto de derecho agrario go - zará de los derechos y deberá cumplir las obligaciones que - ordena la Ley Agraria.(47)

4.- **EL EJIDO.**- El ejido es una sociedad de interés so - cial integrada por mexicanos con personalidad jurídica y pa - trimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieran adquirido por cual - quier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la legisla - ción agraria (Artículo 27 Constitucional en materia agraria, Ley Agraria). Para constituir ejidos voluntarios, según el - texto del artículo 90 de la Ley Agraria se requiere: que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitu - cional; que cada uno aporte una superficie de tierra; que - cuenten con un proyecto de Reglamento Interno que se ajuste a la Ley, que la aportación y el Reglamento Interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Re - gistro Agrario Nacional.

5.- **COMUNIDADES.**- La actual legislación agraria (Consti - tución Federal, artículo 27, fracción VII y el artículo 99 - de la Ley Agraria establecen que los núcleos de población co - munal tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; asi - mismo, se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para - el asentamiento humano como para las actividades productivas se otorga protección especial a las tierras comunales que - las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, sal - vo que se aporten a una sociedad en los términos del artícu - 100 de la Ley en consulta. Las comunidades que cuentan con -

-----  
(47) Ley Agraria. obra citada. pág. 43

personalidad jurídica son consideradas personas morales sujetas a derecho agrario y por lo tanto podrán concurrir a un juicio agrario por medio de su órgano representativo como lo es el Comisariado de Bienes Comunales, tal y como lo ordena el artículo 99 de la Ley en comento.

**6.- PEQUEÑOS PROPIETARIOS.-** El pequeño propietario es la persona que ha comprado una porción de tierra a la cual se denomina pequeña propiedad individual y por lo tanto se convierte en dueño de esa tierra con las limitaciones y obligaciones que la Ley Agraria establece, se clasifica en: agrícola, ganadera y forestal. La Ley en consulta, define como tierras agrícolas a los suelos utilizados para el cultivo de los vegetales; el límite máximo de superficie que podrá obtener en propiedad un individuo, en una misma Entidad Federativa, será de 100 hectáreas si las tierras son de riego o humedad de primera; 200 si las tierras son de temporal; 400 si son de agostadero de buena calidad; y 800 si son de monte o agostadero en terrenos áridos. En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, el artículo 120 de la Ley en consulta, establece que ésta será la superficie que de acuerdo al coeficiente de agostadero ponderado en la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a la equivalencia que determine la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Por lo que hace a la pequeña propiedad forestal, el artículo 119 de la Ley Agraria, expresa: que son las superficies de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

**7.- AVECINDADOS.-** La Ley Agraria les concede ciertos derechos, exigiéndoles ser mexicanos, mayores de edad, con residencia mínima de un año en las tierras del núcleo de población ejidal y contar con el reconocimiento de la asamblea o del Tribunal Agrario competente. Lo expresado, conforme al texto del artículo 13 de la Ley en comento.

8.- **POSESIONARIOS.**- Es el poseedor de un terreno, puede intervenir en juicio agrario cuando reclame actos de otro sujeto de derecho agrario o de la Procuraduría Agraria, conforme al texto del artículo 18, fracción IX, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.(48)

9.- **COLONOS.**-El régimen de propiedad de las colonias es una forma mixta de las modalidades de la tenencia de la tierra que marca la Constitución, el colono puede gravar, hipotecar, enajenar o ceder a título oneroso o gratuito su lote.

10.- **NACIONALEROS.**- Es el ocupante de un terreno nacional; el artículo 158 de la Ley Agraria expresa que son nacionales los terrenos baldíos que ya fueron medidos y deslindados, y los que recobre la Nación por nulidad del título que hubiere otorgado sobre ellos; son inembargables e imprescriptibles (artículo 159 de la Ley Agraria).

11.- **JORNALEROS AGRICOLAS.**- Son los trabajadores asalariados que emplea cualquier otro sujeto de derecho agrario y que no tiene el carácter de pequeño propietario, ejidatario o comunero trabajando sus propias tierras. Pueden tener controversias con la Procuraduría Agraria (Lo anterior, con fundamento en el artículo 18, fracción IX de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). (49)

A grandes rasgos, hemos mencionado a los sujetos de derecho agrario que menciona la nueva legislación agraria, los cuales pueden hacer realidad los preceptos de derecho sustantivo contemplados en la nueva Ley Agraria.

---

(48) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En: Legislación Agraria actualizada. Editada por los Tribunales Agrarios. 1a. Edición. México. 1994. pág. 248

(49) Ibidem. pág. 248

## 5.2.- LA PROCURADURIA AGRARIA COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

El vigente artículo 27 Constitucional en su fracción - XIX, establece un órgano para la procuración de justicia -- agraria; la cual de acuerdo al artículo 134 de la Ley Agraria citada: "Es un órgano descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria". Este organismo tendrá su sede en la capital de la República, y en cada una de las Entidades Federativas se establecerá -- una delegación, que deberá contar con las oficinas requeridas para el cumplimiento de sus fines.

A efecto de entender el texto citado, cabe hacer las siguientes precisiones: no puede concebirse la función administrativa, sin una organización que la actualice; el Estado moderno asume un número creciente de tareas antiguamente reservada a los particulares. A la decisión política que funda -- tal incorporación, siguió su reconocimiento jurídico y luego invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal.

El derecho es, por exigencia lógica, la forma de la organización administrativa: ante la heterogenidad funcional, -- la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, -- unidad y eficacia; garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principio de certeza; y finalmente, sanciona la conducta de los -- agentes de la administración pública (titulares de sus órganos) como principio de responsabilidad. A partir de 1917, -- la administración pública mexicana ha diversificado sus ta-

reas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia, aunada al ejercicio tan personal del Poder Ejecutivo (de suerte que quien lo ocupa imprime su estilo y los rasgos de su propia estrategia gubernamental no sólo al hacer, sino al propio ser administrativo), explica la vigencia de leyes relativas a la organización centralizada y descentralizada, en un lapso de más de sesenta y cinco años.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - en vigor desde el 10., de enero de 1977, ajustó el aparato administrativo (según explica su propia exposición de motivos) para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras. Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizás, la más importante consista en que por primera vez, una Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto a la administración centralizadas como a la paraestatal y descentralizada. El Presidente de la República es la cúspide de la organización administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública lo faculta para crear unidades de apoyo técnico y de coordinación en áreas que el propio titular del Ejecutivo determine como prioritarias.

De acuerdo con el artículo 10., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su párrafo primero, la organización administrativa centralizada federal se integra con: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. En el párrafo segundo, se refiere a los organismos que integran la administración pública paraestatal siendo: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, - las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. (50)

(50) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 33a. Edición. México. 1996. pág. 9

En el artículo 2o., de la Ley en consulta se establece: que en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendadas al Poder Ejecutivo de la Nación habrá las Secretarías de Estado. Asimismo dicho Poder se auxiliará de los organismos descentralizados que son unidades pertenecientes a la administración paraestatal.

Conforme al texto del artículo 26 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Energía; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo y Departamento del Distrito Federal.

En el texto del artículo 41 de la Ley en consulta, encontramos que establece los asuntos que le corresponden conocer a la Secretaría de la Reforma Agraria, siendo de suma importancia para nuestra Tesis el que se refiere a la aplicación de los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.<sup>(51)</sup>

---

(51) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Obra citada. - pág. 56

Por su parte, la vigente Ley Agraria establece en relación a la Procuraduría Agraria lo siguiente: en el artículo 134 se menciona que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. El artículo 137, ordena que su domicilio se establezca en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todos los Estados, así como en aquellos lugares que estime necesarios. Conforme al artículo 139, será presidida por un Procurador. En el artículo 142, encontramos que el Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.<sup>(52)</sup>

En suma, después de todo lo mencionado a lo largo del presente inciso, podemos decir que, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias como lo es, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

(52) Ley Agraria. Obra citada. pág. 159

5.3.- COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

Para desarrollar el presente inciso, partiremos de la - premisa de que la Procuraduría Agraria actúa cuando se hace necesaria la defensa de los derechos de los sujetos agrarios o debe prestar un servicio de Ley. En otras palabras, la - Procuraduría Agraria en ejercicio de sus atribuciones mediante la conciliación o el arbitraje puede dirimir una controversia por la titularidad de un derecho entre los sujetos - que regula la normatividad agraria, de igual manera asesora y orienta para el debido ejercicio de este derecho otorgado por la Ley o el órgano jurisdiccional en favor de los referidos sujetos, o también actúa para que, en su caso el derecho violado sea inmediatamente restituido formulando la denuncia ante la autoridad competente.

De acuerdo a lo expresado, encontramos que se puede entender como asunto: cualquier solicitud formulada por los su jetos agrarios para la prestación de un servicio o la defensa de un derecho regulado en la legislación agraria. Es decir, en caso de controversia de un derecho debe ser definida su titularidad o simplemente prestar un servicio para garantizar el debido ejercicio de ese derecho y en última instancia cuando ha sido violado actuar legalmente para que sea - restituido.

En consecuencia, para determinar la "competencia" de la Procuraduría Agraria en el tratamiento de los asuntos planteados ante ella, se pueden hacer los siguientes razonamientos:

1.- Que la solicitud de atención la formulen los sujetos contemplados en la normatividad jurídica.

2.- Que el asunto se encuentre regulado en la normatividad agraria ya sea como un servicio que deba prestar la institución o un derecho en favor de los sujetos de atención; y

3.- Que en el ámbito de sus atribuciones la Procuraduría puede llevar a cabo una acción tendiente a resolver la problemática planteada.

Consecuentemente se puede afirmar que los asuntos de la competencia de la Procuraduría Agraria son por su naturaleza: Controversias de intereses, servicio de apoyo o violación a la Ley, que deben ser defendidos conforme a las atribuciones conferidas como es el caso de las controversias a través de la conciliación, el arbitraje o la representación legal ante los Tribunales Agrarios, de servicios de apoyo mediante asesoría, orientación y gestión respecto a las normas de organización jurídica y económica para el mejor aprovechamiento de sus recursos; la asistencia a las asambleas de los núcleos agrarios y por último, cuando se trate de violación a la Ley Agraria llevando a cabo la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes.

#### 5.4.- ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria posee importantes atribuciones relacionadas con la justicia de la materia o ajenas a este cometido. En ella se deposita apreciablemente el propósito tutelar del Estado mexicano en relación con los campesinos - una vez desaparecidas las limitaciones en la tenencia y uso de la tierra que constituyeron junto con la intervención de autoridades públicas en numerosos puntos de la actividad - actividad agraria el mayor signo de protección bajo las leyes precedentes. En fin, la Procuraduría recoge buena parte de las atribuciones en que se cifra el carácter social que conserva el derecho agrario.

El artículo 135 de la vigente Ley Agraria establece el contenido general de las tareas de la institución y la lista de sus destinatarios o beneficiarios: "Tiene funciones de - servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios (agrícolas, ganaderos y forestales), ave cindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, nacionaleros; cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de - Ley, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria avanza en esta dirección y detalla el quehacer de la Procuraduría. El artículo 2o., que reproduce el contenido del precepto 135 de la Ley Agraria, añade: "Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a personas y núcleos agrarios" que refiere el artículo 135.

El artículo 3o., del citado Reglamento inicia la distribución de las atribuciones de la Procuraduría en dos vertientes principales, aunque no exista entre ellas un deslinde absoluto. Efectivamente, el primer párrafo de ese precepto informado por la fracción XIX del artículo 27 Constitucio

nal cuya intención trasladada al ámbito de la procuración de justicia indica que la institución promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad.

Asimismo, el segundo párrafo del citado artículo 3o., del Reglamento en consulta que enuncia una vasta serie de contenidos del quehacer institucional manifiesta que el mismo organismo descentralizado "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 ejidos, comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestión administrativa y judicial de información, de orientación, asistencia, organización y capacitación que requieran".

Las atribuciones primordiales de la Procuraduría Agraria las encontramos en el artículo 136 de la Ley Agraria y en otros preceptos del mismo ordenamiento. El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria reitera, precisa y añade funciones. Considero interesante referir las atribuciones que fija el artículo 136, clasificadas según su materia o finalidad y agregar la serie de casos especiales de intervención de la Procuraduría Agraria que disponen otros preceptos de la Ley Agraria. En el artículo en cita, figuran atribuciones de:

1.- Representación y coadyuvancia que se expresan en los deberes de coadyuvar con sus beneficiarios y representar los en asuntos y ante autoridades agrarias.

2.- Asesoramiento a través de la atención de consultas jurídicas.

3.- Conciliación de intereses de los sujetos señalados en el artículo 135 en casos de controverisa relacionada con el régimen jurídico agrario.

4.- Prevención de violaciones a la Ley Agraria (frac---ción IV) otra sana medida preventiva, indirectamente de litigios y juicios agrarios.

5.- Ombudsman, en cuanto se ha conferido a la Procuraduría Agraria siguiendo la corriente altamente favorecedora de esa figura en el derecho mexicano donde han proliferado las versiones del Ombudsman que tiene el cometido de "emitir las recomendaciones que considere pertinentes" a las autoridades agrarias mexicanas.

6.- Promoción en general ante autoridades en cuanto debe "instar a las autoridades agrarias a la realización de - funciones a su cargo"

7.- Inspección y vigilancia que se analizan en estas actividades con el auxilio y participación de las autoridades locales.

8.- Denuncia ante diversas autoridades que pueden ser, según la hipótesis sustantiva que se presenta, las adminis--trativas agrarias, las jurisdiccionales agrarias o las penales de violación de leyes agrarias.

9.- Política agraria que se expresa en el cometido de - "estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.(53)

(53) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editada por la Procuraduría Agraria. 1a. Reimpresión. México. 1997. pág. 179

Al efecto, es ilustrativa la Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. CUANDO SE PERCATA QUE UNA - DE LAS PARTES NO SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE REPRESENTADA EN EL JUICIO. (INTERPRETACION DEL ARTICULO 179 DE LA - LEY AGRARIA.- De la interpretación del artículo 179 de la Ley Agraria, se advierte que establece como una regla del procedimiento agrario, que cuando alguna de las partes en el mismo comparezca a éste sin asesoramiento a la audiencia a que se refiere el artículo 185 del mismo ordenamiento legal, independientemente que el tribunal del conocimiento suspenda dicho procedimiento, deberá solicitar de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, a fin de asesorar o representar a aquélla parte en el juicio, quien a partir de que se apersona, contará con cinco días para enterarse del mismo; la omisión de tal solicitud indudablemente afecta las defensas del quejoso y trasciende al resultado del fallo pues le impide ser asesorado o representado en el juicio de origen, surtiéndose la hipótesis prevista en la fracción XI en relación con la diversa II del artículo 159 de la Ley de Amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

VI. 2o. A Pág. 661

Amparo directo 257/95.- Francisco Hernández Flores.- - 7 de junio de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel.- Secretario: Enrique Baigs Muñoz.

**Semanario Judicial de la Federación.** Novena Epoca. Tomo II. Agosto de 1995. página 461".(54)

Tales son a grandes rasgos, las atribuciones de la Procuraduría Agraria la cual encuentra su fundamento legal en la fracción XIX del vigente artículo 27 Constitucional que entró en vigor el día siete de enero de mil novecientos noventa y dos; y cuyas atribuciones se hallan en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

(54) LOPEZ Nogales, Armando. Ley Agraria. Editorial Porrúa. 1a. Edición México. 1997. pág. 367

tendrá la de: establecer, conducir y coordinar la política - de la Secretaría y del Sector Agrario, en los términos de la legislación de la materia y de conformidad con los objetivos propósitos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y - de los que expresamente determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**4.- La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria.-** Entre las variadas funciones que lleva a efecto la Procuraduría Agraria en defensa de los sujetos - de derecho encontramos la que realiza con el carácter de Ombudsman Campesino. Lo anterior se desprende de los siguientes artículos de la Ley Agraria: Artículo 136, fracción IV, al determinar que la Procuraduría Agraria debe: 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. Otra fracción que le otorga esa característica es la VI al establecer: Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria. El artículo 138, también establece cuestiones relativas a las características de Ombudsman de la Procuraduría - Agraria, al mencionar que: las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus - atribuciones.<sup>(56)</sup>

**5.- El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.-** El Reglamento que analizaremos fue publicado en el Diario - Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1996. En relación a la naturaleza de OMBUDSMAN AGRARIO establece los siguientes preceptos:

---

(56) Ley Agraria. Obra citada. pág. 163

El artículo 4o., párrafo segundo, que ordena a la Procuraduría Agraria llevar acciones que eleven socialmente el nivel de vida en el campo, y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para ello, proporcionará servicios de representación y gestión administrativa y judicial, así como de información, asistencia y orientación que requieran.

De conformidad al artículo 5o., se asignan a la Procuraduría Agraria entre otras atribuciones: la de proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los **DERECHOS HUMANOS** que pudieran incidir en materia agraria. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas. Hacer del conocimiento de la autoridad competente: la violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades y el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria. Conforme a la fracción XII del artículo que se analiza, instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las **RECOMENDACIONES**, en los términos y forma que prevé el Capítulo IX de este Reglamento.<sup>(57)</sup>

Asimismo, encontramos otra característica de Ombudsman de la citada Procuraduría en el artículo 6o., que ordena: a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal le proporcionen a la Procuraduría la documentación e informes que le solicite para el desempeño de sus funciones. Encontramos, que este texto es importante, ya que la Procuraduría podrá allegarse de documentos importantes para acredi-

<sup>(57)</sup> Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Obra citada. pág. 179

rias por parte de servidores públicos de la Institución.

Por lo que hace a la Dirección General de Quejas y Denuncias sus facultades se establecen en el artículo 20 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, al efecto, - las más importantes para nuestra Tesis son las siguientes: - recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquéllas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones. Poner a consideración del Procurador los acuerdos para instar a las autoridades agrarias al cumplimiento y eficaz realización de las funciones a su cargo. Proporcionar al Procurador los elementos para formular los proyectos de RECOMENDACION a que se refiere el artículo 136 de la Ley Agraria. Recibir los asuntos - que la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS turne para la atención de la Procuraduría por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de autoridades y servidores públicos.

Conforme al texto del artículo 55 del Reglamento en cita, las inconformidades que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de la legislación agraria, así como contra los miembros del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales por las irregularidades en que hubieren incurrido y que causen perjuicio al quejoso, se tramitarán a través del procedimiento de queja. Menciona el artículo 65, que concluida la etapa de investigación, la práctica de diligencias y el desahogo de pruebas, la Procuraduría Agraria procederá a determinar si la queja puede dar lugar a una RECOMENDACION: dan lugar a una RECOMENDACION, las inconformidades que se presente a la Procuraduría, con motivo de la violación a las leyes agra---

rias por parte de las autoridades y servidores públicos federales, estatales o municipales, en perjuicio de sujetos agrarios, y cuando sea posible restituir en el goce de sus derechos a los sujetos agraviados o evitar futuras reincidencias o violación de derechos.

Conforme a la letra del artículo 72 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, procederá la **RECOMENDACION** cuando de la investigación se desprenda la existencia de violaciones graves a la legislación agraria, en perjuicio del quejoso, realizada por una autoridad o un servidor público. Por su parte, el artículo 73, menciona que las **RECOMENDACIONES** tendrán por objeto exortar a la autoridad o servidor público que haya violado leyes agrarias, a respetar los derechos de los sujetos agrarios afectados por tal violación. - las **RECOMENDACIONES**, deberán contener los siguientes elementos: **RESULTANDOS**, que describirán los hechos violatorios de las leyes agrarias y las evidencias que demuestren esa violación; los **CONSIDERANDOS**, que relacionen los fundamentos jurídicos y los hechos violatorios, así como los razonamientos lógico-jurídicos en los que se soporte la convicción de la violación, y **RESOLUTIVOS**, en los que se expresarán las **RECOMENDACIONES** específicas y los plazos dentro de los cuales se solicita su cumplimiento.. La Procuraduría Agraria llevará a cabo el seguimiento de las **RECOMENDACIONES** y evaluará su cumplimiento; en todo caso, hará del conocimiento de la autoridad competente los hechos que pudieren dar lugar a responsabilidad.(58)

Tales son en síntesis los ordenamientos legales que conforman el marco jurídico que regula la atribución de la Procuraduría Agraria, que le otorga la característica de **OMBUDSMAN CAMPESINO**.

(58)

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Obra citada. pág. 211

5.6.- ACUERDO 3/92 DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS. 26 DE MAYO DE 1995

El 12 de Noviembre de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el citado ordenamiento tiene como función reglamentar la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito y ratificado (Así lo establece el artículo 1o., del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

En su artículo 3o., señala que para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones que le correspondan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contará con los órganos y estructura administrativa que establece la Ley y el propio reglamento.

En el Reglamento en cita, se establecen las funciones y atribuciones, su competencia en materia de presuntas violaciones a Derechos Humanos, resulta importante hacer mención que en su numeral 22 expresa que cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, la turnará a la Procuraduría Agraria, notificando de la remisión al quejoso. A efecto de reafirmar dicho artículo, la Comisión emitió el Acuerdo 3/92, en fecha 26 de marzo de 1995, el cual - debido a la importancia que reviste para la presente investigación, enseguida lo citamos textualmente:

que de acuerdo a la nueva legislación agraria (Ley Agraria, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria), la Procuraduría Agraria es un OMBUDSMAN especializado para atender - asuntos de naturaleza agraria;

b).- Que con fundamento en el artículo 22 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Acuerdo 3/92, las quejas de naturaleza agraria que ya estén radicadas y las que se presentaren en lo futuro ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos serán turnadas a la Procuraduría Agraria para su continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídicas;

c).- Observamos que de presentarse los casos mencionados, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja;

d).- Asimismo, en los casos de juicios seguidos ante - Tribunales Agrarios (Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no tendrá competencia para intervenir en aspectos de fondo.

En suma, con el Acuerdo 3/92 emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ratifica la atribución de OMBUDSMAN de la Procuraduría Agraria, que establece la nueva legislación agraria que entró en vigor en el año de 1992, - siendo titular del Poder Ejecutivo Federal, el Licenciado - Carlos Salinas de Gortari.

## 5.6.- PROPUESTA PARA LA CREACION DEL OMBUDSMAN AGRARIO

En todas las sociedades humanas han existido individuos quienes en un momento dado por muy diversas causas, se encuentran al margen de la protección de que gozan otras personas pertenecientes a la misma formación social. Esta desigualdad ha provocado respuestas muy diversas de parte de la comunidad, ya sea de manera aislada o coordinada, que van desde la limosna, pasa por la ayuda prestada por la iglesia y por la beneficencia pública y privada, hasta llegar a medidas legislativas y políticas por parte del llamado Estado Social de Derecho del presente siglo XX.

Cabe precisar que el término "débil" es algo o alguien que tiene poca fuerza, vigor o resistencia. Con fundamento en lo expresado, la protección al débil como derecho social, debe entenderse como el conjunto de medidas jurídico-políticas adoptadas para tutelar el interés de la parte que se encuentra en relativa desventaja en determinadas relaciones personales. El llamado Derecho Social (del trabajo y agrario, principalmente), tiene por finalidad precisamente proteger a la parte débil en ciertas actividades humanas. En México, después de la consolidación constitucional del derecho laboral y agrario, se adoptaron algunas medidas en lo general para protección del débil, independientemente de la actividad en el renglón de la asistencia social. Así, por ejemplo, encontramos la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que realizó una importante labor hasta su desaparición en 1983. Un ejemplo más reciente de protección a la clase débil se halla en el programa de SOLIDARIDAD implementado por el Gobierno Federal, cuyo titular era en ese momento, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

Para efectos de proteger a los débiles se consagraron - mundialmente los Derechos Humanos como garantías individuales y los diversos sistemas de protección en los textos constitucionales de cada Estado, así encontramos que se ha venido perfilando la figura jurídica de un ente jurídico, conocido actualmente como OMBUDSMAN, que habiendo nacido en Suecia en el año de 1809, prácticamente resurgió tomando carta de - naturalización primero en los países escandinavos, Finlandia, Dinamarca y Noruega, en ese orden, y a partir de entonces, con distintos nombres, perfiles y diversidad de funciones, en los ordenamientos jurídicos de casi todo el mundo, - pero siempre bajo el común denominador de su encargo primordial: vigilar el respeto a los Derechos Humanos investido en tal contexto con atribuciones para formular RECOMENDACIONES dirigidas a la autoridad correspondiente.

Por lo que respecta a México. el 5 de Julio de 1990 se instaló la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo cual significa la adopción del OMBUDSMAN, su creación se fundamentó en un Decreto del Presidente, Licenciado Carlos Salinas de - Gortari, como respuesta a la creciente demanda social (a través de organizaciones civiles de defensa de los Derechos Humanos) de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policiacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dió un paso fundamental para rescatar la idea del respeto a los Derechos Humanos en todos y cada - uno de los actos del gobierno (actos de autoridad).

En un principio la Comisión Nacional de Derechos Humanos se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que marcaba como función de esa Dependencia encargarse de dicho rubro, ésta situación fue cambiada posteriormente. A - partir del 29 de Junio de 1992, la Comisión Nacional de Dere

ción de Ombudsman). Respecto al carácter de Ombudsman de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede decirse que desde un principio, desde su instauración en el país, ésta fue su función, y que con su elevación constitucional la asumió en plenitud. Es un verdadero Ombudsman pues realiza todas las funciones que los organismos típicos de esta naturaleza cumplen en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y se pronuncia por su superación, resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tienen el carácter de públicas, autónomas y no vinculativas jurídicamente para sus destinatarios. Esta es la más importante labor que tiene encomendada el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer de quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a derechos humanos, como lo hacen la mayoría de los Ombudsman. Además, tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los derechos humanos.

En cuanto a su integración y nombramiento; cabe precisar que; en cuanto al primer precepto, lo forman; el Presidente, los miembros del Consejo, el Secretario Técnico, el Secretario Ejecutivo, tres Visitadores y el personal profesional, técnico y administrativo. En cuanto al nombramiento de los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, corresponde al Presidente de la República proponer al Presidente y a los Consejeros, para su respectiva aprobación por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente.

En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, y modificada por Decreto publicado el 24 de junio de 1992, en el artículo 3o., se ordena lo siguiente:

"ARTICULO 3o.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía se registrarán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento".(60)

En el año de 1991, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional en materia Agraria, la que después del correspondiente proceso legislativo fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del seis de enero de mil novecientos noventa y dos. En el texto de la fracción XIX, se ordena el establecimiento de un órgano de procuración de justicia, encontramos que en esta fracción se encuentra el fundamento constitucional para la creación de la Procuraduría Agraria.

El 26 de Febrero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Agraria, la cual en sus artículos 136, --fracciones IV y VI, y 138, establece el carácter de Ombudsman Campesino de la Procuraduría Agraria. Conforme al texto del artículo 134, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. En el artículo 139, se menciona que la Procuraduría tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas que estime necesarias. Se menciona en el artículo 139 que la Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. Se ordena en el artículo -

(60) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 33a. Edición. - México. 1996. pág. 66

142, que el Procurador Agrario sea nombrado por el Presidente de la República quien también lo podrá remover.

En fecha veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y seis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, - por lo que respecta a nuestro tema, se hace referencia en - los artículos: 2o., segundo párrafo; 5o., fracciones I, VIII IX y XII; 6o., 11, 13, 19, 20, 55, 65, 72 y 73. Cabe mencionar que los mencionados preceptos ya fueron analizados en el inciso anterior, por lo que en obvio de repeticiones cabe - acudir a lo mencionado al respecto.

Aunado a los preceptos citados en el párrafo anterior, consideramos que es de suma importancia para nuestra investigación, citar el artículo 3o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria que textualmente menciona:

"ARTICULO 3o.- De conformidad con lo previsto en el artículo 3o., de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Procuraduría, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en - cuanto a su organización, funcionamiento y control a lo establecido en dicha Ley"(61)

Por su parte, el artículo 3o., de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Julio de 1992, a la letra dice:

"ARTICULO 3o.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, - atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento".(

---

(61) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa. 33a. Edición. México. 1996. pág. 66

Analizando en conjunto los artículos citados, encontramos que conforme a derecho, la Procuraduría Agraria es una institución que realmente tiene autonomía.

Asimismo, en otro cuerpo de normas, como lo son el precepto 22 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Acuerdo 3/92, del 26 de Mayo de 1995, el citado organismo reconoce la competencia de la Procuraduría Agraria y le confieren atribuciones, para el conocimiento y substanciación de quejas por violaciones a los Derechos Humanos de los sujetos de derecho agrario.

Sin embargo, de la lectura y análisis de los textos de la normatividad típicamente agraria, encontramos que en el artículo 27 Constitucional en materia agraria, el legislador no establece expresamente cuestiones relativas a los Derechos Humanos ni, por consiguiente, de la Procuraduría Agraria como defensora OMBUDSMAN de los sujetos de derecho agrario; pero a pesar de ello, observamos que en las normas secundarias sus preceptos se orientan a la protección de los Derechos Humanos de los sujetos multicitados.

Tomando en consideración los fundamentos jurídicos expresados, de acuerdo a nuestro punto de vista, encontramos que no existe impedimento legal alguno, para el reconocimiento constitucional del OMBUDSMAN AGRARIO, al que sugerimos se le denomine COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA. Para ello, proponemos las siguientes reformas al marco jurídico en materia constitucional y agraria.

**REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL.**- Que se haga una adición al artículo 102, Apartado B, con un cuarto párrafo que a la letra diga:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos de los sujetos agrarios que otorga la legislación agraria mexicana; los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades responsables. Dichos organismos no serán competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Este organismo conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

Asimismo, es preciso modificar el artículo 27, fracción XIX, para reafirmar el fundamento legal de la creación de la **COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA**, adicionando un cuarto párrafo que textualmente ordene:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos de los sujetos de derecho agrario que reconoce la legislación agraria vigente".

**REFORMAS A LA LEY AGRARIA.**-- Proponemos que sean adicionados todos aquéllos artículos que hagan alusión a la naturaleza de OMBUDSMAN de la Procuraduría Agraria, y se mencionen como fundamentos jurídicos los artículos 102, Apartado B, cuarto párrafo; asimismo, el artículo 27, fracción XIX, cuarto párrafo. Consideramos que también se deben mencionar como ordenamientos aplicables: el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Acuerdo 3/92 emitido por la citada Comisión.

**REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA.**.- Asimismo, proponemos que sean adicionados los artículos que se refieran a la naturaleza de OMBUDSMAN de la Procuraduría Agraria, y se mencionen como fundamento jurídico, - los preceptos: 102, Apartado B, cuarto párrafo; el artículo 27, fracción XIX, cuarto párrafo; el artículo 22 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Acuerdo 3/92 emitido por la citada Comisión. Así como los artículos relativos de la Ley Agraria.

Una vez realizadas las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como a la Ley Agraria y al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, encontramos que ya contamos con el fundamento jurídico para la creación de la **COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA**. Tenemos la firme idea de que, al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos - deberá contar con una Ley propia, que tenga las siguientes - características y principios:

1.- Realizar consultas con las organizaciones que tengan relación con los sujetos de derecho agrario, las citadas organizaciones serán gubernamentales o no gubernamentales.

2.- Las Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y de Senadores realizarán sesiones para tratar el caso planteado. Al efecto se entrevistarán con la **COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA**, Se entrevistarán y escucharán la opinión de todos - los Partidos Políticos con registro.

3.- Conforme al texto del artículo 30., de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la **COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA** tendrá

el carácter de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tendrá plena autonomía: técnica, operativa y financiera.

4.- El organismo en cita, se integrará con: un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, los Visitadores Generales y los Visitadores Adjuntos, así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones.

5.- la COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS - HUMANOS EN MATERIA AGRARIA elaborará su propio presupuesto y lo presentará directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.- El nombramiento del Consejo y del Presidente de la COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA, se hará con la concurrencia de dos órganos estatales: el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, - debiéndose establecer el siguiente texto: "El nombramiento - del Presidente de la COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS - DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".

7.- LA COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS - HUMANOS EN MATERIA AGRARIA, debe contar, en términos generales, como principio, con atribuciones para conocer de quejas referentes a violaciones de Derechos Humanos en materia agraria, con independencia del carácter o nivel de las autoridades o servidores públicos a quienes se les imputen aquéllas. Su ámbito de competencia en tal sentido, ha de ser de carácter universal.

8.- Deberá enfatizarse en todas las expresiones legales y reglamentarias alusivas a las funciones de la citada Comisión el carácter de entidad autónoma que le asiste, de modo tal que el OMBUDSMAN AGRARIO pueda realmente emitir las RECOMENDACIONES que proceda a todo tipo de autoridades y servicios públicos de carácter administrativo.

9.- Deberá promoverse por los conductos adecuados que se haga extensiva a la Procuraduría Agraria el contenido del último párrafo del artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en materia de la responsabilidad objetiva del Estado, textualmente el legislador establece:

"Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva".

10.- Deberá solicitarse el ingreso como miembro activo de la Procuraduría Agraria a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, para estar en condiciones de participar de los beneficios, sobre todo, de información, que esa membresía otorga.

Finalmente, concluimos que de llevarse a efecto nuestra propuesta, la COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA, tendrá rango constitucional y una Ley propia que le asegure su autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que beneficiará a los sujetos de derecho agrario que acudan a ella.

**CUARTA.-** En la época moderna, encontramos que ya existe el Estado tal y como lo concebimos actualmente, y los gobiernos empiezan a legislar sobre los Derechos del Hombre, el ejemplo más importante lo constituye Francia con su famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se principiaron a otorgar garantías individuales a los gobernados en contra de los abusos y arbitrariedades de los funcionarios públicos.

**QUINTA.-** Un gran avance para las garantías de los ciudadanos lo constituye la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, siendo ello una medida correcta y oportuna que benefició a cantidad innumerable de ciudadanos de diferentes regiones del mundo, así como de diferente régimen político (sistema parlamentario, republicano, etc.), ésta Declaración fue firmada en 1948, es decir, después de la segunda guerra mundial.

**SEXTA.-** Durante la etapa Independiente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, consagró una serie de derechos humanos en su texto, tales como: el principio de la tolerancia religiosa, la libertad de imprenta; sobre la propiedad, al establecer que las expropiaciones decretadas por el titular del Poder Ejecutivo no podían ser llevadas a cabo sin la previa aprobación del Senado; la seguridad jurídica consistente en: la prohibición del tormento, la imposición de penas infamantes, etc.

**SEPTIMA.**- La Constitución Federal de 1917, al definir - el más alto rango normativo la situación de los gobernados - frente al Estado Mexicano del siglo XX, incluyó una declaración muy amplia de Derechos Humanos, mediante dos tipos de - garantías: individuales y sociales; por ejemplo, la garantía de igualdad, prohibición de la esclavitud; prohibición de - procesar por Leyes privativas o tribunales especiales; derecho de petición, libertad de imprenta; libertad religiosa, - se estableció el principio de legalidad, etcétera.

**OCTAVA.**- En el Diario Oficial de la Federación del 6 de Junio de 1990, se publicó el Decreto por medio del cual se - creaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órga no desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, situación que fue modificada posteriormente y se le otorgó el rango de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ahora bien, por lo que se refiere a la designación de su Presidente ésta se hace mediante propuesta del Presidente de México a la Cámara de Senadores, o en los rece sos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la - Unión.

**NOVENA.**- Como antecedentes de la Procuraduría Agraria, - encontramos a la Ley de la Procuraduría de Pueblos del año - 1847, la Procuraduría de Pueblos en 1922, la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 1953, la Dirección General de Procura- - ción Social Agraria de 1989, hasta la creación de la Procura - duría Agraria en 1992 a iniciativa del Licenciado Carlos Salinas de Gortari. Todos los organismos mencionados buscaban la procuración de justicia a favor de los núcleos indígenas.

**DECIMA.-** Por medio de una Iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal, - Licenciado Carlos Salinas de Gortari, se creó la Procuraduría Agraria, para lo cual se tuvo que reformar el artículo - 27, fracción XIX de la Constitución Federal y expedir la nueva Ley Agraria así como el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ordenamientos que configuran el marco jurídico que fundamenta la creación de la citada Procuraduría.

**DECIMA PRIMERA.-** Entre las múltiples atribuciones que - el legislador otorgó a la Procuraduría Agraria se encuentran algunas que le confieren el carácter de Ombudsman campesino, cabe precisar que dichas atribuciones encuentran su fundamento en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

**DECIMA SEGUNDA.-** El 12 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 22 expresa que cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia Agraria, la turnará a la Procuraduría Agraria, notificando de dicha remisión al quejoso.

**DECIMA TERCERA.-** Para reafirmar lo expresado en el precepto 22 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dicha Comisión emitió el Acuerdo 3/92, en fecha 26 de Mayo de 1995, en éste Acuerdo se considera a la Procuraduría Agraria como un Ombudsman especializado en atender asuntos agrarios.

**DECIMA SEPTIMA.**-- Que se adicione el artículo 102, Apartado B, con un cuarto párrafo que a la letra diga:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos de los sujetos agarríos que otorga la legislación agraria; los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades responsables. Dichos organismos no serán competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Este organismo conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las Entidades Federativas".

**DECIMA OCTAVA.**-- Asimismo, es necesario modificar el precepto 27 de la Constitución Federal, en su fracción XIX, a efecto de reafirmar el fundamento legal de la creación de la **COMISION NACIONAL DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA**, adicionado un cuarto párrafo que textualmente exprese:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos de los sujetos de derecho agrario que reconoce la legislación agraria vigente".

Tales son a grandes rasgos, nuestras propuestas para el reconocimiento Constitucional del Ombudsman Agrario. Finalmente sólo nos resta mencionar que, de llevarse a efecto la propuesta mencionada, consideramos que estaremos coadyuvando a que se respeten los Derechos Humanos que la vigente legislación agraria otorga a los sujetos de derecho agrario.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALEMAN Velasco, Miguel. Enciclopedia para todos. Tomos 40-41. Editorial Fundación Televisa. 1a. Edición. México. 1979.
- 2.- CARDENAS Arenas, Luz. Los derechos de los indígenas en México. En: Revista Jurídica Jalisciense. Guadalajara, - Jalisco. Universidad de Guadalajara. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 5. No. 3. Septiembre-Diciembre de 1995.
- 3.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1984.
- 4.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. - Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1981.
- 5.- CARPIZO, Jorge. Los derechos humanos. En: Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 2. Septiembre de 1990. México. Distrito Federal.
- 6.- CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. México. 1975.
- 7.- ESPINO Valladares, José. La Procuraduría Agraria. En: - Revista de los Tribunales Agrarios. Año II. Número 6. Mayo-Agosto de 1994. México, Distrito Federal.
- 8.- FABILA, Manuel. Cinco siglos de legislación agraria. - Editorial-SRA CEHAM. 2a. Edición. México. 1990.
- 9.- HERRERA Ortíz, Margarita. Manual de derechos humanos. - Editorial Pac. 1a. Edición. México. 1991.
- 10.- LOPEZ Nogales, Armando. Ley Agraria. Editorial Porrúa.- 1a. Edición. México. 1997.
- 11.- Los derechos humanos de los mexicanos. En: Folleto Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a. Edición. México. 1990.

- 12.- PEREZ Luño, Antonio. Los derechos humanos. En: Acta, Re vista de Análisis y Actualización Jurídica. No. 1. Mé- xico. Diciembre de 1990.
- 13.- PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial - Porrúa. 10a. Edición. México. 1977.
- 14.- RABASA Gamboa, Emilio. Vigencia y efectividad de los de rechos humanos en México. Editorial Comisión Nacional - de Derechos Humanos. 1a. Edición. México. 1992.
- 15.- ROWAT C. Donald. El Ombudsman. Editorial Fondo de Cultu ra Económica. 1a. Reimpresión. México. 1986.
- 16.- SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Reim presión. México. 1985.
- 17.- TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México - 1808-1964. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1964

#### LEGISLACION

- 18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 116a. Edición. México. 1996.
- 19.- Decreto que dispone que se proceda a integrar la Procu raduría de Asuntos Agrarios para el Asesoramiento Gra-- tuito de los Campesinos. En: Ley Federal de Reforma - Agraria. Editorial Porrúa. 69a. Edición. México. 1989.
- 20.- Ley Agraria. En: Legislación Agraria Actualizada. Edita da por los Tribunales Agrarios. 1a. Edición. México. - 1994.
- 21.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En: Ley Or- gánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 33a. Edición. México. 1996.

- 22.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 33a. Edición. México. 1996.
- 23.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En: Legislación Agraria Actualizada. Editada por los Tribunales Agrarios. 1a. Edición. México. 1994.
- 24.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. En: Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. 69a. Edición. México. 1989.
- 25.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editado por la Procuraduría Agraria. 1a. Reimpresión. México. - 1997.
- 26.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2a. Reimpresión. México. Octubre de 1995.