



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA AUTONOMÍA DEL OMBUDSMAN AGRARIO
PARA LA PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA
EN EL CAMPO MEXICANO**

T E S I S

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

BEATRIZ GONZÁLEZ RAMÍREZ



FES Aragón

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. GUILLERMO CARLOS DEL CASTILLO PEÑA**

MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios;

Por estar presente en cada instante
de mi vida y jamás abandonarme,
por escuchar mis oraciones
y prestarme vida y salud
para disfrutar cada día,
porque todo cuanto soy
te lo debo a ti Señor.

A la memoria de mi **Padre**.

A mi madre;

Bertha Ramírez Hernández

Por haber sido mi padre y mi madre,
Por su amor, consejos y enseñanzas.

A mí Hermana;

B. Adriana González Ramírez

por haber crecido juntas
compartiendo momentos
difíciles y de felicidad.

A ti Hector;

Por los momentos compartidos
y el amor me brindas cada día.

A cada uno de mis maestros;

Por todos sus conocimientos transmitidos.

A mi Director de Tesis;

Lic. Guillermo Carlos Del Castillo Peña

Por compartir sus conocimientos, por todas sus enseñanzas y disposición para orientarme.

A este Honorable Sinodal;

Por el tiempo y atención entregados en la revisión de este trabajo de tesis.

**A la Universidad Nacional
Autónoma de México;**

Gracias a la *máxima casa de estudios*

Por haberme dado el orgullo de pertenecer a ella.

**A la Facultad de Estudios Superiores
Aragón;**

Por alojarme en sus aulas y por todas las enseñanzas recibidas en el transcurso de mi carrera.

LA AUTONOMÍA DEL OMBUDSMAN AGRARIO PARA LA PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LA PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

1.1 Época Prehispánica.....	1
1.1.1 Los Aztecas o Mexicas.....	2
1.1.2 Los Mayas.....	8
1.2 Época Colonial.....	10
1.3 La Independencia.....	24
1.4 La Revolución.....	34
1.5 Artículo 27 Constitucional antes y después del año de 1992.....	44

CAPITULO SEGUNDO. LA PROCURADURÍA AGRARIA

2.1 Definición.....	74
---------------------	----

2.2	Naturaleza Jurídica.....	78
2.3	Estructura.....	81
2.4	Funciones.....	102

CAPITULO TERCERO. ANÁLISIS COMPARATIVO CON LAS INSTITUCIONES QUE PROTEGEN A LOS DERECHOS HUMANOS

3.1	La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	109
3.2	Comisiones Estatales de Derechos Humanos.....	115
3.3	Organizaciones no Gubernamentales.....	125
3.4	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	144

CAPITULO CUARTO. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

4.1	Definición de la Administración Pública.....	153
4.2	Centralización.....	155
4.3	Descentralización.....	158

4.4	Desconcentración.....	163
4.5	Organismos Concentrados.....	166
4.6	Autonomía.....	168
4.7	Organismos Autónomos.....	170

CAPITULO QUINTO. LA AUTONOMÍA DEL OMBUDSMAN AGRARIO PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO

5.1	El Ombudsman en la Procuraduría Agraria.....	172
5.2	Concepto de Recomendación y sus alcances legales.....	178
5.3	Situación actual de la Procuraduría Agraria.....	188
5.4	Modificación al artículo 134 de la Ley Agraria.....	192
5.5	Propuesta de Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria.....	195
5.5.1.	Capitulo I. Disposiciones Generales.....	197
5.5.2.	Capitulo II. Integración de la Procuraduría Agraria.....	199
5.5.3.	Capitulo III. De las atribuciones de la Procuraduría Agraria.....	231
5.5.4.	Capitulo IV. De los Procedimientos de la Procuraduría Agraria.....	232
5.5.5.	Capitulo V. Del Patrimonio y Presupuesto.....	249

5.5.6. Capítulo VI. De los Informes Anuales Especiales.....	250
CONCLUSIONES.....	251
BIBLIOGRAFÍA.....	254

INTRODUCCIÓN

Ha transcurrido más de una década desde que se reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decretada el 3 de enero de 1992, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año. Creando con esta reforma a la Procuraduría Agraria, con lo que buscaba lograr una mejor procuración de justicia en el campo mexicano.

Pero debido a los constantes cambios que experimentan las sociedades y en especial los de nuestro país, se deben de adecuar y fortalecer a las instituciones para que cumplan sus funciones para las cuales fueron creadas, ya que se corre el riesgo de que se vuelvan obsoletas e inservibles para la sociedad.

En este trabajo, se busca fortalecer a la Procuraduría Agraria a través de esta propuesta que consiste en la modificación del artículo 134 de la Ley Agraria, el cual en la actualidad se encuentra de la siguiente manera: La Procuraduría Agraria es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para que quede de la siguiente manera: La Procuraduría Agraria es un Organismo Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de proporcionar la asesoría legal a los sujetos que tutela esta ley y promover la procuración de la justicia agraria, conforme lo establece el artículo 27, fracción XIX de la Constitución.

Con esto se busca que logre obtener independencia presupuestaria, administrativa y técnica del Poder Ejecutivo con lo cual cumpliría adecuadamente con sus funciones por las cuales fue creada, esta autonomía

será similar a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual no depende del Poder Ejecutivo, como en la actualidad si depende la Procuraduría Agraria.

Como se ha mencionado, las instituciones a través del desarrollo de las sociedades se tienen que ir adaptando a las nuevas necesidades de estas, por eso para fundamentar esta propuesta es necesario conocer los antecedentes de la Procuraduría desde la época prehispánica, hasta las últimas reformas del artículo 27 constitucional, entre los que se encuentra la Procuraduría de Indios, la Procuraduría de Pobres y la Procuraduría de Pueblos, entre otros, para así poder comprender los cambios que ha tenido la sociedad, así como las nuevas necesidades que surgen y que se tienen que satisfacer.

En este trabajo se expondrán las funciones, estructura, y fundamento jurídico que tiene en la actualidad, dándose a conocer las necesidades que motivaron su creación y tener una idea clara de si cumple con las funciones que le fueron encomendadas y si no es así que es lo que le impide hacerlo.

En el capítulo tercero, se realizará un estudio comparativo, con instituciones protectoras de Derechos Humanos, tanto nacionales como internacionales, las cuales cuentan con autonomía para el ejercicio de sus funciones lo que les permite ser eficientes y respetadas dentro del ámbito de su competencia ya que no están subordinadas a ningún otro tipo de poder que les pueda obstruir el ejercicio de sus funciones.

De esta manera se podrán comprender los avances que existen en estas instituciones y las reformas que necesita la Procuraduría Agraria para que cumpla de manera eficiente y coherente, con su tarea de proteger los derechos de los sujetos agrarios y con esto procurar una mejor impartición de justicia en el campo mexicano.

En el capítulo cuarto se ubicara el lugar que ocupa la Procuraduría Agraria en el Derecho Administrativo así como en que artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Ley de Entidades Paraestatales se encuentra fundamentada su creación y estructura y que lugar ocuparía en caso de que se le concediera la autonomía solicitada en este trabajo.

En el quinto y ultimo capitulo se especificara la propuesta del presente trabajo, que como ya se mencionó anteriormente es solo una modificación del artículo 134 de la Ley Agraria donde se le otorgará autonomía presupuestaria, administrativa y técnica, además se realizará de manera genérica una propuesta de Ley Orgánica para la Procuraduría Agraria en caso de que se efectuara la modificación del artículo antes mencionado.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Para entender los motivos que llevan a la sociedad en diferentes momentos y lugares a solicitar e impulsar la creación de instituciones protectoras de sus derechos, hay que realizar un escrutinio de la historia que han enfrentado y desarrollado cada sociedad, así como los antecedentes en que se inspiraron para crear sus distintas instituciones.

En este caso en especial hay que conocer el desarrollo de nuestro país y las instituciones que antecieron a nuestra actual Procuraduría Agraria, este estudio se encuadrará desde la época prehispánica hasta la actualidad.

1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA

Entre lo más importantes pueblos originales que vivieron en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran el pueblo Azteca o Mexica y el Maya de los cuales a continuación se realizará un estudio por separado con el objeto de conocer su organización en la tenencia de la tierra y la existencia de instituciones encargadas de procurar la justicia agraria en el campo.

Lo anterior servirá para realizar una comparación de las facultades y obligaciones que ejercían éstas y las facultades con las que cuenta en la actualidad nuestra Procuraduría Agraria, se comenzará con el pueblo Azteca o Mexica.

1.1.1 LOS AZTECAS O MEXICAS

El pueblo Azteca o Mexica, llegó al Valle de México en el año de 1325, provenientes del norte de México, de un místico lugar llamado Aztlán, después de largas jornadas de camino se detuvieron, cuando encontraron el signo que sus augures les habían marcado como término de su peregrinación, una águila de pie sobre un nopal, devorando una serpiente.

“Los Aztecas, al principio, dispusieron de pocas tierras en el islote, pero el bajo pueblo procuraba compensar dicha circunstancia construyendo chinampas para sembrar y recurriendo al cultivo intensivo de la tierra disponible”¹.

Como se puede notar, los aztecas se establecieron en un territorio pantanoso que ofrecía grandes dificultades para el desarrollo económico y social. Sin embargo con el transcurso del tiempo fueron construyendo su nación, formaron una alianza con el pueblo de Acolhua o Texcoco y el Tepaneca o Tacuba, formando la triple alianza.

“Situados muy cerca los unos de los otros, se confundían a primera vista en un solo pueblo; pero, en realidad, eran reinos diversos, unidos por la proximidad de sus territorios y por sus estrechas relaciones políticas. En la época de la Conquista formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, gracias a la cual no solamente lograron mantener su independencia en medio de los pueblos hostiles, si no que extendieron sus dominios en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos indígenas de su mismo grado evolutivo”².

¹ Chávez Padrón Martha, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982, p.145.

² Mendieta y Núñez Lucio. *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p.13.

Con el apoyo de esta alianza, los aztecas lograron extender su poder hasta Veracruz, más allá de Oaxaca y las costas de Guerrero, pero sin lograr dominar a los Tarascos y Tlaxcaltecas y sus guarniciones se localizaban hasta lo que hoy se conoce como Nicaragua.

En cuanto a su gobierno evolucionaron de una oligarquía primitiva, hacia una monarquía absoluta, en esta el rey era la autoridad suprema, a su alrededor se agrupaban clases privilegiadas, entre las que se encontraban, los sacerdotes, que eran de noble estirpe; los guerreros de alta rango, nobles en su mayoría pero se daban casos de guerreros que ascendían de clase gracias a sus hazañas guerreras, y posteriormente la nobleza en general, formada por familias de abolengo. Por último se encontraba el pueblo.

Con relación a las tierras, el monarca era el dueño absoluto de todas las que estaban sujetas al reino; cualquier otra forma de posesión o propiedad provenía del rey, esta distribución que hacia el rey las podemos enumerar en la siguiente clasificación:

Tlatocalalli: Tierras del rey.

Pillalli: Tierras de los nobles.

Altepetlalli: Tierras de los pueblos.

Calpullalli: Tierras de los barrios.

Mitlchimalli: Tierras para la guerra

Teotlalpan: Tierras de los dioses.

Como ya se dijo el rey era el dueño de todas las tierras, pero podía repartirlas entre los diferentes grupos imponiendo a cada uno ciertas condiciones, para el maestro Lucio Mendieta Núñez se podían dividir en tres grupos, tomando en cuenta a las personas que favorecía con estos repartos.

Primer grupo: Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo grupo: Propiedad de los pueblos.

Tercer grupo: Propiedad del ejército y de los dioses.

En el primer grupo se encuentra a los miembros de la familia real, a los nobles y a los guerreros, a los cuales el rey les donaba tierras, bajo la condición de transmitirlos a sus hijos, en pago estos nobles, rendían vasallaje al rey, le prestaban servicios particulares como el de darle mantenimiento a sus jardines y palacios; al extinguirse la familia en línea directa o al dejar de prestar servicios al rey, volvían las propiedades a éste para un nuevo reparto.

Cuando el rey donaba una propiedad a un noble sin la condición de trasmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla cumpliendo con la única prohibición que era la de no trasmitirla a los plebeyos, pues estos no tenían derecho de adquirir alguna propiedad inmueble, esto mismo pasaba con la propiedad adquirida por herencia de los primeros pobladores.

No todas las propiedades de los nobles y guerreros provenía de las conquistas; gran parte de sus posesiones se remontaban cuando se fundaron los reinos, estas tierras eran labradas por los macehuales o peones de campo. En cambio las tierras provenientes de las conquistas, se encontraban ocupadas por los vencidos y la donación hecha por el rey no implicaba un despojo, sino que los antiguos dueños vencidos, seguían con la posesión y goce de las tierras, pero bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían. De propietarios

pasaban, al perder su libertad, a ser una especie de inquilinos o aparceros, que recibían el nombre de mayeques, con privilegios que podían transmitir a sus descendientes, como era el de no poder ser arrojados de sus tierras y que una parte de los frutos fuera para ellos y otra para el noble o guerrero propietario.

En el segundo grupo se encontraba las propiedades de los pueblos, la triple alianza estaba compuesta por reinos que fueron fundados por tribus provenientes del norte del país, que traían consigo una cultura y organización propia. Estas tribus estaban compuestas en su mayoría por pequeños grupos que a su vez estaban emparentados entre sí, sujetos bajo el mando del individuo más anciano.

Al llegar al territorio donde sería su residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma familia o emparentados entre sí, se reunieron en pequeños terrenos donde edificaron sus hogares y utilizaron las tierras necesarias para su subsistencia a estas secciones se les dio el nombre de Calpulli palabra que significa “barrio de gente conocida o de linaje antiguo”, y a las tierras pertenecientes al Calpulli se les llamaba Calpullalli, que significaba, tierra del Calpulli.

Pero con el paso del tiempo y con el crecimiento de estos barrios, el rey temió que se pudiera dar un levantamiento de estos centros por lo que ordenó que cierto número de personas abandonaran su barrio original para trasladarse a otros pueblos, de los que, a su vez, salía igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquellos en acatamiento de la orden del rey, esto fue con el objeto de destruir la unidad de los Calpulli y evitar así cualquier tipo de levantamiento. Estos intercambios de personas dieron como resultado, que los usufructuarios de las tierras ya no fueran gente de la misma familia, sino simples vecinos del barrio, pero quedándose la designación de Calpulli por tradición.

“El usufructo de estas tierras era transmisibles de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales, la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo”³. Como resultado de esto solamente los descendientes de los habitantes del Calpulli tenían la capacidad para gozar de la propiedad comunal.

Cuando alguna tierra del Calpulli quedaba vacante por cualquier motivo, el jefe o el señor principal del mismo en reunión con los ancianos, la repartía entre las familias recién formadas, cada jefe de Calpulli, estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios del poseedor.

Además de las tierras que poseían las familias del Calpulli, había otras, de tipo comunal, que pertenecían a los habitantes del pueblo o ciudad, los frutos de estas eran destinadas a los gastos públicos el pueblo y al pago del tributo; eran labradas por los trabajadores en horas determinadas, estos terrenos se llamaban Altepetlalli y se asemejan mucho los ejidos y propios de los pueblos españoles.

El tercer grupo estaba formado por la propiedad del ejército y de los Dioses. Grandes extensiones de tierras estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otras a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a quienes así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían.

³ *Idem*, p. 17.

Los aztecas tuvieron normas y tribunales que conocieron de asuntos relacionados con el aprovechamiento de la tierra, sus normas procesales sólo estaban registradas en forma de dibujos y pinturas jeroglíficas; sin embargo, las revelaciones y crónicas de los descubridores y conquistadores, aportaron datos sobre las costumbres, sistemas de vida, su organización política y el régimen de sus tribunales.

En sus inicios el pueblo azteca se rigió por lo que hoy conocemos como derecho consuetudinario, pero con el paso del tiempo se fue perfeccionando en un sistema jurídico más completo. “La máxima autoridad judicial la representaba el Tlatoani, esta autoridad suprema era compartida por la segunda fuerza política de Tecnochtitlan, ocupada por Cihuacóatl, quien en ciertos supuestos podía inclusive por delegación realizar funciones de Tlatoani”⁴.

“El Tlaxitlan era el tribunal de primera instancia donde se ventilaban los problemas de la tierra, los magistrados indígenas tomaban en cuenta los mapas o planos para fallar en los litigios agrarios, así como el de ordenar el desahogo de las pruebas para mejor proveer, el tribunal de alzada o segunda instancia correspondía al Huey Tlatoloyan o Consejo supremo, que conocía de los recursos de apelación que interponían las partes en contra de las resoluciones del Tlaxitlan”⁵.

Se buscaba por medio de los tribunales, más que vencer por la fuerza al perdedor del juicio, convencer por la razón a las partes y a la comunidad, con lo cual se fortalecía el principio genérico, existente en todos los Estados de Derecho, de prohibir la venganza privada y realizar un proceso jurisdiccional para conseguir justicia.

⁴ Obregón R. María Concepción. *Sistemas de gobierno de Tecnochtitlan*. Editorial Departamento del Distrito Federal, México, 1994, p. 162.

⁵ Díaz de León Marco Antonio, *Ser y debe ser de la justicia agraria en México*, Revista de los Tribunales Agrarios. Año IX, México, 2000, p.142.

Conviene destacar en relación con la materia agraria que la mayoría de las leyes procesales de los mexicanos se destinaban más a regular la seguridad del Estado, de las personas y de los bienes y predios públicos, como los pertenecientes a los barrios o calpullis, valores tales que merecían la tutela del Derecho penal, aunque sin descartar el desahogo de procedimientos civiles en algunos supuestos de menor lesión jurídica. En materia agraria, se consideraba como delito grave, alterar los límites de las heredades o la negligencia en el cargo de cuidar una propiedad inmueble.

1.1.2 LOS MAYAS

Es sin duda uno de los más importantes pueblos étnicos que poblaron el territorio mexicano, puso sus dominios en lo que hoy son los Estados de Chiapas, Quintana Roo, Yucatán y gran parte de Centroamérica, este pueblo tuvo un gran desarrollo cultural. Muchos historiadores consideran que la propiedad y el aprovechamiento de la tierra entre los mayas eran de carácter comunal.

Las tierras eran comunes, y casi entre los pueblos no había términos mejores que las dividieran: aunque si entre una provincia y otra, también eran comunes las salinas, que estaban en las costas del mar, y los moradores más cercanos a ellas debían pagar su tributo a los señores de Mayapán con alguna parte de la sal que cogían. Esta forma comunal de las tierras se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligaba a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos.

“La organización de la propiedad agraria maya dependió de la familia, no existiendo relaciones entre explotados y explotadores (intercomunamente). Este periodo puede ser considerado como el de la libre apropiación de la tierra

en la que no existió originalmente la propiedad privada de los medios de producción. Este sistema de desarrollo de las comunidades se transformó en la medida en que surgieron los dominios territoriales y con ello el despotismo tributario, fue así como surgió lo que podríamos denominar derecho clasista de la propiedad”⁶.

“En instinto de conservación del individuo y el de reproducción de la especie, fueron los factores que determinaron la formación del Derecho maya. En la época del imperio maya, existían perfectamente delineadas las dos clases de propiedad agrícola: la propiedad comunal, propiedad del Estado o propiedad pública, que estaba destinada para cubrir las necesidades públicas, y de cuyo cultivo se encargaban los tributarios, utilizando a los esclavos para el trabajo rudo; y la propiedad particular, de la nobleza y algunos tributarios convertidos en pequeños propietarios, destinada para satisfacer las necesidades de sus dueños”⁷.

Los juicios eran sumarios y se ventilaban siempre en forma verbal, la autoridad máxima en materia judicial residía en el Ahua (rey), quien la delegaba en los caciques o Batanes, y éstos, además de sus funciones administrativas, ejercían las judiciales, la jurisdicción del Batanes comprendía sólo el territorio de su cacicazgo; la del Ahua la ejercía en todo el Estado. Todo el Derecho maya fue consuetudinario, no existieron normas escritas, pues los preceptos jurídicos y legales estaban arraigados en la conciencia popular, en forma de costumbres, pero no dejando de poseer por eso, fuerza positiva.

⁶ Durand Alcántara Carlos Humberto. *El derecho agrario y el problema agrario de México*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 78

⁷ Pérez Galaz Juan de Dios. *Derecho y organización social de los mayas*. Editorial Gobierno de Campeche, México, 1943, p. 55.

1.2 ÉPOCA COLONIAL

Con la llegada de los españoles a México y con la dominación que hicieron de los pueblos aborígenes que lo habitaban, comenzó un proceso de apoderamiento mediante la fuerza de las armas, del territorio dominado por estos.

Es probable que la primera propiedad indígena que paso a sus manos fue la particular comenzando por la del rey que era llamada Tlatocalalli, el Pillalli que era la tierra de los nobles, la tierra de la guerra que recibía el nombre de Mitlchimalli y la que correspondía a la clase sacerdotal el Teotlalpan. De acuerdo con los principios de la época y del Derecho de conquista vigente en aquella etapa ninguna regla de propiedad indígena fue respetada, pero las que se conservaron por tiempo debido a su importancia social fueron el Altepetlalli y el Calpulli.

“Los Españoles quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales”⁸. En esta época la conquista era considerada como soberanía sobre el territorio y población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles y también eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, muchos escritores de la época consideraban que el Papa tenía la representación de dios en la tierra, y como dios es el dueño del universo, al papa correspondía la distribución de los dominios territoriales.

⁸ Mendieta y Núñez Lucio. *op. cit.*, p. 33.

Algunos juristas de esta época afirmaron que la bula de Alejandro VI dio a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.

Los repartos estaban autorizados por medio de un mandato por cédula de 13 de julio de 1573, en la cual se expresaba que ningún descubrimiento se hiciese a costa de los reyes, y en otra, de 1542 se autorizaban las gratificaciones por gastos y trabajos en el descubrimiento a quienes lo hubieren efectuado, estas cédulas reciben el nombre de Leyes de Partidas.

Como se puede notar una vez lograda una conquista, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y un número suficiente de indígenas, aparentemente para que los instruyesen en la religión católica; pero la realidad era muy diferente pues los utilizaban para la explotación de las tierras repartidas.

No hay que confundir los repartimientos con las encomiendas. “A finales del siglo XV, con Cristóbal Colón en la Española, nace el repartimiento de indios. Tanto las Instrucciones de Granadas de 1501, como las Instrucciones Complementarias de 1503 ordenaban que los indígenas se redujeran a pueblos regidos por un capellán para el pago de los diezmos reales y eclesiásticos; pero lo más importante de estas instrucciones fue que de manera terminante declaraban que convenía que los cristianos se sirviesen en esto de los mismos indios, pero los indios no sean maltratados como hasta ahora”⁹.

Como se puede notar el repartimiento era una distribución de indios entre los conquistadores, con fines religiosos y fiscales, esto es que de los indios repartidos, unos continuaban en posesión de sus tierras pero estaban obligados a pagar un tributo al encomendero y otros eran empleados en la explotación de las propiedades de éste. Acontecía también que el dueño de un repartimiento

⁹ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p.176.

hacía, a su vez, un segundo reparto de indios que le habían tocado en suerte, a otros españoles llegados a colonizar las nuevas posesiones y a estos repartos subsecuentes era a lo que se daba el nombre de encomiendas.

“Históricamente la encomienda se inició una vez que Cortés había conquistado México (agosto de 1521) fue el propio Cortés quien brindó encomiendas entre sus soldados”¹⁰. Los encomenderos ejercieron a principio de la época colonial, una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indígenas que le habían sido repartidos, o encomendados, y muchos abusando de esta circunstancia, se apoderaron de las tierras que estos poseían y extendieron así, arbitrariamente, las propiedades que les habían sido repartidas.

“Las encomiendas y repartimientos de los indios significaban, en realidad, la esclavitud de estos. Desde un principio y en relación con la encomienda, Fray Bartolomé de las Casas tomó la defensa del aborigen y para tal efecto desde 1515 se trasladó a las Cortes Españolas, reiterando repetidamente su protesta contra los abusos de los encomenderos; como consecuencia de esto, se quiso evitar que la encomienda de las islas se trasladara a la Nueva España, pero ya vimos como de todos modos Cortés logró implantarla”¹¹. Pero logró la prohibición de la encomienda en las Leyes Nuevas, de Barcelona, del 20 de noviembre de 1542.

También se trató de atemperar el sistema autorizándose los repartimientos y las encomiendas por una vida; pero las gestiones, las intrigas, las influencias puestas en juego por los interesados, lograron que se alargaran hasta cuatro vidas. Por fin, en 1570 fueron definitivamente abolidas, con excepción de las que se concedieron a los descendientes de Hernán Cortes.

¹⁰ Durand Alcántara Carlos Humberto. *op. cit.*, p. 102.

¹¹ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p.177.

La propiedad eclesiástica en la Nueva España tiene una gran importancia, pues la iglesia logró tener en sus manos una gran parte del territorio nacional, ya dominaba en todos los gobiernos de los países cristianos la tendencia de impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces, En la época en que los españoles se apoderaron, por medio de la conquista, de lo que más tarde debía de llamarse Nueva España.

En España en el año de 1130, Don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a monasterios e iglesias. “Por lo que respecta a la Nueva España, la prohibición existente en la península se reprodujo expresamente en la cédula del 27 de octubre de 1535.

Pero aun con esta disposición, no se evitó que la propiedad eclesiástica aumentara considerablemente, esto se debía a que en ese tiempo el espíritu religioso era muy fuerte, cosa que impedía que se cumpliera con la prohibición, además los mismos soberanos no la obedecían al ser ellos mismos los que hacían grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas.

Quienes eran los más afectados por el aumento de la propiedad eclesiástica eran los indígenas, pues la mayoría de las propiedades que fue adquiriendo esta, fue arrebatada a los pueblos aborígenes, pero no solo los indígenas sufrieron pérdidas por el acumulamiento de riqueza del clero también el gobierno español, pues como los bienes del clero estaban exentos de impuestos, conforme aumentaban eran pérdidas para el erario.

En España era tradicional esta concentración de la propiedad en manos de la iglesia, y aunque se legisló con cierta frecuencia para impedir tal cosa, se dice que cerca de la mitad de la extensión territorial estaba en poder del clero durante el siglo dieciséis. Por otra parte, las órdenes religiosas continuaron aumentando sus propiedades por diversos medios.

“ Los legados, las obras pías, las donaciones, compras y adquisiciones por usucapió eran frecuentísimos y a fines del siglo dieciocho la propiedad eclesiástica, tanto secular como regular, constituía una inmensa riqueza más o menos muerta, a la que resultaron referidos todos los problemas económicos de México.”¹²

“Cuando se comenzó a legislar sobre el repartimiento de tierras, se ordenó que se respetase la propiedad de los indios. La mayor parte de la propiedad de los pueblos indios quedó, por lo tanto, como en la época precolonial; pero algunos indígenas gozaron de la propiedad privada, desconocida por ellos hasta entonces en toda la amplitud que le daban los pueblos civilizados de Europa. En efecto los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que les fueron edictos en la Conquista o que prestaron relevantes servicios a la Corona, para que gozasen en la propiedad absoluta”¹³. Otros indígenas adquirieron tierras por compra a la Corona también en absoluta propiedad.

En lo referente a la propiedad comunal se reconocían cuatro clases: el Fundo Legal, el Ejido, los Propios y las tierras de repartimiento, el principal propósito de los reyes católicos fue la evangelización de los indígenas, pero debido a que se encontraban dispersos por el territorio, fue necesario que emitieran cédulas en las que ordenaban a los Virreyes y Gobernadores, que concentraran a los indios en pueblos de una manera suave y blanda.

El lugar destinado para que los indígenas levantaran sus casas era de una longitud de seiscientas varas a partir de la iglesia hacia el norte, el sur, el este y oeste, esta propiedad era enajenable pues era dada al pueblo no de manera particular y recibía el nombre de fundo legal.

¹² González de Cossio Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915*, Editorial centro de estudios históricos del agrarismo en México. México, 1981, p. 93.

¹³ Mendieta y Núñez Lucio, *op. cit.*, p. 64.

El Ejido es el campo o tierra que esta a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida, Don Felipe II mandó el primero de diciembre de 1573, que en los sitios en que se han de formar los pueblos tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranza y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de los españoles.

Los Propios eran terrenos que los pueblos tanto de españoles como de indios, tenían destinados para cubrir sus gastos públicos, los Ayuntamientos los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo para que los cultivaran, aplicando lo que percibían, a los gastos públicos de pueblo.

Otro tipo de propiedad comunal eran las tierras de repartimiento que eran las que poseían los indígenas en su barrio antes de la conquista y que cuando iban a fundar otro pueblo podían continuar con su goce, estas tierras y las que se les dieron por disposición y merced especiales, constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidad indígena o de comunidad.

Debido al abuso de los españoles al extender sus propiedades más de lo que les correspondía explotando las tierras como si fueran propias y como manera de acrecentar el erario se crearon las composiciones de la corona, que era una manera de legalizar y obtener un título de propiedad sobre las ampliaciones de propiedades que se hicieron de manera ilícita.

Los indígenas eran considerados por los españoles como seres sin alma e incapaces, por lo que tratándolos de proteger se expidieron numerosas leyes por medio de las cuales se trató de poner su persona y sus bienes a cubierto de todo genero de abusos por parte de los colonos españoles. Por esta razón y aun cuando los indios que poseían tierras en propiedad individual tenían todos los derechos que la ley otorgaba al propietario, se mandó que no pudiesen

venderlas sin licencia de autoridad competente, licencia que se les concedería sólo en el caso en que estuviesen perfectamente acreditadas la necesidad y conveniencia de la enajenación.

Aparte de las diferentes leyes y cédulas que buscaban proteger a los indígenas, existió otra figura protectora de los indígenas que fue la Procuraduría de Indios, antecedente histórica de la Procuraduría Agraria, ésta fue creada mediante una extensa ordenanza del Emperador Carlos V., dictada en Toledo en el año de 1528, en la cual comunicaba a la Real Audiencia todos los atropellos y despojos de que ha sido informado, se venían cometiendo en perjuicio de los naturales, por los españoles civiles y militares, con la complacencia y aún con la complicidad de la propia Audiencia, y que para proteger y amparar a los indios, encomienda a los padres Piores de San Francisco el cuidado de “procurar, asesorar y defender, con toda su representación, a los susodichos indios”¹⁴.

Con el transcurso de tiempo y debido a que hubo eclesiásticos que cumplieron con estricto apego esta ordenanza protegiendo y asesorando a los indígenas cuando se quería abusar de ellos, surgieron grandes diferencias de opinión entre estos y las autoridades civiles de la Nueva España, representadas primero por la Real Audiencia, y posteriormente por el primer Virrey nombrado para la Nueva España, esto determinó que el Rey Felipe II, dictara una ordenanza de suspensión, en el año de 1545, de los Procuradores y Protectores de los indios, aunque dejó vigente las disposiciones que se habían dictado para amparar y proteger a dichos naturales.

Esta suspensión de los Protectores y Procuradores de indios tuvo una duración de entre 5 y 6 años y sus intención era la de abolir la exclusividad de los eclesiásticos en las funciones de Procuradores y Protectores de indios,

¹⁴ Balbas Antonio. *Recopilación de Leyes de los reynos de las Indias*. Tomo III. Segunda edición, Madrid, 1756, p. 67.

buscando que se incluyeran otras ordenes religiosas o personas civiles, debido a que como ya se dijo, no había entendimiento entre los eclesiásticos padres Piores de San Francisco y el gobierno civil.

Con fecha 19 de marzo de 1551 el Virrey Don Luis de Velasco, expidió el primer nombramiento de Procurador General de Indios, a favor del doctor Bartolomé de Melgarejo, abogado de la Real Audiencia, al que le confieren todas las atribuciones que habían tenido los Protectores y Procuradores de indios cuando estos eran eclesiásticos.

Las amplias atribuciones concedidas a los Procuradores de indios, fueron mal usadas por algunos, pues debían de informar a los Reyes de España de los abusos cometidos y éstos no lo hacían, ya que en las ordenanzas dictadas por estos monarcas se van señalando y precisando lo que los Procuradores deberían hacer y lo que no deberían de hacer, bajo pena de multas y otras sanciones.

No todos los Procuradores se hicieron de la vista gorda con los abusos cometidos contra los indios, hubo también Procuradores de buena fe y celosos de cumplimiento de su oficio que tuvieron controversias y luchas para el cumplimiento de su oficio de obtener justicia en beneficio de sus representados, tal es el caso de los procuradores de Durango, que llegaron al extremo de tener un duelo a espada con los Oidores de la Audiencia de aquella provincia que, asociados con partes interesadas, intentaban consumir el despojo de los indígenas de Santa Mará Ocotán y sus barrios, sin justificación legal.

Este asunto llegó hasta el Rey, quien investigó y exoneró de culpa a los Procuradores y castigó a los Oidores de la audiencia de la provincia, por la prevaricación que cometieron según se les comprobó por el enviado del Rey. “Las siguientes son ordenanzas que fueron dictadas para orientar y normar la

acción de los Procuradores, como tanto para revenir y castigar la actividad nociva de aquellos que ejercieron su cargo con deshonestidad:

- I. En las tierras que fueron descubriéndose, los capitanes no permitieron la entrada de abogados o Procuradores, para no dar motivo de diferencia y controversias entre los indígenas y colonizadores, sin embargo, los mismos indígenas pudieron nombrar quienes defendieran sus casos y quejas, y a quienes deberían de reconocérseles las mismas facultades de los Procuradores.
- II. Se ordenaba que en cada una de las Audiencias y Cancillerías se nombrará el número necesario de Procuradores, y capaces para dichos tramites.
- III. Se estipuló que ninguna persona que no tuviera título del Rey, u orden expresa podría actuar como Procurador en los negocios y litigios de los naturales, bajo penas ya fueran de multas o prisión.
- IV. A las personas a quienes se les hubiese expedido título de Procurador, no ejercieran sus funciones en tanto no hubiesen sido examinados por los procuradores y oidores de la Audiencia y se les considera aptos para ejercer sus funciones.
- V. Se exigía a los Procuradores que sus escritos y alegaciones no se apartaran de la verdad, bajo pena de multas, cuando en los estrados se afirmara algo que no fuese cierto.
- VI. Se reglamentaba la intervención oportuna de los Procuradores, en su debido turno y previa licencia del oidor de la Audiencia, pues de hablar fuera de su turno, el abogado de la parte contraria estaba en

su derecho de alegar beligerancia y se hacia acreedor de una multa cada que lo hiciera.

- VII.** Los Procuradores no estaban autorizados para hacer cobro alguno a los indios, puesto que recibían un sueldo por sus oficios por parte de la corona, bajo pena de que pagaran con multa el doble de lo que hubiesen recibido de sus defendidos, por algún concepto no justificado.
- VIII.** A los Procuradores se les prohibía recibir dádivas, dilatar las causas o no presentar oportunamente los escritos de defensa, bajo pena de ser suspendidos de en sus oficios, si hicieran tales cosas.
- IX.** Los Procuradores y abogados de la Audiencia, por ningún concepto podían seguir los pleitos por su cuenta, haciendo partido con alguna de las partes, en perjuicio de la otra; por que de hacerlo se les impondría una multa cada vez que lo hicieran.
- X.** Los Procuradores no tenían autoridad para hacer escritos sin la firma del abogado, sólo en los casos de rebeldía y para concluir los pleitos, y otros semejantes, para evitar que por falta de esos requisitos se demandara a la Audiencia la terminación de los negocios de los indios.
- XI.** Los Procuradores estaban obligados a depositar cualquier dinero, que sus partes les enviaran como donativos a costa de sus negocios, los depósitos debería hacerse ante los escribanos de las causas para hacerse el cargo y descargo de lo que justamente deberían gastarse en los menesteres del pleito. Los Procuradores que recibieran, en esa condición, algún dinero y no hiciesen el depósito del mismo en la forma

prevista, serán penados con el pago de cuatro veces más de la cantidad no manifestada.

- XII.** Para poder intervenir en los pleitos de los indios, ante la Audiencia, los Procuradores, deberían recabar el poder de sus representados, para acreditar su personalidad, de no hacerlo se les impondría una multa por cada vez que lo omitieran.
- XIII.** El Procurador que tuviera a su cargo un negocio, debería de estar pendiente en todas las diligencias y cuando no lo hiciera pagaría una multa, que le sería notificado por el escribano que previamente lo hubiera llamado a la vista de algo relativo al pleito.
- XIV.** Los Procuradores que perdieran o ocultaran escrituras o documentos de prueba, de interés para su parte representada, o no lo hicieran valer en sus alegatos se les impondría una multa sin perjuicio de tenerlo en la cárcel por el tiempo que fijara el Presidente y Oidores de la Audiencia, imponiéndose igual pena a cualquier otro oficial que tuviera conocimiento del hecho.
- XV.** Los Procuradores en sus escritos de petición, autos y sentencias, no debieron de omitir señalar a los Procuradores o abogados de las partes contrarias (españoles o indios) para que estos pudieran ser notificados y presentaran su defensa, quedando obligados los escribanos, a no recibirlas sin este requisito, y a informarlas al presidente u oidores que aplicarían una multa al que no lo hiciera en la forma indicada.
- XVI.** Los Procuradores deberían presentar sus escritos con buena letra, sin tener enmiendas o ralladuras, y en el cuerpo de los mismos se expresarían con claridad los hechos, acciones de derecho, e

igualmente en los casos de interrogatorios formularan las preguntas precisas y completas hasta el fin de cada una de ellas. El que no lo hiciera así se le imponía una pena por cada omisión.

- XVII.** Los Procuradores deberían de disponer del tiempo necesario para acudir a los alardes (pruebas y alegatos).
- XVIII.** Con el fin de que los Procuradores dispusieran del tiempo necesario para acudir a los alardes no se les apremiaría, sino solo cuando fuera absolutamente preciso, si hubiera transcurrido más del tiempo debido, lo anterior tenía validez a pesar de que hubiera ordenanzas en contrario.
- XIX.** Por ningún motivo se debería designar como Procurador y Protectores de indios a mestizos, por que podría ser en perjuicio de sus negocios, ya que los mestizos eran menos escrupulosos para hacer malos negocios, que los mismos españoles.
- XX.** Por tenerse conocimiento de los malos tratos dados a los indios vagantes en el Río Grande, se debía designar un Procurador que los amparase, que hiciera cumplir con las ordenanzas, no permitiendo que les hicieran trabajar más de diez horas ni se les pagase salarios reducidos y ninguno debería de tener condición de esclavo. En los días feriados deberían de asistir a los ejercicios religiosos.
- XXI.** También los indios de señorío deberían de contribuir para el salario de sus Protectores y Procuradores, puesto que una gran parte de los pleitos y negocios eran por las composiciones y mercadición o litigios de tierra de dichos señoríos.

XXII. Para que el Rey estuviera bien informado del trato que se daba a los indios, así como si eran amparados y si la defensa de los mismos era atendida convenientemente y con toda justicia y prontitud por los Virreyes, Presidentes, Oidores y Justicias o Intendentes de Provincias, los Procuradores deberían hacer relaciones que se enviarían directamente al Consejo de Indias, en las que se informaran de cualquier molestia, agravio o vejación, por parte de alguna autoridad o persona en particular; así como que sugieran lo que estimaran convenientes para la mejor enseñanza, alivio y conservación y todo lo que a su juicio mejorara sus condiciones de bienestar.

XXIII. Cuando el pleito fuera exclusivamente entre indios de señorío o comunidades mercaderes o también entre personas naturales, el Procurador por ningún motivo debería de tomar partido; procuraría cerciorarse quien de los litigantes tenía razón, para encontrar un convenio que satisficiera a ambas partes, para cuyo efecto el Procurador asesoraría a una y el Fiscal de la Audiencia a la otra; si el pleito era por tierras y el primer conocimiento lo hubiera tenido el Gobernador, Corregidor o Alcalde Mayor, el caso se llevaría desde luego, a Audiencia, sin que por ningún motivo cualquiera de las partes tuviera que salir de sus tierras hasta que la Audiencia emitiera la resolución por conducto del Procurador, a la autoridad que primero conoció del pleito para su cumplimiento.

XXIV. Los prelados y eclesiásticos, así como personas seculares de los indios, deberían de dar inmediato aviso a los Procuradores y otras autoridades que pudieran intervenir en los pleitos, cuando no hubiera protectores próximos; cuando tuvieran conocimiento que algún indio o indios, se encontrara en condiciones de servidumbre o como esclavos de particulares, estancias, minas, granjerías, haciendas o

cualquier otra parte que de inmediato se promoviera su libertad, que debería ser concedida sin dilación.

XXV. Los Virreyes y Presidentes de Audiencia, no renovarían, no podrían quitar el oficio de Procuradores, que hubiesen sido titulados, sin que para ello hubiese una causa legítima, cierta y examinada por la Audiencia y, en última instancia, por el Consejo de Indias.

XXVI. Los Procuradores Generales personalmente deberían presentarse a defender las causas de los indios, por su función, sin que en ningún caso pudiera nombrar sustituto o representantes.

XXVII. Los Virreyes, Presidentes de Audiencia y los gobernadores deberían de dar audiencia a los Procuradores, para escuchar, con toda atención las quejas y negocios de los indios, a fin de dictar las medidas necesarias para remediar abusos o hacer pronta justicia.

XXVIII. Los Procuradores deberían cuidar celosamente que los españoles que hubieran ocupado tierras de los indios no se les admitiera en composición, cuando hubieran ocupado esas tierras en contravención a las Cédulas y Ordenanzas Reales o representase títulos ilícitos; promoviendo, desde luego la nulidad de dichos títulos y a la vez solicitando la merced de tierras para que se practicara el deslinde de tierras de que hubiesen sido despojados.

XXIX. Los Procuradores deberían de vigilar con todo celo, que sólo se admitieran a composición las tierras que hubiese sido poseídas por más de diez años por personas españolas, pero sí hubiese indios que también las ocuparan, se les diera preferencia para admitirlo a composición, no importando lo que alegaran las otras partes, cuando

no se justificara plenamente haberlas ocupado por más de diez años sin perjuicio de los indígenas.

XXX. Los Procuradores deberían de vigilar con todo celo, que sólo se admitieran a composición las tierras que hubiese sido poseídas por más de diez años por personas españolas, pero sí hubiese indios que también las ocuparan, se les diera preferencia para admitirlo a composición, no importando lo que alegaran las otras partes, cuando no se justificara plenamente haberlas ocupado por más de diez años sin perjuicio de los indígenas.

Quedan así explicados en forma resumida, el origen y funciones que tuvieron los primeros procuradores y protectores de indios, desde 1528 al año de 1814, en que quedaron suprimidos definitivamente por el Gobierno Español, representado en ese entonces, en la Nueva España, por el Brigadier Félix María Callejas.¹⁵”

1.3 LA INDEPENDENCIA

La primera acta de independencia de México, fue suscrita en la Ciudad de Chilpancingo, el 6 de noviembre de 1813, por los revolucionarios Andrés Quintana Roo, Ignacio Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María de Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zarate, bajo las ordenes de José María Morelos y Pavón, si bien es cierto que este documento no contenía resoluciones agrarias, concretas acerca del uso y del dominio de tierras, declaraba los postulados de igualdad de todos los mexicanos ante la ley, de soberanía e independencia.

¹⁵ Balbas Antonio. *op. cit.*, pp. 70-85.

El 22 de octubre de 1814, se redacta la primera Constitución Política de México, que no llegó a regir en la Nación, suscrita en el palacio Nacional de Apatzingán, estaba formada de doscientos cuarenta y dos preceptos en donde se declaraban los principios de derecho público que habría de regir a la Nación, y que en realidad era un compendio de las ideas de Hidalgo, Morelos y Rayón con influencias de letrados como Carlos María de Bustamante, Andrés Quintana Roo, Manuel Sabino Crespo inspiradas en el siglo de la ilustración. En este documento se resaltan los propósitos de libertad al oprimido, que por fin le era reconocida su igualdad ante la ley y la posibilidad de ser feliz, pues de acuerdo con su artículo 24: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

Sin embargo, este documento como el anterior tampoco dice algo referente al dominio de las tierras y aunque fueron creados antes de la consumación de la independencia con el simbólico abrazo de Acatempa y con el plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, es importante mencionarlas pues fueron antecedentes de la primera Constitución del México Independiente.

La segunda Acta de la Independencia Mexicana, del 28 de septiembre de 1821, un día después de la entrada de Iturbide a la Ciudad de México, no era mas que la culminación de un plan premeditado que culminó con la coronación del Jefe del Ejercito de las Tres garantías y con esto la conservación de privilegios y bienes.

Los decretos y ordenes expedidas en el periodo del 28 de septiembre de 1821 al 24 de febrero de 1822, fecha en que se estableció el Soberano Congreso mexicano, ninguno representaba alguna solución a los problemas de dominio y explotación de la tierra.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, comienza la vida institucional de la nación soberana e independiente, bajo la forma de gobierno representativo popular federal, tampoco en este documento se busca solucionar el problema del dominio y explotación de la tierra, aun con esto el Congreso Mexicano fue solucionando los problemas agrarios como se iban presentando.

El 2 de marzo de 1831 se promulgó una ley donde se ordenaba la formación del primer Censo General de la Federación, este evento constituye un firme paso en el conocimiento verdadero de la situación del país.

Tres años después en enero de 1834, los presbíteros indígenas Carlos Tepixtoco Abad y Epigmenio de la Piedra, hicieron circular cuatro papeles, con el membrete de “Comandancia del Ejército restaurador del Imperio de Moctezuma”, en el que se daban instrucciones para poner en práctica el Plan de la Monarquía Indígena, en cuyo artículo 33 estipulaba que: “Todos los pueblos que no tengan terrenos suficientes, ni el agua necesaria con respecto a su población, se les dará de ésta la conveniente, y de aquél mil varas a cada viento; y por uno y otro se indemnizará justa y oportunamente a los propietarios de quienes se tomare”. Pero al señor de la Piedra se le otorgó una plaza en el gobierno y este plan no se llevo a cabo.

Otra disposición importante fue la creación de la Dirección de Colonización, uno de los motivos de la creación de esta dependencia era la de promover la inmigración extranjera para poblar nuestros inmensos terrenos, pero cuyo resultado fue catastrófico perdiendo más de la mitad de nuestro territorio a manos de estados Unidos de Norteamérica en el año de 1847.

En el año de 1847 en la ciudad de San Luis Potosí, prevalecía una pobreza extrema que se podía ver en cualquier parte de este Estado, para tratar de remediar este mal el abogado Ponciano Arriaga, en uso de las facultades

que tenía como diputado de la legislatura local de San Luis Potosí presenta el nueve de febrero de 1847 su proyecto para instituir las Procuradurías de Pobres. Ya, en la Exposición con que presentó su proyecto, dejó consignado.

“Hay, en medio de nuestra sociedad una clases desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recaen por lo común no sólo el peso y el rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad, la injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos”¹⁶.

La obligación de la Procuraduría de pobres era, ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier agravio, exceso o vejación que se cometiera contra ellas, ya sea por el poder judicial, político o militar del Estado.

Los procuradores de pobres podrán realizar la denuncia en forma verbal o por escrito según sea la naturaleza del caso, una vez recibida la denuncia la autoridad respectiva procederá sin demora a averiguar el hecho, decretara la reparación de la injuria, y aplicara el castigo legal correspondiente.

Hay una similitud entre la Procuraduría de Pobres y el sistema de amparo que se instaura en la Constitución, pero la diferencia primordial consiste que en la Procuraduría no existe la suspensión del acto reclamado; por que la reparación de los agravios de que ésta ha de quejarse en nombre de sus

¹⁶ Ramírez Arriaga Manuel, *Ponciano Arriaga el desconocido*, Editorial sociedad mexicana de geografía y estadística. México, 1965, p. 184.

representados deberá pedirla con el carácter de pronta e inmediata y las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal a la autoridad, funcionario o agente público contra quien se interpuso la queja.

La garantía que presta la Ley Arriaga para proteger los derechos individuales, es apenas un detalle de la Procuraduría de Pobres, pues ésta abarca mucho más al tratar que el Estado intervenga para remediar los males sociales y colectivos, además los procuradores tenían entre sus obligaciones la de informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que aliviaran la situación del pueblo, y para asegurar el cumplimiento y estabilidad de las mejoras propone la creación de un fondo público.

Los procuradores de pobres tenían a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron, además de que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí les proporcionaría un local para que realicen sus funciones ubicado en un lugar visible y accesible. Para ser procurador de pobres se necesitaba ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida y lícita, haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la jurisprudencia.

El 5 de marzo de 1847 el Congreso del Estado de San Luis Potosí emite el decreto de aprobación del proyecto de Ley de la Procuraduría de Pobres y, el 9 de marzo la legislatura potosina lo pone en manos del gobernador don Ramón Adame quien a su vez la promulga y publica el día 10 de mismo mes, pero debido a la guerra contra Estados Unidos de América, detiene la aplicación íntegra de esta Ley.

“Se llega aun a designar a los procuradores y éstos inician el ejercicio de sus funciones, sólo que en una esfera reducida”. Los procuradores nombrados fueron los Ciudadanos Vicente de Bustos, Manuel M. Castañeda y Manuel Arriola la designación se llevo a cabo el cinco de mayo de 1847, y su publicación en el periódico oficial del estado, fue el 29 de mayo de 1847.

Después de la guerra que terminó en el año de 1847 contra Estados Unidos y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, además de las durísimas experiencias sufridas en cerca de treinta años de vida independiente, se comisionó a la junta directiva del ramo de colonización para que formulara las bases de una política que resolviera los problemas que el dominio y usufructo del campo presentaban, pero aun con esto la situación de los campesinos y desposeídos de tierras no mejoró en nada

“El 23 de junio de 1856 el diputado Ponciano Arriaga pronuncio en el Congreso su voto sobre el derecho de la propiedad, definiendo a este como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción”¹⁷. Cuando presentó este voto fue constituyente por los estados de Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas además por el Distrito Federal, a continuación se presenta en diez puntos el voto particular sobre el derecho de propiedad sintetizado:

1. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara. Confirma o perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático.

¹⁷ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p. 211.

2. Los poseedores de fincas rusticas que tengan una extensión mayor de quince leguas cuadradas de terreno, para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberán deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos por aquellos rumbos que están en contacto con propiedades ajenas o caminos públicos. Sin estos requisitos no tendrán derecho a quejarse de daños causados por los vecinos o transeúntes, o por caballerías o ganados que se apacienten en la comarca, ni a cobrar cosa alguna por lo pastos, montes, aguas o cualesquiera otros frutos naturales del campo.
3. Si después del término de un año permanecieron sin cercado, incultos u ociosos alguno de los terrenos que habla el artículo precedente, causaran a favor del erario federal una contribución de veinticinco al millar, sobre su valor verificado por peritos que nombre el gobierno. En caso de no pagarse con puntualidad esta contribución, se ira capitalizando sobre el mismo terreno hasta que se extinga su justo precio. En este caso, el causante estará obligado a otorgar una escritura de adjudicación en favor de la hacienda federal.
4. Los terrenos de fincas o hacienda que tengan mas de quince leguas cuadradas de extensión, y dentro del término de dos años no estuvieron a juicio de los tribunales de la Federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán renunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal y rematándolos al mejor postor.

“El nuevo propietario, que no podrá comprar más de quince leguas cuadradas de tierras, tendrán la obligación de cercala y cultivarla dentro del término de un año, so pena de perder todos su derechos.”

5. Las ventas y demás contratos que recaigan en terrenos de una extensión menor que quince leguas cuadradas, serán libres de todo derecho fiscal.

Los escribanos públicos autorizarán estos contratos, haciendo cargo de los gastos de escritura, a la hacienda federal, que pagará de los fondos producidos por la venta de tierras.

6. El propietario que por cualquier contrato o causa quisiere acumular mayor extensión que la de quince leguas cuadradas de terreno, pagará por una vez el erario de la Federación un derecho de 25 por ciento sobre el valor de la adquisición que exceda de aquella base. El derecho de retracto o tanteo queda limitado a sólo aquellos que no sean propietarios de terreno, o a los que siéndolo, tengan menor cantidad que la fijada en los artículos anteriores.
7. Quedan abolidas las vinculaciones de toda especie, las mejoras de tercio y quinto, los legados testamentarios y las sustituciones, que consistan en bienes territoriales, y excediendo de la base fijada, se hagan a favor de una sola persona. Quedan prohibidas las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas, cofradías, o manos muertas. La ley fijará las penas que deban imponerse a los contraventores.
8. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización.
9. Cuando dentro del territorio de cualquiera finca rústica estuviere abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriera y denunciare cualquiera otra extraordinaria, los tribunales de la Federación

podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y denunciantes, y fijar lo que la hacienda federal debe pagar al propietario por justa indemnización de su terreno, sin respecto a la riqueza o explotación denunciada o descubierta. Quedan extinguidos los monopolios para el paso de los puentes, ríos y calzadas, y no hay obligación de pagar sino las contribuciones establecidas por las leyes del país. El comercio y la honesta industria no pueden ser coartados por los propietarios de fincas rústicas dentro del territorio de ellas.

10. Los habitantes del campo que no tengan un terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos, quedan libres y exentos por el espacio de diez años, de toda contribución forzosa; del uso de papel sellado en sus contratos y negocios; de costas procesales en sus litigios; de trabajos en obras públicas, aun en el caso de sentencia judicial; de todo derecho de estola y obvenciones parroquiales, tengan la denominación que tuvieren; y de todo servicio o faena personal, contrarios a su voluntad, exceptuándose la ejecutiva aprehensión de los malhechores. El salario de los peones y jornaleros no se considera legalmente pagado ni satisfecho, sino cuando lo sea en dinero efectivo. Para dirimir todas las contiendas es indispensable siempre un juicio en la forma legal, y ningún particular puede ejercer por sí mismo coacción o violencia para recobrar su derecho, ni para castigar una falta o delito.

En este voto Ponciano Arriaga demuestra el conocimiento y la preocupación que tenía por la situación que prevalecía en el campo mexicano, y la manera en que pensaba que se podía solucionar la injusticia que prevalecía en este, cabe recordar que este voto no paso a ser más que una intervención de tribuna.”Aclaremos que Arriaga no va en contra del sistema de propiedad privada, más bien lo defiende. Aspira a su modificación con objetivos sociales para que verdaderamente sirva a la nación antes que a las personas”¹⁸.

¹⁸ Medina Cervantes, José Ramón. *Derecho agrario*. Editorial Harla, México, 1989, p. 94.

Después de la independencia de México en el año de 1821 hasta la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856, aun con el problema agrario que seguía aumentando, los gobiernos que desfilaron en esa época, no buscaron la solución a este problema, al contrario con las leyes y decretos expedidos solo complicaron más esta situación, pues aunque reconocían la mala distribución de las tierras la única solución que daban era la redistribución de la población, promoviendo la colonización en los terrenos baldíos de zonas desplomadas y en las fronteras.

Con estas Leyes se trataba de convertir a los militares en campesinos, prefiriéndolos incluso sobre los derechos de los vecinos del lugar, se pretendió también relacionar a los indígenas con extranjeros en las nuevas colonias, cometiendo el error de permitir la colonización de la parte norte del país por extranjeros lo que trajo graves consecuencias como una guerra contra Estados Unidos de Norte América y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

En el año de 1856 se suscitaron varios hechos trascendentales, se reunió el Congreso para dar una nueva Constitución para la Republica, Ponciano Arriaga pronunció su magnifico voto sobre el derecho de propiedad. “Siendo Presidente de la República don Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la prosperidad raíz, base fundamental de la riqueza pública”¹⁹.

En esta Ley se ordenó que todas las fincas rústicas y urbanas que administraran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la Republica, se adjudiquen en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el

¹⁹ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p. 220.

valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual, pero lo más grave de esta ley es que declara que las corporaciones comprendían todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida, siendo esto interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo el imperio de esta Ley.

Con la Ley de Desamortización se suprimió la amortización y le quito personalidad jurídica al clero político para continuar como terrateniente, pero se fortaleció así el gran hacendado mexicano que se convertirá en latifundista debido a que no se coordinó la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, siendo esto lo que provocó el malestar del campesinado y el inicio de la revolución de 1910.

1.4 LA REVOLUCIÓN

Debido al abuso cometido en contra del campesino, en el año de 1910 estallo la revolución mexicana, antes de ésta se expidió un Decreto que ordenaba se continuara con el reparto de tierras a los campesinos, en propiedad privada pero que eran inajenables, inembargables e intrasmisibles durante un lapso de 10 años. Con esto se reconocía el problema agrario del país, pero la magnitud del problema era muy grande para el insignificante y tardío remedio, pues aun con este Decreto no se pudo evitar la guerra de revolución.

En esta época el clero fue excluido definitivamente como poseedor de bienes raíces, pero no fue sustituido como debería de haber sido por los miles de labradores pobres de país, sino fueron a parar a manos de grandes hacendados que de esta manera se transformaron en latifundistas, estos a su vez se enfrentaron en una lucha desigual a la pequeña propiedad aun existente absorbiéndola y aumentando sus grandes haciendas, sin que el gobierno hiciera algo por la clase campesina agobiada, y en forma inapropiada abolió los límites de la propiedad dejando que el poderoso adquiriera las propiedades que quisiera, esto se demuestra cabalmente en una frase del general Terrazas que decía “Yo no soy de Chihuahua, Chihuahua es mía” esto debido a las grandes extensiones de tierras que poseía.

La situación agraria era tan desesperante, pues muchos campesinos perdieron la propiedad que antes había sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes a favor de los grandes hacendados estas tierras pasaron a manos de estos últimos.

La inquietud de un cambio en la situación de México, no sólo era de la clase campesina, sino también de los obreros; sin embargo aun con las famosas huelgas de Cananea el 1 de junio de 1906 y la de Río Blanco del 7 de enero de 1907, que fueron sangrientamente reprimidas por el gobierno federal, no fue determinante el movimiento obrero en la lucha social de la revolución.

Aun con esta situación, el problema agrario comenzó a preocupar a los grandes pensadores y actores políticos de la época. “Para octubre de 1908 apareció un libro denominado “la sucesión presidencial” de Francisco I. Madero, que aunque no se ocupó del problema agrario y sí apenas tocó la agricultura, planteó la realidad política del país que sería factor decisivo para desencadenar la lucha del 20 de noviembre de 1910”²⁰.

²⁰ Chávez Padrón Martha. *op. cit.*, p. 236.

La situación jurídica, económica y social del trabajador del campo era tan grave, que la mayoría de ellos simpatizaron con un movimiento que no sólo luchaba por mejorar su situación política y social, sino que también planteaba la restitución de las tierras que le habían sido arrebatadas por aparentes causas legales, pero que en el fondo apuntaban hacia su bajo nivel económico, la desigual competencia del latifundio y la ignorancia que tenían del sistema judicial, así como la complicidad de las autoridades con el hacendado.

Con esto cobraron vigencia las ideas de Hidalgo, de Morelos y de Ponciano Arriaga, en las que señalaban que el problema agrario debería de resolverse repartiendo las tierras en manos de muchos, en pequeñas porciones que cada persona atendiera personalmente, para que mediante su trabajo constante y arduo, pudiera sostener a su familia, logrando con esto un beneficio a la sociedad y al mismo país.

El 5 de octubre de 1910 se proclamó el Plan de San Luís por Francisco I. Madero, que era netamente político como lo expresa su lema “Sufragio Efectivo y No Reelección”. “El aspecto agrario lo plantea en el tercer párrafo del artículo tercero, en el que subraya que abusando de la Ley de Terrenos Baldíos los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, fueron despojados de sus terrenos. Este Plan habló de ese movimiento por que la restitución era un anhelo para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de sus tierras y explotados como peones en las grandes tierras del latifundista.

De ahí que grandes representantes del pueblo apoyaran a Francisco I. Madero, como lo hizo Emiliano Zapata al expresarle que estaba conforme con el Plan de San Luís y que lucharía hasta lograr su total cumplimiento. “Zapata creía que no sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al general o Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que

al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el programa del campo en toda la República”²¹.

Una vez con el triunfo de la revolución y como representante de esta Madero firmó el convenio de Ciudad Juárez, en el cual de manera equivocada se comprometió al licenciamiento de las tropas revolucionarias provocando discordias con sus principales jefes revolucionarios que consideraban que aun había mucho por realizar.

Luego de la firma de este convenio, el 25 de mayo de 1910 Don Porfirio Díaz dimitió y salió rumbo a Francia el 1 de junio de ese mismo año. El 15 de octubre de 1911 fue electo Francisco I. Madero como Presidente de la Republica, y al poco tiempo aclaró que el nunca prometió, ni ofreció repartir propiedades, que el propuso crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo constante y observando las leyes vigentes del país.

“Emiliano Zapata un hombre inculto, que había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, y que creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionara el problema agrario en México, se restituyeran y se dotara de tierras a los desposeídos, y que estos principios se consagrasen en las Leyes de México”²². Se levanto en armas contra Francisco I. Madero el 28 de noviembre de 1911, proclamando el Plan de Ayala.

En este plan se expresaba que los pueblos entraran en posesión de las tierras usurpadas de manera inmediata y que los particulares que aseguraran ser dueños de ellas serían quienes irían a los tribunales a deducir sus derechos, otorgándoles la carga de la prueba a los grandes hacendados y proponiendo la creación de tribunales especializados en materia agraria.

²¹ Díaz Soto y Gama, Antonio. *La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata su caudillo*. Editorial Policromía, México, 1960, p. 84.

²² Chávez Padrón Martha. *op. cit.*, p. 248.

“Francisco I. Madero casi inmediatamente después de que Zapata se subordinó y promulgó el Plan de Ayala, expidió un decreto el 18 de diciembre de 1911, que reafirmó y comprobó cuál era la forma en que él creía que debía resolverse el problema agrario. Hombre del norte, en primer término optó por el sistema de crear e impulsar la pequeña propiedad. , y así se deduce de los términos textuales del artículo 1 del citado Decreto que dice: “Se faculta al Ejecutivo de la Unión para contratar con la Caja de Prestamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A., empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, o de compañías colonizadoras subvencionadas y a la ejecución de obras necesarias para el riego, desecación y drenaje de fraccionamientos de los terrenos nacionales o de los de propiedad particular para ponerlos en condiciones de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repartirse y a los labradores inmigrantes, a precios moderados y en fáciles condiciones de pago”²³.

“Las Circulares del 8 de enero y el 17 de febrero de 1912, contuvieron instrucciones aprobadas por Francisco I. Madero y giradas por la Secretaría de Estado y del Despacho de fomento, Colonización e Industria. Por dichas Circulares se ve que Madero trató de rectificar su error bajo la presión de la revolución agrarista del sur, y que al menos en algunas circulares, empezó a considerar los asuntos ejidales”²⁴. En la circular del 8 de enero de 1912 reconoció que los Ayuntamientos, Asambleas o Corporaciones Municipales de la República tenían la facultad y la personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos, esta circular parece el antecedente de la dotación de ejidos, la segunda Circular parece preluir la acción restitutoria pues señaló que se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos, con sujeción a sus títulos correspondientes, dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conforme con la

²³ *Idem*, p. 252.

²⁴ *Ibidem*.

resolución, para que los hagan valer ante las autoridades judiciales que sean competentes para conocer del negocio jurídico.

No debemos de olvidar que Francisco Villa, el otro jefe revolucionario que junto con Zapata no depusieron las armas como pidió Madero, expidió una Ley Agraria el 24 de mayo de 1915. Declarando en esta ley que es incompatible la paz y la prosperidad del país con la existencia de las grandes propiedades territoriales en manos de unas cuantas personas señala también las formas en que se deberían de limitar su extensión, su posesión o su tenencia.

El 24 de febrero de 1912 Francisco I. Madero promulgó un Decreto sobre Terrenos Baldíos y Nacionales en el cual volvió a insistir en que los terrenos baldíos y nacionales que vayan siendo medidos y deslindados, se fraccionarán en lotes que se enajenarán o arrendarán conforme a las condiciones que irá fijando la secretaría de Agricultura y Fomento, a medida que se vayan practicando los fraccionamientos, esta propuesta nos recuerda la política que se siguió para resolver el problema agrario antes de la revolución que consistía en colonizar los terrenos baldíos.

Madero tenía en primer lugar de su agenda la democracia del país olvidándose de la situación del campo mexicano, equivocándose totalmente y propiciando con esto que cayera víctima de la traición el 22 de febrero de 1913, pero no sin antes haber reformado la Constitución para establecer la elección directa de los gobernantes y la no reelección.

“El 26 de marzo de 1913 se proclamo el Plan de Guadalupe, en Coahuila, por don Venustiano Carranza y sus seguidores, recién asesinado Madero y estando en la Presidencia el general Victoriano Huerta; pero originalmente su contenido se concretó a siete artículos mediante los cuales se desconocía el gobierno de Victoriano Huerta y se señalaba que al triunfo del ejercito constitucionalista su primer Jefe, o sea Venustiano Carranza se

encargaría del Poder Ejecutivo hasta que se convocara a elecciones constitucionales”²⁵.

Aunque varios de sus colaboradores pensaban que el Plan debería de tener un posible contenido agrario, Carranza refutaba que la guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer, pensaba que los terratenientes, el clero y los industriales, eran más fuertes y vigorosos que el Gobierno por lo que tenía que acabar primero con estos y atacar después los asuntos agrarios.

Gracias al apoyo de caudillos como Obregón, Zapata y Villa, triunfó Carranza y se efectuó la Convención de Aguascalientes del 1 de octubre a noviembre de 1914 donde se aceptó parcialmente el Plan Ayala siendo esto el primer compromiso de llevar a cabo una política de bienestar rural. Con esto se puede apreciar hasta donde fue llevada la revolución pues cuatro años antes el gobierno de Porfirio Díaz había ejecutado totalmente la política y las leyes a favor de los grandes terratenientes, y en el corto gobierno de Francisco I. Madero tampoco hubo grandes cambios y los agraristas parecían excéntricos reformistas sociales, y que en la Convención de Aguascalientes el gobierno anunciara la creación de un derecho especial para los pobres del país dando así satisfacción al deseo de justicia de la gente, y cumpliendo con esto con el principio primordial de la revolución.

En Veracruz el día 12 de diciembre de 1912 Venustiano Carranza realizó adicciones al Plan de Guadalupe. En su parte que nos ocupa, dice: el primer Jefe revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediera y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensable para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes

²⁵ *Idem.* p. 260.

agrarias que favorezcan formación de la pequeña propiedad, que disolvieran los latifundios y se restituyera a los pueblos las tierras de las que fueron injustamente privados”²⁶. Debido a las adicciones se enfrentaron los caudillos por un lado Zapata y Villa y por el otro Carranza y Obregón saliendo triunfadores los segundos.

“Con fundamento en las Adicciones al Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza encargó a don Luís Cabrera que formulara un Proyecto de Ley, el cual sería conocido como el decreto del 6 de enero de 1915”²⁷. En este documento se declaran nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes Políticos contra los mandatos de Ley de 25 de junio de 1856, así como las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el 1 de diciembre de 1876 además de declarar igualmente nulos los deslindes y apeos practicados durante el mismo periodo, si ilegalmente se invadieron tierras comunales, aun que muchos consideran muy imperfecta esta ley su importancia radica en que fue la primera Ley Agraria del país.

Con la Ley del 6 de enero de 1915 se inició formalmente la reforma agraria en nuestro país, esta ley dispuso que se creara una dependencia dentro de la Secretaría de Fomento que se denominaría Comisión Nacional Agraria, la cual estaría compuesta para su mejor funcionamiento por nueve personas, que tendrían las funciones que ese ordenamiento y las demás leyes le señalaran. Para dar cumplimiento con lo expresado en esa Ley, Don Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, encargado de manera interina del Poder Ejecutivo de la Nación, en enero de 1916 dictó un acuerdo en la ciudad de Querétaro disponiendo que se constituyera la Comisión Nacional Agraria.

²⁶ Mendieta y Núñez Lucio. *op. cit.*, p. 183.

²⁷ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p. 261.

La Comisión Nacional Agraria se integraría en un principio con un representante de la entonces Secretaría de Fomento, quien fungiría como presidente de la misma, además de un representante de la secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Justicia, un representante de la Secretaría de Hacienda y por los jefes de las Direcciones de Agricultura, Agraria, de Aguas, Bosques y Jurídica de la Secretaría de Fomento. Además se dispuso que en cada Estado o territorio de la Republica se designara un delegado de la Comisión.

Posteriormente, en el mes de abril de 1917, el propio Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista dictó un acuerdo disponiendo que la comisión se integrara con el Secretario de Fomento como presidente dándole con este nombramiento mayor peso e importancia a la Comisión Nacional Agraria, además de que sería asistido por un representante de la Secretaría de Estado, uno de la Procuraduría General de la Republica, un representante de la Secretaría de Hacienda, así como los diversos directores de la primera de ellas.

Más tarde el mismo Venustiano Carranza, ya como Presidente de la República, en el mes de enero de 1918, dictó un acuerdo reiterado lo dispuesto en el anterior, sólo que designando a la Secretaría de Estado como Secretaría de Gobernación, asignando los mismos representantes mencionados en el acuerdo de 1917.

Al promulgarse el Reglamento Agrario de 1922, se dispuso que la Comisión Nacional agraria debía de integrarse con nueve miembros, debiendo fungir como presidente el Secretario de Agricultura y Fomento, además que tres de sus componentes deberían de ser ingenieros agrónomos, dos ingenieros civiles y los restantes representantes serían personas de reconocida honorabilidad, sin que ninguno fuera dueño de propiedades rústicas que pudieran ser afectadas por dotación o restitución de ejidos. Así quedó integrada con la nueva composición el primero de enero de 1925, según acuerdo dictado

por el Presidente Calles, con lo cual inició a funcionar un cuerpo de vocales que acabarían por constituir el cuerpo consultivo agrario.

Con el decreto del 17 de abril de 1922 se abrogó la Ley de Ejidos de 1920 y se facultó al ejecutivo federal para que reorganizara y reglamentara la materia agraria, en este decreto entre lo más importante fue que se dispuso el establecimiento de una Procuraduría de Pueblos la cual tendría una oficina en cada entidad del país con sus oficinas centrales en la capital de la Republica, y sería dependiente de la Comisión Nacional Agraria. Es importante recalcar que esta Procuraduría de pueblos es el antecedente más reciente de la Procuraduría Agraria actual, entre las misiones de la Procuraduría de Pueblos se pueden destacar las de asesorar a los campesinos en sus gestiones ante las autoridades agrarias, extendiendo su acción a defender sus derechos contra los atropellos de cualquier otra autoridad, pero al promulgarse el código agrario de 1934 y no preverse en su contenido la existencia de la Procuraduría de Pueblos, estas dejaron de funcionar.

Pero considerándose necesario el reestablecimiento y la reestructuración de las Procuradurías de Pueblos, por acuerdo presidencial de primero de julio de 1953 volvieron a integrarse pero con el nombre de Procuradurías de Asuntos Agrarios, prácticamente con las mismas funciones que las anteriores y con estructura semejante, que funcionaron hasta las postrimerías del sexenio presidencial 1958-1964 en que dejaron oficialmente de funcionar, pero posteriormente se creó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas.

Al reformarse el artículo 27 Constitucional en diciembre de 1933 y abrogarse la Ley del 6 de enero de 1915, se dispuso en la fracción XI del artículo reformado que para sus efectos se creara una dependencia directa del Ejecutivo Federal, así como un cuerpo consultivo integrado por cinco personas. Para dar cumplimiento con esta disposición constitucional, se modificó la Ley de

Secretarías y Departamento de Estado en abril de de 1934 para autorizar la creación del Departamento Agrario realizando mediante la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954, como dependencia autónoma del Ejecutivo Federal.

Fue en el periodo presidencial de Adolfo López Mateos cuando en diciembre de 1958 cambió su denominación por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización denominación que al final con la modificación nuevamente de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1974 se cambio por la actual Secretaría de la Reforma Agraria.

Con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y con el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1989, se regularon en el artículo 17 las atribuciones de la Dirección General de Procuración Social Agraria, la cual se encargaría de asesorar a los campesinos en litigios sobre sus tierras, así como también proporcionarles ayuda técnica para la explotación del campo. Debido a las Reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria de 1992, se creó la actual Procuraduría Agraria.

1.5 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL ANTES Y DESPUÉS DEL AÑO DE 1992

El artículo 27 de la Constitución de 1857 declaró por una parte su concepto de propiedad como garantía individual y, por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, loables en relación con las últimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras. El artículo que nos ocupa dispuso textualmente: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de

utilidad pública y previa indemnización: La Ley determinara la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse: Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución”²⁸. Entre lo más importante para nuestra materia declaro el concepto de propiedad como garantía individual y, por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas.

Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, las propiedades de los pueblos se vieron afectadas gravemente, pues dejaron de ser dueños de sus ejidos al desaparecer la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable y adjudicándolas en propiedad particular a quien las detentaban. Provocando con esto el despojo de estas tierras, por miseria o ignorancia de los legítimos propietarios a cargo de funcionarios que después de despojarlos se las concedían a los hombres que tenían dinero y que comenzaron a acumular grandes propiedades constituyéndose los latifundios logrando con esto una gran desigualdad en el país lo cual ocasionó como ya sea señalado el inicio de la guerra de revolución con su exigencia de justicia social especialmente en el campo mexicano.

“Es importante conocer la génesis y transformación del artículo 27 constitucional, ya que por una parte refleja el desarrollo histórico de la lucha por la distribución y tenencia de la tierra, por otra, constituye uno de los pilares fundamentales del sistema jurídico mexicano al tratar lo relativo al petróleo y otras riquezas naturales”²⁹. La última Constitución política de los Estados

²⁸ Chávez Padrón Martha, *op. cit.*, p.225.

²⁹ Muños López, Aldo Saúl, *Curso básico de derecho agrario*, Editorial PAC, S.A. México, 2001, p. 101.

Unidos Mexicanos fue decretada el 31 de enero de 1917, se promulgó el 5 de febrero e inició su vigencia hasta el primero de mayo de ese mismo año, su artículo 27 fue el que mayor polémica suscitó entre los diputados asistentes al Congreso Constituyente de Querétaro, fue el último que se aprobó, el cual literalmente estableció lo siguiente:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que se les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad: Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hechos hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural. Que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos y barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales

constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

- II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que

deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán, desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

- III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministro de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en su ejercicio.

- IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir; poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimiento o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso.

- V.** Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.
- VI.** Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que se les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determinara la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.
- VII.** Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las

oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación de valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie

deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y de todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirá leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- a)** En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b)** El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá de cinco por ciento anual.
- e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Las leyes, locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicio graves para el interés público.³⁰

Este artículo Constitucional fue producto de intensos debates en la ciudad de Querétaro por parte del constituyente el cual se reunió a instancias de Don Venustiano Carranza para crear la nueva Constitución de 1917 que es vigente en la actualidad, destacaron por su intervención en su elaboración el Ingeniero Pastor Rouaix, quien fungía en esa fecha como Ministro de Agricultura, el Licenciado José Natividad Macías, Don Alberto Terrones y otros.

³⁰ Idem. p. 102.

Los tres primeros párrafos de este artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad. Así en el primer párrafo se reestablece la propiedad originaria de la Nación, sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio que le permite transmitir el dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. En el segundo párrafo establecer que las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En el tercer párrafo se establece el derecho de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En el cuarto y quinto párrafos se establece la propiedad de la Nación sobre las aguas, bien sea de los mares territoriales, de las lagunas, esteros, de las playas, de los ríos, de los lagos, en algunos casos de los arroyos, con base en el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre las aguas antes mencionadas.

En la fracción primera se establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones, para explotar minas, aguas o combustibles minerales localizados en la Republica Mexicana.

“En la Fracción segunda, en forma indirecta, se protege la propiedad agraria al prohibir a las asociaciones religiosas denominadas iglesias adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes. En tanto que en las fracciones tercera y quinta también se protege la propiedad agraria al limitar a las instituciones de beneficencia pública, privada, lo mismo que los Bancos, a adquirir los bienes raíces necesarios para cumplir con sus objetivos”³¹.

³¹ Medina Cervantes, José Ramón. *op. cit.*, p. 163.

En la fracción sexta se ratifica la capacidad de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915.

“La fracción séptima es la de mayor contenido agrario. En el primer párrafo se reitera que sólo las corporaciones que, en forma casuística establece el artículo 27, tiene capacidad para adquirir bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. En el caso de los estados, territorios, el Distrito federal y los municipios tienen capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces que demande el servicio público”³². En el segundo párrafo se precisa que para ocupar la propiedad privada debe de prevalecer el principio de utilidad pública, en el tercer párrafo se fundamentan las acciones de restitución y dotación a favor de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población. En el cuarto se establece que las acciones que corresponden a la Nación se harán efectivas por el procedimiento judicial.

“En el párrafo quinto se ponen las bases para el fraccionamiento de las grandes propiedades, en tanto que en el párrafo sexto se declaran revisables los contratos y concesiones que, a partir de 1876, hayan prohiado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación a favor de una persona o sociedad, y que implique, perjuicios graves para el interés público; el ejecutivo de la Unión los puede nulificar”³³.

De esta manera quedo creado en su sentido original el artículo 27, pero con el paso de los años y debido a las diversas situaciones económicas, políticas y sociales en que ha atravesado el país se ha llegado a la necesidad, de realizar diversas reformas hasta llegar al actual artículo 27 de nuestra Constitución Política Mexicana.

³² *Ibiden*.

³³ *Idem*. p. 164.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 constitucional en varios de sus párrafos originales, logrando con esto la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915, considerada como Ley constitucional, que convierte innecesariamente a este artículo en reglamentario de la materia, ya que incorpora diversos procedimientos agrarios, que serían los únicos de rango constitucional. También garantizó el respeto a la pequeña propiedad en explotación y estructuró la autoridad agraria³⁴.

En los párrafos tercero y cuarto solo hubo cambios técnicos de palabras para no dejar espacios para las interpretaciones que pudieran afectar el cumplimiento de los preceptos que establece este artículo 27, se desapareció la fracción VI original y en su lugar se recorrió a la fracción VII, y se adicionaron desde la fracción VII a la XVIII, con estas fracciones se dejaron en claro las reglas para el otorgamiento de dotaciones y restituciones de tierras para los campesinos o comunidades que las solicitaran, además de contener las bases constitucionales para la creación del Departamento Agrario del cual ya se habló anteriormente.

Se realizó otra modificación a la fracción VII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937, siendo Presidente Lázaro Cárdenas. “En el segundo párrafo se precisa que las cuestiones de límites en los terrenos comunales pertenecen a la jurisdicción federal. Para agilizar la resolución de estos conflictos, se contemplara la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, como instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El tercer párrafo es relativo a la ley que fijará los procedimientos para estos conflictos³⁵”.

³⁴ Rivera Rodríguez, Isaías. *El nuevo derecho agrario Mexicano*. Editorial McGRAW-HILL S.A, México, 1994, p. 65.

³⁵ Medina Cervantes, José Ramón. *op. cit.*, p. 173.

Mediante una adicción al párrafo sexto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940. “Establece al máximo nivel jurídico la exclusividad del Estado sobre el petróleo, como consecuencia directa de la expropiación de dicho recurso energético decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas”³⁶.

El 21 de abril de 1945 se modificó el párrafo quinto. “Amplia la propiedad y el control de la Nación sobre las aguas, ríos, lagos, lagunas, esteros y otros afluentes, para ser destinados a diversos usos. Por excepción quedará en propiedad y control de particulares”³⁷.

El 12 de febrero de 1947 se adicionó a la fracción X del artículo 27 constitucional un nuevo párrafo el cual decía que la superficie de una dotación individual no debería de ser menor a diez hectáreas en terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos a su equiparable, en la fracción XIV se anexó un nuevo párrafo el cual le daba a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos con certificado de inafectabilidad, el derecho de promover el juicio de amparo en contra de la privación o afectación agrarias ilegales de sus tierras o aguas, la cual quedó de la siguiente manera:

- XV.** Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien

³⁶ Rivera Rodríguez, Isaías. *op. cit.*, p. 65.

³⁷ Medina Cervantes, José Ramón. Obra citada, p.173.

hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

Para los afectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones aun cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Como se puede ver con estas reformas se limitan las hectáreas que deben de tener la pequeña propiedad conforme a sus diferentes usos y tipos de tierras tomando en cuenta las mejoras que se realicen en las tierras dotadas o restituidas no serán causas de disminución de su extensión originalmente dada.

“También establece el recurso de Amparo en materia agraria a favor de los pequeños propietarios, quienes podrán hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contara con el correspondiente certificado de inafectibilidad. Finalmente, decreta la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporando los límites a la extensión que el Código Agrario en vigor establecía. Ciertos sectores le asignan a ésta el mote de contrarreforma, por su orientación a favor del propietario particular, dada la tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias”³⁸.

Se realizó una adicción a la fracción I, publicada el 2 de diciembre de 1948 en el Diario oficial de la Federación, donde posibilita al Estado, por conducto de la secretaría de Relaciones, la autorización a los Estados Extranjeros para la adquisición de inmuebles en el lugar de la residencia de los poderes federales, destinados al servicio directo de sus embajadas o legaciones. El 3 de febrero de 1983 se adiciona al artículo 27 de la Constitución las fracciones XIX y XX, Las cuales son expresan lo siguiente:

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

³⁸ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, p. 66.

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

Posterior a estas reformas, exactamente el 6 de enero de 1992 se volvió a reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual quedó de la siguiente redactado de la siguiente manera:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de

planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas, o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de

ellas, sirva de límite al territorio nacional o dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán

por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades Mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de

explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

- II.** Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

- III.** Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

- IV.** Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

- V.** Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

- VI.** Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública

la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

- VII.** Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras,

bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente a 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

- g)** Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

- h)** Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 10 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

- i)** Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego de la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

- IX.** La división o reparto que se hubiera hecho con apariencia legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya

habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. Derogada.

XI. Derogada.

XII. Derogada.

XIII. Derogada.

XIV. Derogada.

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los afectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar,

café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que corresponda a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben de constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII. Se declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

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

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

de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

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

- XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

Estas reformas constitucionales en materia agraria, tuvieron como propósito principal el de transformar jurídicamente las relaciones que se venían dando en el campo mexicano. Una modificación importante fue la de la fracción VIII del artículo 27, pues en esta modificación se dispuso cual sería la materia a regular por la ley Agraria, de la misma manera dispuso cuales serían los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

Hay que recordar que en las reformas del 3 de febrero de 1983 se adiciona al artículo 27 de la Constitución las fracciones XIX y XX, en donde la fracción XIX, ya imponía la obligación al Estado de disponer las medidas para lograr la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y apoyar con asesoría legal a los campesinos.

Con las reformas del 6 de enero de 1992, en la fracción XIX ya se prevé la creación de un órgano para la procuración de la justicia agraria, creándose la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos. Con los Antecedentes de la Procuraduría Agraria mencionados en este capítulo, podemos concluir que el sector de los campesinos siempre ha estado en desventaja con relación a otros grupos, por lo cual siempre ha sido necesario crear instituciones como la Procuraduría Agraria, capaces de proporcionarles servicios y aminorar su desventaja con respecto a los demás sectores de la sociedad.

En algunos casos estas instituciones han realizado un gran trabajo, pero en otros momentos por diferentes razones se perdió el sentido por el cual fueron creadas, demostrando con esto que ninguna institución es perfecta permanentemente, por lo cual en el transcurso de su existencia y funcionamiento, hay que realizarles modificaciones para actualizarlas y buscar que cumplan con mayor eficiencia su labor, sino corren el riesgo de volverse obsoletas e inservibles.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROCURADURÍA AGRARIA

Este capítulo es importante, para conocer el marco legal que le da vigencia a la Procuraduría Agraria, así como sus funciones, sus atribuciones y su estructura, lo que nos proporcionara una mejor información sobre esta institución, lo cual sirve para fundamentar la propuesta del presente trabajo de investigación.

2.1. DEFINICIÓN

Desde el principio de la historia de la humanidad una de las obligaciones prioritarias y permanentes del Estado ha sido la procuración de justicia, pues los pueblos tienen su concepción sobre la justicia y siempre buscan tener fe en su aplicación y sus gobernantes deben de cultivar ese principio y buscar formulas políticas para lograr este valor necesario en la vida social, ésa debe ser la tarea de la procuración de justicia la cual se debe practicar constantemente.

Las civilizaciones antiguas de Grecia y de Roma fueron las que dieron más desarrollo a su sistema de procuración de justicia, estos pueblos crearon normas jurídicas para regular las relaciones internas y externas de sus comunidades, en Grecia los reyes eran vigilados en el ejercicio de su autoridad, quienes se encargaban de vigilar a estos reyes eran lo éforos que eran unos inspectores con autoridad para deponerlos por el incumplimiento del culto a los dioses y por ejercer un mal gobierno en perjuicio de los ciudadanos y del país.

Los griegos buscaban hombres prudentes y honestos para que ocuparan el cargo de magistrados y de guardianes de la ley para que procuraran justicia practicando el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, ellos pensaban que los ciudadanos que estaban encargados de aplicar la ley lo deberían de hacer limitando sus deseos o ambiciones personales para así salvaguardar los derechos de las personas y la seguridad del Estado.

Los romanos crearon un sistema jurídico para gobernar las comunidades que en los diferentes tiempos y espacios conquistaron. Para los romanos la justicia es una virtud que soporta a su vida espiritual; fueron apasionados en la aplicación del derecho como medio para lograrla.

Entre las figuras jurídicas más importantes de los romanos y que podríamos considerar como antecedente de las procuradurías actuales de nuestro país, es el pretor, el cual se encargaba de administrar la justicia en la provincia y en Roma, el poder de estos eran tan amplios, que si no lo ejercían con estricto apego a sus funciones, fácilmente se convertían en tiranos, los pretores debían de conocer de leyes, podían ser juristas o un político importante asistido de juristas conocedores de la realidad social.

El pretor romano es una figura histórica que tiene los perfiles embrionarios de un procurador de justicia actual. A través de los tiempos la figura del procurador adquiere perfiles distintos, pero siempre vinculados a la aplicación del derecho que rige la vida social y la organización política de los pueblos.

Como se puede ver, la justicia es un ideal que en la historia de los diferentes pueblos del mundo y en la historia del país, se ha conceptualizado como una necesidad de armonía social, exigiendo su cumplimiento a través del respectivo sistema jurídico, fue necesario comprender la evolución histórica de

la justicia, con el objeto de buscar la mejor comprensión de las procuradurías actuales encargadas de la protección distintos derechos y sujetos. Debe de ser el propósito de todos, crear con la justicia y el derecho, ambiente de tranquilidad y paz social y el gobierno debe de tener voluntad política para hacer eficientes las instancias y hacer cabal justicia.

La justicia es un principio de convivencia racional que en estricto sentido de la vida social no puede dejarse de aplicar; esa justicia, como lo marca nuestra Constitución, debe de ser pronta, que significa ser diligente, rápida para su aplicación, con viveza de ingenio en los términos y plazos que fije la ley. “La eficacia en la justicia es virtual, actividad y fuerza para poder aplicar la ley al caso efectivo. La expeditéz, es un significado de libertad o de plena conciencia hacia un objetivo de justicia, sin obstáculos de ninguna índole, para que el servidor público encargado de la justicia esté presto a determinar su actuación jurídica al servidor del pueblo. La gratitud en la procuración de justicia, es un principio constitucional y el pueblo lo sabe y cada día se une para defender su patrimonio, colaborando así al combate de la corrupción.”³⁹

La procuración de justicia es observada a través de la historia del derecho, como una institución defensiva de los derechos fundamentales del hombre que se desarrollo a través de acciones reales y concretas para preservar la seguridad material, jurídica y personal de todo aquel individuo a quien las leyes le han otorgado especial protección. La procuración de justicia evoluciona, buscado enaltecer y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en los marcos de igualdad, libertad, dignidad y decoro, procurando siempre el respecto de los derechos humanos, que no es más que la actualización conceptual de los derechos fundamentales del hombre que se expresaron en documentos revolucionarios de los pueblos y en el que ha participado México con instituciones propias denominadas garantías

³⁹ Benítez Treviño. V. Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 161.

individuales, garantías sociales, juicio de amparo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o Ombudsman y de manera especial la Procuraduría Agraria encargada de la protección de los derechos de los hombres del campo.

En todas estas instituciones para su creación sus procreadores siempre tuvieron una sola idea primordial que era la de buscar que todas las personas no importado su situación económica, social o cualquier otra estuvieran en las mismas condiciones para tener una pronta y eficiente impartición de justicia y como se puede notar todas las instituciones antes mencionadas tuvieron antecedentes comunes pero ahora sus funciones se han ido especializando para dar una mejor atención a los individuos que solicitan sus servicios además de tener más armas para defenderlos.

“Las normas constitutivas de nuestro sistema jurídico en sus ámbitos federal y local han delimitado la competencia de la procuración de justicia como uno de sus aspectos esenciales y como columna vertebral que apoya su función se encuentra el Ministerio Público.”⁴⁰

Normalmente se vincula a la procuración de justicia con el Ministerio Público y la persecución de delitos, y si bien esto no es erróneo, se trata solo de una verdad parcial, debo de aclarar que el procurador es un representante no únicamente de intereses particulares sino que, en atención a su propia etimología, debe de cuidar, debe de velar por el respeto a los derechos de la sociedad en conjunto. Y por lo que respecta al significado de procurador, “Es aquel que con la necesaria habilidad legal, ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio, y en otras de sus acepciones es el que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa”.⁴¹

⁴⁰ *Idem.* P. 160.

⁴¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXIII, Editorial Driskill S.A. Argentina 1980. p. 417.

Ahora bien de acuerdo a lo anterior se puede definir que la Procuraduría Agraria es “una dependencia de la Administración Pública Federal encargada de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país con el objeto de ayudarlos en todos los trámites correspondientes a la administración de justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales. Tramite dado a los expedientes agrarios por las autoridades encargadas de practicar las investigaciones y diligencias necesarias, relativas a las solicitudes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas; incluidas todas las gestiones que conforme a la ley deban realizarse en beneficio de los campesinos interesados hasta la obtención del dictamen legal que proceda, una vez calificadas sus pretensiones”.⁴²

Ley Agraria en su Artículo 134, define que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria y en su artículo 135 determina, que tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA

Cabe recordar que mediante la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acontecida mediante el decreto de

⁴² Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 2572-2576.

fecha de 3 de enero de 1992, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año, especialmente en el párrafo tercero de la fracción XIX, señala que La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. Pudiera pensarse que con la creación de la Procuraduría Agraria, se les transfiere a ésta parte de las atribuciones de la autoridad administrativa en la materia, lo cual no es exactamente así, si atendemos al análisis de su naturaleza jurídica.

Si bien es cierto que por disposición expresa de la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, define a la Procuraduría Agraria en su artículo 134, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Según la ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice que “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”. La Procuraduría Agraria fue creada por mandato Constitucional a través de la Ley Agraria cumpliendo con este precepto y obteniendo así su personalidad jurídica. Por ultimo en lo que toca a su patrimonio, el reglamento interno de la Procuraduría Agraria, en su artículo 10 define, el patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

- I. Los bienes y recursos que directamente le asigne el Gobierno Federal.
- II. Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales, y

III. Los ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

“Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios de Derecho Civil, el patrimonio de los órganos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto”.⁴³

Con los elementos anteriormente analizados se puede especificar que la Procuraduría Agraria es un ente de Derecho Público, creado por voluntad del Estado para que realice funciones previamente determinadas, la Procuraduría Agraria es un organismo sectorizado en la secretaria de la Reforma Agraria, atendiendo a la rama que desempeña, cuyo objetivo primordial es garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra, ya sea ejidal, comunal o la pequeña propiedad, así también como el buscar que se eleve el nivel de vida de los sujetos agrarios, protegiendo los derechos de los mismos a través de una pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria, mediante la prestación de su adecuada asesoría y representación.

No hay que olvidar que a través de las reformas publicadas el 26 de febrero de 1992 a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el artículo tercero, párrafo segundo, se ordena que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de ese ordenamiento, esto también lo determina el artículo 3 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria el cual determina que la Procuraduría, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en cuanto a su organización, funcionamiento y control, a lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

⁴³ Romero Acosta Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 367.

. Esto quiere decir que no se le considera plenamente como una autoridad que pueda emitir resoluciones o actos que afecten a los gobernados, pues la Procuraduría Agraria no está dotada de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los sujetos agrarios y mucho menos para imponer a éstos sus determinaciones.

2.2 ESTRUCTURA

El artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria define que para que cumpla con sus funciones la estructura de ésta estará conformada por un Procurador Agrario y las siguientes unidades administrativas y técnicas:

Oficina del Procurador.

Subprocuraduría General.

Secretaría General.

Coordinación General de Programas Interinstitucionales.

Coordinación General de Delegaciones.

Dirección General Jurídica y de Representación Agraria.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Dirección General de Estudios y Publicaciones.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Comunicación Social.

Contraloría Interna.

Delegaciones.

Residencias

Visitadurías Especiales

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

Además la Procuraduría Agraria cuenta con un Comité Permanente de Control y Seguimiento, y de acuerdo al artículo 34 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, define que es un foro constituido en el seno de la Procuraduría, como una instancia de interlocución y participación de las organizaciones sociales campesinas más representativas y de los servidores

públicos de la Procuraduría. Tiene por objeto el análisis de temas trascendentes en cuestiones agrarias y proporcionar asesoría jurídica de los asuntos agrarios que en él se planteen, así como dar seguimiento a las acciones implementadas para su solución.

En este mismo artículo se expresa que en las delegaciones y residencias de la Procuraduría, podrá constituirse un comité estatal o regional de control y seguimiento, respectivamente, en el que participarán las organizaciones campesinas más representativas de la entidad federativa o región de que se trate, y los servidores públicos que el delegado designe. Hay que mencionar que el Comité formulará su programa y agenda por conducto del secretario técnico que al efecto se designe, quien tiene el poder de convocar a sesiones y tendrá a su cargo la elaboración de las actas correspondientes y el seguimiento de los acuerdos que se tomen.

En lo que se refiere a la figura del Procurador Agrario de acuerdo con el artículo 140 de la Ley Agraria el que aspire a ser Procurador Agrario debe de reunir los siguientes requisitos:

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

Algo que no debemos de olvidar es que el Procurador Agrario es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y de

acuerdo al artículo 144 de la Ley Agraria, el Procurador tiene las siguientes atribuciones:

- I.** Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II.** Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III.** Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- IV.** Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V.** Expedir los manuales de organización y procedimiento, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI.** Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII.** Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría, y
- VIII.** Las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Además de estas atribuciones, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en su artículo 11, señala otras facultades más para el Procurador:

- I.** Representar a la Procuraduría y conducir la política de su actuación, en los términos de la legislación aplicable;

- II.** Aprobar y coordinar los programas de la institución, de conformidad con los objetivos establecidos en las disposiciones vigentes;
- III.** Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Institución y una vez autorizado por las dependencias competentes, vigilar su correcta aplicación;
- IV.** Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las facultades de la Institución, de conformidad con la normatividad en la materia;
- V.** Proponer al Ejecutivo Federal, los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria;
- VI.** Expedir los lineamientos, normas internas, manuales, criterios, y demás disposiciones que se requieren para el debido cumplimiento de las facultades que la Ley, Reglamento y otras disposiciones le confieren a la Procuraduría;
- VII.** Aprobar los programas de comunicación social, relaciones públicas y difusiones, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y los lineamientos que establezca el titular de Ejecutivo Federal;
- VIII.** Emitir opinión, en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en los que participen los núcleos de población agrarios;
- IX.** Emitir los acuerdos y recomendaciones a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley;

- X.** Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario las contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales Unitarios Agrarios;
- XI.** Impugnar de oficio la nulidad de asamblea de asignación de tierras, a que se refiere el artículo 61 de la Ley;
- XII.** Emitir dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal;
- XIII.** Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el artículo 8o de este Reglamento, mediante la expedición del acuerdo respectivo y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como establecer en las entidades federativas las delegaciones y residencias necesarias para el ejercicio de las facultades de la Procuraduría;
- XIV.** Presentar al titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría;
- XV.** Nombrar y remover a los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al secretario general la expedición de los nombramientos y remociones;
- XVI.** Constituir y presidir, en su caso, las comisiones internas, transitorias o permanentes que se requieran para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, así como designar a los miembros que deban integrarlas;
- XVII.** Expedir los lineamientos y bases de operación del Comité Permanente de Control y Seguimiento, y

XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

Pudiendo delegar al Procurador sus facultades en los servidores públicos subalternos, excepción hecha de las señaladas en las fracciones III, V, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XV del artículo anterior.

En lo referente al Subprocurador General, los requisitos que debe reunir para ocupar este puesto es ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en derecho y una practica profesional también de dos años, y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros, la asistencia en la regulación de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias, además de las funciones que le confiere el artículo 13 del Reglamento Interno de la Procuraduría que son las siguientes:

- I. Planear, establecer, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción;
- II. Proponer al Procurador los proyectos de acuerdos de instancia o recomendación que se estime necesario formular a las autoridades, conforme a lo previsto en la Ley y este Reglamento;

- III. Establecer y vigilar las operaciones del sistema de registro de denuncia, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y, en general, de las actuaciones jurídicas en que la Procuraduría intervenga;
- IV. Dirigir y controlar los servicios de representación judicial, gestoría administrativa y asesoramiento que se presten a los sujetos agrarios;
- V. Vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables y sean alternativas preferentes para la solución de los conflictos agrarios;
- VI. Hacer del conocimiento de la autoridad competente la inobservancia de las disposiciones de las leyes agrarias que puedan dar lugar a infracciones o faltas administrativas y, en general, el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos agrarios y de los empleados encargados de la administración de la justicia agraria;
- VII. Formular denuncias ante las autoridades competentes, de los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria;
- VIII. Notificar a la autoridad competente, los casos en que se presuma la existencia de acaparamiento o concentración de tierras en los términos de lo dispuesto por la Ley y su Reglamentos;
- IX. Supervisar el servicio de audiencia campesina, así como los procedimientos para las investigaciones que se deriven de las quejas y denuncias presentadas con motivo de la violación o incorrecta aplicación de las leyes agrarias;

- X.** Proponer al Procurador el dictamen respecto a la procedencia y factibilidad de la terminación del régimen ejidal;
- XI.** Proponer al Procurador la opinión de los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen núcleos de población agrarios, en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley;
- XII.** Designar al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo previsto en el artículo 75, fracción V, de la Ley;
- XIII.** Calificar las excusas e impedimentos que presenten los servidores públicos de la Institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos de su competencia;
- XIV.** Participar en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le encomiende el Procurador, y
- XV.** Ejercer las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador.

El tercer escalón en importancia de la Procuraduría Agraria, es el Secretario General, quien para ocupar este puesto deben de reunir los requisitos del artículo 141 fracción I y III de la Ley Agraria, además el artículo 145 de la misma ley señala que al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador.

Así también y de acuerdo con el artículo 14 de Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria tiene la obligación de planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción, al igual que a su personal humano, tecnológico y financiero, además de establecer y difundir las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos de organización, programación, presupuestación y evaluación de la Procuraduría y vigilar el cumplimiento y proveer los medios necesarios para la ejecución de los acuerdos tomados por la Comisión del Servicio Profesional Agrario, así como proponer al Procurador las medidas que estime procedentes para el logro de los objetivos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario;

En lo que toca a las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Contraloría Interna, enfrente de cada una de ellas habrá un titular, que será responsable de las unidades administrativas y será auxiliado por directores y subdirectores de área, jefes de departamento y demás servidores públicos que le permita el presupuesto tener, y además de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria tendrán las siguientes atribuciones.

- I. Planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción;
- II. Organizar, dirigir y evaluar las acciones en ejercicio de sus facultades, y, en el caso de las Coordinaciones Generales y Direcciones Generales, dirigir, evaluar y supervisar el desarrollo de los programas nacionales a su cargo;
- III. Acordar con su superior inmediato la atención de los asuntos relevantes de su competencia;

- IV.** Suscribir los documentos que emitan en relación con el ejercicio de sus facultades;
- V.** Formular la propuesta del anteproyecto del programa-presupuesto anual, así como los programas operativos que le correspondan;
- VI.** Formular las opiniones e informes que les soliciten sus superiores;
- VII.** Vigilar el cumplimiento y aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Procuraduría, así como fundar y motivar las resoluciones y acuerdos que emitan;
- VIII.** Establecer los mecanismos de coordinación con las diversas unidades administrativas, necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones y apoyarlas con la información y documentación que, en su caso, le requieran;
- IX.** Coadyuvar en la ejecución del programa para la modernización de la Administración Pública que al efecto se publique;
- X.** Intervenir en los procesos de administración del personal a su cargo, de conformidad con la normatividad aplicable;
- XI.** Recibir en acuerdo a los servidores públicos de su adscripción y conceder audiencia al público sobre los asuntos de su competencia;
- XII.** Desempeñar los encargos o comisiones que se les deleguen e informar a sus superiores sobre las actividades desarrolladas;

- XIII.** Identificar las necesidades de capacitación, adiestramiento y desarrollo del personal y coordinar la impartición de los cursos correspondientes;
- XIV.** Participar en los Comités o Consejos que se constituyan, cuando éstos contengan temas relacionados con el área de su competencia;
- XV.** Proponer los criterios y lineamientos jurídicos para el debido cumplimiento de las facultades que le confiere este Reglamento, y
- XVI.** Ejercer las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador.

Dentro de la estructura de la Procuraduría Agraria existe la Coordinación General de Programas Interinstitucionales y la Coordinación General de Delegaciones, la primera tiene entre sus funciones la de supervisar que los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de colonias agrícolas y ganaderas, se realicen de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, proponer las bases de coordinación a las autoridades federales, estatales y municipales, para realizar acciones que beneficien a los campesinos. Promover la participación de los sectores social y privado para el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, ejidal y comunal, de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas.

Además de participar en los programas gubernamentales destinados a brindar atención a grupos y comunidades indígenas, jóvenes y mujeres campesinas, jornaleros agrícolas y avecindados, así como concertar el apoyo de los sectores social y privado en su beneficio, también asesorar a los núcleos de población agrarios en la organización jurídica de las unidades de producción

de las parcelas escolares, de las destinadas a granjas agropecuarias o de industrias rurales de la mujer campesina, y de las reservadas al desarrollo integral de la juventud.

También entre sus facultades están la de proponer, realizar y difundir estudios sobre la problemática agraria y del sector campesino del país, planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones relacionadas con la organización interna de los núcleos de población agrarios, así como asesorarlos en la incorporación de tierras ejidales y comunales a proyectos inmobiliarios y productivos, cuando éstos así lo soliciten, y planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones de asesoramiento a los sujetos agrarios en la constitución y consolidación de figuras asociativas y unidades productivas, todas estas son facultades que le confiere el artículo 17 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

El artículo 18 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria es el que se encarga de otórgale facultades a la Coordinación General de Delegaciones las cuales son establecer las normas y mecanismos para la organización, funcionamiento, evaluación y control de las actividades de las delegaciones y residencias, supervisar que las delegaciones y residencias ejerzan sus facultades y apoyarlas para cumplan con sus funciones.

Mantener actualizado el registro de denuncias, quejas, juicios y convenios en que la Procuraduría intervenga, a nivel delegacional y remitir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren con motivo de las quejas presentadas y, en general, sobre las acciones en las que intervengan los delegados, residentes, abogados y visitantes agrarios.

La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria tiene sus facultades expresamente definidas en el artículo 19 del Reglamento Interno de

la Procuraduría Agraria entre las que podemos mencionar la de asesorar a los sujetos agrarios en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros en materia agraria, llevar a cabo su control y seguimiento de este asesoramiento y representación, por lo cual pueden interponer demandas y formular denuncias para defender los intereses de estos.

Identificar y analizar las tesis contradictorias emitidas por los Tribunales Agrarios, y elaborar los proyectos para informar al Tribunal Superior Agrario sobre tales contradicciones, promover la ejecución de las sentencias. Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria.

Representara a la Procuraduría, al Procurador y al Subprocurador General en los juicios que se promuevan en su contra, con motivo del ejercicio de sus funciones, podrá representar al Secretario General, a los Coordinadores Generales y a los Directores Generales, certificar las copias de los documentos que obren en los expedientes de la Institución a nivel central, a requerimiento de cualquier autoridad o a petición fundada de quien acredite interés jurídico para tal petición.

La Dirección General de Quejas y Denuncias es otra de las unidades administrativas de la Procuraduría Agraria y sus facultades están determinadas en el artículo 20 del Reglamento Interno de ésta y son las de atender en audiencia a los sujetos agrarios y a las organizaciones campesinas que los agrupen y representen recibir sus quejas y denuncias e iniciar las investigaciones y diligencias correspondientes, además de realizar con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de los sujetos agrarios.

También debe de proporcionar al Procurador los elementos para formular los proyectos de recomendación a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley Agraria y recibir los asuntos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos turne para la atención de la Procuraduría por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de autoridades y servidores públicos, y

El artículo 21 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria define las funciones de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y servicios periciales los cuales son entre otras la de recabar y evaluar la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para procurar el avenimiento entre las partes, además de promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios que se susciten, así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable, también puede designar al servidor público que se desempeñará como árbitro, y supervisar el procedimiento respectivo en los términos de este Reglamento, hasta la ejecución del laudo.

Además también la obliga a elaborar estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios, proporcionar servicios periciales a los núcleos de población agrarios y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la Ley y con la operación de los propios núcleos, y proporcionar el servicio de auditorías relativas a la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales, así como evaluar los sistemas y procedimientos de control interno referente a esas actividades, a petición expresa de cualquiera de sus órganos.

La Dirección General de Organización Agraria, de acuerdo al artículo 22 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, tiene entre sus facultades la de asesorar jurídicamente a los sujetos agrarios en la constitución de figuras

asociativas para la realización de proyectos productivos, así como en la celebración de los contratos y convenios previstos en los artículos 45, 46 y 79 de la Ley Agraria, la constitución, reglamentación y adecuada operación de las unidades de producción y servicio en parcelas con destino específico, que contemplan los artículos 70, 71 y 72 de la Ley, y La constitución, reglamentación y adecuada operación de las juntas de pobladores, a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley.

Además de diseñar e implantar, en coordinación con otras instituciones, programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y comunidades indígenas, buscando salvaguardar su identidad, preservar sus costumbres y promover el mejor aprovechamiento de sus recursos, apoyar a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos, promover, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y posesionarios y su depósito en el Registro Agrario Nacional;

Asesorar a los ejidos y comunidades a fin de que la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, así como a otros proyectos productivos, se haga con apego a la Ley y cuidando los intereses de dichos núcleos de población agrarios, formular la propuesta de opinión sobre los proyectos de aportación de tierras de uso común de ejidos y comunidades, a sociedades civiles o mercantiles, en términos de lo dispuesto por los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, así como respecto a la designación del comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo ordenado en el artículo 75, fracción V de la Ley también puede intervenir en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, así como vigilar que se respete el derecho de preferencia de los sujetos agrarios para recibir, en su caso, tierra en pago de lo que corresponda.

Elaborar el anteproyecto de dictamen de terminación del régimen ejidal, a solicitud del núcleo de población agrario correspondiente, para someterlo a la consideración del Subprocurador General, emitir opinión respecto a la legalidad de los actos constitutivos de las diversas formas asociativas que deban ser inscritas en el Registro Agrario Nacional, así como respecto a las cuestiones que sobre su organización y funcionamiento sometan a su consideración, emitir los lineamientos para convocar a asamblea de socios de las formas asociativas a que se refiere la fracción anterior, por requerimiento judicial o cuando así lo soliciten sus integrantes en los casos previstos por las leyes aplicables y sus reglamentos, y participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios.

En lo que respecta a la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, sus facultades de acuerdo al artículo 23 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, son promover, apoyar y dar seguimiento hasta su culminación, al desarrollo de los programas de ordenamiento, regularización, certificación y titulación de derechos sobre la propiedad rural, convocar a asambleas en los términos de la Ley, cuando se trate de asuntos relacionados con los programas de regularización de la propiedad ejidal y comunal, Intervenir en los procedimientos de expropiación, adopción del dominio pleno, incorporación de tierras al régimen ejidal, división, fusión y constitución de nuevos ejidos, para asesorar y vigilar que se cumpla la normatividad aplicable.

La Dirección General de Estudios y Publicaciones en cumplimiento al artículo 24 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria debe de realizar los estudios jurídicos, políticos y sociales sobre la problemática agraria del país, a fin de obtener diagnósticos y propuestas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo y a promover la consolidación de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios y difundir estos, además de promover la creación de foros o instancias para el análisis de

la problemática agraria, tanto internos como externos y fomentar el intercambio nacional e internacional de experiencias en la materia, custodiar, clasificar y catalogar el acervo hemerográfico, bibliográfico y, en general, el documental de la Procuraduría relativo a las investigaciones y estudios sobre las materias de su competencia.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de acuerdo al artículo 25 del reglamento mencionado debe de coordinar la integración del proyecto anual de los programas presupuestal, operativo y sectorial de la Institución, revisar y adecuar la estructura programática de la Institución, coadyuvar al establecimiento de los objetivos, estrategias y metas de los diversos programas, así como a definir las prioridades del Programa Operativo Anual y su correspondiente presupuesto de gasto y modificación del mismo, además de presentar, en el ámbito de su competencia, los informes del Sistema Integral de Información del Sector Agrario, y establecer los mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, para la integración uniforme de la información agraria y la homogeneización de los procesos informáticos.

La Dirección General de Administración de acuerdo al artículo 26 de este Reglamento tiene la función de establecer las normas, políticas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, actualizar y vigilar el cumplimiento de las normas internas de trabajo, así como establecer los procedimientos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y promoción del personal, y proponer al Secretario General los convenios y contratos que afecten el presupuesto, así como formalizar los documentos que impliquen actos de administración.

De igual manera puede efectuar el pago de las erogaciones autorizadas por el presupuesto de egresos, así como llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios requeridos por las diferentes áreas, en estricto apego a la

normatividad aplicable, administrar los almacenes y operar los servicios generales, y coordinar el Comité Interno de Protección Civil.

El artículo 27 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria define las facultades de la Dirección General de Comunicación Social las cuales son elaborar y ejecutar los programas de comunicación social y relaciones públicas, coordinar sus actividades con unidades administrativas similares de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para la realización de programas de comunicación, difundir a través de los medios adecuados, los programas relacionados con los fines y servicios de la Procuraduría .

Deberá también de concentrar y analizar la información relevante, generada por la Institución y por el Sector Agrario, así como organizar y mantener actualizado el archivo de dicha información con objeto de difundirla a través de de los medios de comunicación, boletines y documentos informativos de la Institución, llevar a cabo las tareas relativas a la edición, producción, publicación y distribución de material editorial, con las áreas sustantivas, así como participar como Secretario Técnico, en los Consejos o Comités Editoriales de la Institución, y establecer las normas para la producción y distribución de libros, revistas y demás publicaciones.

En lo concerniente a la Contraloría Interna, sus funciones son las de vigilar y comprobar el cumplimiento de la normatividad, políticas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Procuraduría, diseñar e implantar el sistema integrado de control y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación, practicar las auditorías y revisiones que se requieran para verificar el cumplimiento de las normas que regulan los programas, recursos y actividades a cargo de la Institución y formular las observaciones y recomendaciones procedentes, dándoles el seguimiento respectivo, así como sugerir la implantación de reglas y procedimientos para la auto evaluación sistemática de las unidades administrativas y técnicas,

examinar y evaluar los programas y actividades sustantivos y de apoyo de la Institución, verificando que la información se genere con oportunidad y veracidad, además de participar como Secretario Ejecutivo en el Comité de Control y Auditoría y vigilar que los servidores públicos de la Institución, obligados a presentar declaraciones patrimoniales y sus modificaciones, lo realicen oportunamente.

Recibir y atender las quejas y denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Institución, iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, cuando proceda, a la autoridad competente, de los hechos que conozca y que puedan implicar responsabilidad administrativa o penal todo esto de acuerdo al artículo 28 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Las Delegaciones son en la práctica un elemento indispensable y necesaria para el cumplimiento de las funciones la Procuraduría Agraria y sus facultades están contempladas en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, las cuales son ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las facultades de la Procuraduría, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador, llevar a cabo la representación de los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley, así como proporcionarles asesoría jurídica, además de promover, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria, y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento arbitral.

Otras de sus facultades son hacer del conocimiento del Procurador o de la autoridad competente, la violación de los derechos agrarios por parte de cualquier autoridad, prever lo conducente para que, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia contempladas en la Ley, y orientar y asesorar a los sujetos agrarios

en sus trámites y gestiones ante las autoridades administrativas o judiciales, para el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos agrarios.

Debe de asesorar y representar, a los sujetos agrarios, en los procedimientos y gestiones para obtener la regularización y titulación de la tenencia de su tierra ejidal o comunal, convocar a asamblea de ejidos y comunidades en los términos de los artículos 24 y 40 de la Ley cuando se nieguen a hacerlo el comisariado o el consejo de vigilancia, verificar que la convocatoria se realice de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Agraria.

Debe además de formular las opiniones y rendir los informes que les sean solicitados por las oficinas centrales de la Procuraduría, elaborar los proyectos de programas anuales de trabajo y el anteproyecto de presupuesto de la Delegación, expedir las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la Delegación, a petición de parte o de cualquier autoridad, y las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que les confiera el Procurador.

No hay que olvidar que las delegaciones y residencias se establecerán en número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el Procurador, al frente de cada delegación habrá un Delegado, que será auxiliado para el despacho de los asuntos por los subdelegados, residentes, jefes de departamento, abogados agrarios, visitadores y demás personal que permita el presupuesto autorizado, las Residencias son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las facultades establecidas en el artículo 30 de este Reglamento, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto.

Por último, las Visitadurías Especiales tendrán a su cargo la atención de los asuntos que específicamente les encomiende el Procurador, de quien dependerán directamente y los asuntos asignados lo podrán ser por materia o por territorio, y para su cumplimiento, los visitantes deberán coordinar sus actividades con los Delegados de la Procuraduría que corresponda esto de acuerdo a los artículos 32 y 33 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

2.2 FUNCIONES

Una de las preocupaciones más importantes que inspiraron para la creación de la Procuraduría Agraria fue el de proteger a los sujetos agrarios, buscando y otorgarle certidumbre jurídica, a través de la búsqueda de una honesta, pronta y eficaz aplicación de la ley, con el fin de evitar que se perjudique a este sector de la población el cual de por sí es uno de los más pobres del país.

De acuerdo al artículo 135 de la Ley Agraria la Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley de la misma manera se expresa el artículo 2 del reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

Las funciones o facultades que tiene la Procuraduría Agraria se desprenden del artículo 136 las cuales son la de coadyuvar y en su caso

representar a los sujetos agrarios, en asuntos y ante autoridades agrarias, asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas del campo mexicano en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley.

Además de promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria, 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, como ya lo mencioné anteriormente también tiene entre sus facultades estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria, y ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

También debe de investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente, asesorar y representar, a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda, entre uno de las más importantes esta la de denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia, entre otras más las cuales las determina el artículo 5 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría tiene también entre sus funciones el establecer la coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales y municipales, asimismo, promoverá la participación de los sectores social y privado a través de la concertación. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán a la Procuraduría la documentación e informes que le solicite para el desempeño de sus funciones, la Procuraduría planeará y conducirá sus actividades con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas a su cargo.

El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria en su artículo 41 señala que esta tiene entre sus funciones la de representar a los sujetos agrarios, ante los órganos jurisdiccionales, cuando ambas partes soliciten, la Institución deberá promover que la controversia de que se trate se resuelva por la vía de la conciliación o el arbitraje, esto también está contemplado en las fracciones IV y V del artículo 5 del mismo reglamento, y fracción del artículo 136 de la Ley Agraria.

El campo mexicano está invadido por miles de problemas, pero en muchas de las ocasiones existen asuntos que son de una problemática no muy difícil de solucionar y que debido al poco conocimiento de las leyes se agravan convirtiéndose en grandes problemas, los cuales se pudieron solucionar a través de un acuerdo de voluntades entre las partes evitando así llegar a un juicio largo y costoso que perjudicarían sus economías, evadiendo cargar de trabajo a los Tribunales los cuales están saturados normalmente de asuntos de mayor gravedad.

La conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que se produzcan entre los sujetos de derecho agrario y que sean notificados a la Procuraduría, la cual exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas

determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial, siempre y cuando no se trate de asuntos que por su naturaleza deba acordarlos la Asamblea de los núcleos de población agrarios.

La figura de conciliación no es nueva en el derecho mexicano y mucho menos en el agrario, pero lo que sucede no era aplicada adecuadamente, después de las reformas sucedidas la Procuraduría Agraria se allego de gente capaz de dar una aplicación correcta, mostrando una imparcialidad y una justa aplicación legal de esta figura.

Admitida una solicitud de asesoría, la Procuraduría procederá al análisis de la petición y la clasificará, con base en el catálogo del sistema único de información, a fin de darle el curso que corresponda, si esta toca a la conciliación se desarrollará conforme al siguiente procedimiento de acuerdo al artículo 44 del mismo reglamento, se exhortará a las partes a dirimir su controversia a través de la celebración de un convenio, el servidor público encargado del asunto, deberá allegarse de la información que fuere necesaria para elaborar un juicio previo de la controversia y de sus posibles soluciones, desde luego deberá analizar la legalidad de las propuestas de conciliación.

En cualquier caso, los acuerdos del convenio deberán apegarse a la Ley o las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate, y serán firmados por las partes y dos testigos, de no poder hacerlo estamparán su huella digital. También será firmado por el conciliador, con lo cual se dará por terminado el conflicto, y la Procuraduría promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate y, cuando conforme a la Ley y los reglamentos aplicables, contengan actos susceptibles de inscripción, solicitará al Registro Agrario Nacional dicho servicio, en caso de que las partes no logran conciliarse, la

Procuraduría las exhortará para que, de común acuerdo, la designen árbitro, conservando sus derechos los cuales podrán hacerlos valer por las vías procedentes una vez terminado el arbitraje.

El arbitraje en general es una facultad conferida por las partes en conflicto a una persona o institución sin autoridad judicial, para conocer y resolver sus diferencias en asuntos determinados y evitar gastos excesivos en la solución de sus conflictos, por ello la ley les otorga la facultad para poder elegir como árbitros a personas de confianza o acudir a las instituciones o dependencias facultadas para este fin, por escrito debe de ser el compromiso arbitral fijándose las cuestiones que serán objeto del arbitraje.

De acuerdo al artículo 50 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria. Una vez designado el servidor público como árbitro llevará el procedimiento, en lo no previsto por las partes, conforme a lo siguiente:

- I. Acordará día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes a la firma del compromiso arbitral. El acuerdo será notificado personalmente a las partes;
- II. En la audiencia, las partes expondrán los hechos materia de la controversia, sus pretensiones y aportarán las pruebas en que funden su dicho. Podrán ofrecerse cualquier tipo de pruebas, siempre que no estén prohibidas por la ley;
- III. Concluido el ofrecimiento de pruebas, el árbitro determinará lo relativo a su admisión. Salvo pacto en contrario, contra el acuerdo que deseche alguna prueba no se admitirá recurso alguno;
- IV. El desahogo de las pruebas, se llevará a cabo cuando su naturaleza así lo permita o estén preparadas para tal efecto, sin perjuicio de

poder señalarse nuevo día y hora para la continuación de la audiencia;

- V.** Desahogadas las pruebas se pasará al período de alegatos, finalizados los cuales se declarará cerrada la instrucción, y
- VI.** Dentro de los quince días naturales siguientes, el árbitro dictará el laudo que proceda.

El juicio arbitral debe de observar y cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, para garantizar el derecho de audiencia, debiendo de escuchar a las partes con absoluta imparcialidad, el arbitro tiene la facultad de solicitar la información que requiera para conocer de los hechos controvertidos para poder emitir un laudo en estricto apego al derecho, el cual tiene el siguiente contenido:

- I.** Lugar y fecha.
- II.** Arbitro que lo pronuncie.
- III.** Descripción de la litis.
- IV.** Un extracto del procedimiento.
- V.** Descripción de las pruebas y valoración que el árbitro hace de ellas.
- VI.** Los razonamientos legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que sirva de fundamento.
- VII.** Las prácticas y costumbres de los grupos.

VIII. Los puntos resolutivos.

Una vez emitido el laudo correspondiente, se deberá de notificar a las partes si se encontraran presentes, en caso contrario, se ordenara notificarlas personalmente y si así lo pactaran las partes, el laudo traerá aparejada la ejecución ante el tribunal correspondiente. El compromiso arbitral puede celebrarse antes de que inicie o concluya un juicio agrario; en el último caso las partes deberán de efectuar un desistimiento ante los Tribunales correspondientes

La Procuraduría Agraria debe de emitir recomendaciones en caso de que una o varias autoridades estén o amenacen con violar los derechos de los sujetos del derecho agrario, esto de acuerdo con la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria y la fracción IX del artículo 11 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria. Cabe mencionar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante una sesión de su consejo emitió un acuerdo con número 3/92, en donde considera que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios.

Sobre el tipo de recomendaciones que puede emitir la Procuraduría Agraria de las cuales no ha emitido ninguna, y sobre su calidad de *Ombudsman* que menciona la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán puntos que trataré con más detenimiento y profundidad más adelante. En este capítulo se logró conocer la estructura de la Procuraduría Agraria, así como los lineamientos jurídicos en que se fundamentan sus funciones, lo cual es importante para que en capítulos posteriores, pueda fundamentar mi propuesta de reforma.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS COMPARATIVO CON LOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

En este capítulo se realizará un cotejo de la Procuraduría Agraria y los protectores de los derechos humanos, debido a que como se expuso anteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos la considera como un Ombudsman Agrario, por lo que es importante, saber cuales son sus semejanzas y diferencias tanto en su marco legal, estructura interna y sus funciones.

3.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en México y en el extranjero, su antecedente internacional más importante es el Ombudsman Sueco, el cual tiene como significado el de ser representante, comisionado, protector, mandatario, comisario y en consecuencia como último término sería el de protector de los derechos de los ciudadanos.

“Ombudsman es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismo esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella”.⁴⁴

⁴⁴ Carpizo Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. Editorial Porrúa S.A., México, 1998, Pág. 15.

“Su principal característica es su autonomía frente al Rey y su cercana relación con el Parlamento, siendo el órgano que lo designa y ante quien es responsable, rindiéndole un informe anual del resultado de su función fiscalizadora sobre la administración pública y la administración de justicia”.⁴⁵

Su antecedente mexicano más lejano al igual que el de la Procuraduría Agraria se encuentra en la Procuraduría de Pobres de 1847 de Don Ponciano Arriaga creada en San Luis Potosí. “No se desconoce que, aunque de naturaleza diferente, la creación la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, que comenzó a funcionar al año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público”.⁴⁶

“El 3 de enero de 1979, se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima.

“Además se crearon la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 3 de enero de 1985; Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca, de 1986; Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, de 1988.”⁴⁷

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 se emitió el decreto presidencial que creó a una institución denominada Comisión Nacional

⁴⁵ Roccatti Mireille, *Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, Editorial CDHEM, México, 1996, p. 81|.

⁴⁶ Carpizo Jorge, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁷ Roccatti Mireille. *op. cit.*, p. 110.

de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

“La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte de la idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las correspondientes a la integridad y a la dignidad de la persona. Dichas garantías les deben de ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, aún en las averiguaciones previas y en los procedimientos de tipo penal, en donde, con mayor claridad, deben estar presentes las garantías de respeto que la ley otorga a cada persona”.⁴⁸

Se puede determinar que los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

⁴⁸ Quintana Roldán Carlos F y Sabido Peniche Norma D., Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 139.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos. La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos, con esto se busca lo siguiente:

- I. El desarrollo integral de la persona.
- II. Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- III. Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- IV. Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

Las facultades que tienen la Comisión Nacional de Derechos Humanos de acuerdo con el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son 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 por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal y 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 tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

De acuerdo con este mismo artículo debe formular recomendaciones públicas 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, conocer y decidir en última instancia las inconformidades 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.

Además debe de 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. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional, expedir su Reglamento Interno, 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;

De acuerdo con estas atribuciones conferidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debo de expresar que las similitudes son que protegen los derechos de los más débiles y en el caso específico de la Procuraduría específicamente los derechos de una de las clases más desprotegidas de nuestro país los sujetos agrarios, o sea está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas

además de que busca 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.

Una más de sus semejanzas es que de acuerdo al artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el artículo 4 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, sus procedimientos serán breves y sencillos buscando con esto proporcionar una pronta, expedita y eficaz impartición de justicia, así como buscar una conciliación de las partes cuando así lo permitan la gravedad y trascendencia del asunto en cuestión tomando en cuenta siempre la legislación vigente.

Pero una de las más importante características que tienen ambas son las recomendaciones que pueden emitir ambas Instituciones, las cuales son pronunciadas cuando las autoridades violen los derechos de los sujetos a los que tienen la obligación de proteger, estas son emitidas contra autoridades, servidores públicos, sin importar el nivel del que gocen los servidores públicos transgresores de los derechos de los individuos respectivos.

Ambas Instituciones antes de emitir una recomendación, tomarán medidas precautorias para evitar que las transgresiones sufridas por los sujetos respectivos no puedan ser reparadas con el paso del tiempo y no sufran más pérdidas patrimoniales irreparables.

Desgraciadamente en la emisión de las recomendaciones hay una diferencia importantísima entre ambas instituciones que es la autonomía de gestión y presupuestaria con que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual le otorga una libertad para emitir estas recomendaciones sin ningún tipo de presión político o presupuestario, autonomía de la cual carece la Procuraduría Agraria, lo cual le ha impedido hasta el momento emitir alguna recomendación.

Pero no se debe olvidar que esta misma carencia que tiene la Procuraduría Agraria con respecto a las recomendaciones, también la sufrió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues en un principio dependía de la Secretaría de Gobernación, hasta que logro su autonomía respecto a esta, la misma que estoy proponiendo para la Procuraduría Agraria.

3.2 COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.

“La adición constitucional de enero de 1992 (Art. 102-B), es respetuosa de la estructura Federal del Estado, desarrollando un esquema eminentemente federalista de protección a los Derechos Humanos por la vía del Ombudsman. De tal suerte que en cada una de las entidades federativas existe un organismo protector de los Derechos Humanos que tiene las características propias que la Constitución señala y que conoce de presuntas violaciones a los Derechos Humanos provenientes de autoridades o servidores públicos del fuero común”.⁴⁹ Como se puede ver el fundamento constitucional de las Comisiones Estatales de derechos Humanos se encuentra en el apartado “B” del artículo 102, el cual establece lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con

⁴⁹ Rendón Raymundo, *El sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos y sus ámbitos de competencia*, Revista el Foro del Colegio de Abogados. 8 época. Tomo VII, México, 1995., p .115.

excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El texto constitucional anteriormente citado determina que todos los Estados de la Republica Mexicana y el Distrito Federal creen sus propios organismos locales de defensa de Derechos Humanos, no importando la denominación que le den en cada Estado, pero además de acuerdo al Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos humanos define que se les conocerá como Comisiones Estatales de Derechos Humanos

“Las Comisiones de Derechos Humanos deben de buscar que las normas constitucionales y las leyes se cumplan y sea un proceso vivo de la realidad cotidiana, que los servidores públicos cumplan con sus atribuciones y competencias, respetando las libertades y prerrogativas de los gobernados.”⁵⁰

Es necesario reiterar que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos tienen las mismas funciones que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, enmarcadas en sus respectivas leyes estatales, es necesario mencionar el artículo 17 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual determina las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las cuales son:

- 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:

⁵⁰ *Idem*, p. 123.

- a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley.
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;
 - IV. Formular Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
 - V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;
 - VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

- VII.** Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;
- VIII.** Expedir su Reglamento Interno;
- IX.** Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- X.** Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto, y
- XI.** Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala decreta que es su artículo 18 el que estipulara las funciones de esta, las cuales son las siguientes:

- I.** Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

- II.** Actuar como receptora de quejas que resulten de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de la Comisión de Derechos Humanos de otra entidad federativa; sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión respectiva, notificando de ello al quejoso.

- III.** Conocer e investigar a petición de parte o de oficio presuntas violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:
 - a)** Por actos u omisiones de índole administrativa de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local y municipal.

 - b)** Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público, autoridad local, municipal, o bien cuando éstos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

- IV.-** Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita.

- V.-** Formular recomendaciones públicas autónomas, y no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

- VI.-** Proponer la política estatal en materia de defensa, protección, respeto, prevención y difusión de los derechos humanos, impulsando así el desarrollo de la cultura de los derechos humanos en el Estado.

- VII.-** Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política estatal de defensa, protección, respeto, prevención y difusión de los derechos humanos.

- VIII.-** Proponer a las diversas autoridades del Estado, en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

- IX.-** Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial.

- X.-** Expedir su Reglamento Interior.

- XI.-** Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.

- XII.** Supervisar que las personas se encuentren privadas de su libertad en las cárceles municipales preventivas, separos de la Policía Judicial del Estado, Centros de Orientación para Menores y Centros de Readaptación Social en el Estado, cuenten con sus prerrogativas constitucionales y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos. Asimismo, se

podrá solicitar el reconocimiento médico de los presuntos responsables o internos, cuando se considere que ha habido malos tratos o tortura, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas para que se tomen las medidas de atención de acuerdo a la política de derechos humanos, o en su caso, se denuncien ante las autoridades competentes a los servidores públicos responsables. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto.

- XIII.** La Comisión solicitará a las instancias pertinentes, cuando las condiciones jurídicas del interno lo permitan, su excarcelación cuando éste se encuentre en un estado físico, psicológico o de edad con deterioro avanzado, a efecto de que el interno pueda recibir la atención de sus familiares, máxime cuando éste se encuentre afectado de una enfermedad que haga presumible su inminente fallecimiento.
- XIV.** La Comisión podrá solicitar en cualquier momento, la presentación de algún reo o procesado.
- XV.** La Comisión podrá recomendar el traslado de algún interno, ya sea procesado o sentenciado, a fin de que éste pueda cumplir su internamiento en su propio domicilio o en otro recinto distinto a la prisión, cuando las condiciones psicológicas o físicas pongan en riesgo su salud, quedando excluidos de este beneficio los internos que estén sujetos a proceso o

sentenciados por los delitos de homicidio, delitos sexuales, secuestro y delitos contra la salud.

XVI. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros Ordenamientos legales y reglamentarios.

De la misma manera la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche, tiene señaladas sus facultades en el artículo 6 de su ley estatal las cuales son:

- 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 estatal y municipal; y
 - b)** Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con 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 tratándose 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.** 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;
- V.** Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Estado;
- VI.** Proponer a las diversas autoridades del Estado que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- VII.** Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito estatal;
- VIII.** Expedir su Reglamento Interno;
- IX.** Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- X.** Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado; y
- XI.** Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Como se puede ver las atribuciones o facultades que tienen estas Comisiones Estatales, son iguales a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero tiene una diferencia, que mientras esta última puede ejercer sus

funciones en todo el ámbito nacional y en algunos casos a nivel local cuando ejerce su derecho de atracción, las Comisiones Estatales solo pueden ejercer sus funciones a nivel local sin interferir en la esfera de competencia de la Comisión Nacional.

La Procuraduría Agraria, como se menciono anteriormente tiene su ámbito de competencia a nivel nacional, pero sólo puede ejercer sus facultades de protección y defensa en los sujetos agrarios, siendo esta una de sus limitaciones que lo diferencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

Al igual que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos la Procuraduría Agraria tiene de estipulado en su Ley y su Reglamento Interno, que sus procedimientos serán breves y sencillos buscando con esto proporcionar una pronta, expedita y eficaz impartición de justicia, así como estas instituciones favorecen la búsqueda de una conciliación de las partes, cuando así lo permita la gravedad o importancia de los asuntos.

La Comisiones Estatales de Derechos Humanos emiten recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad. “El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un Ombudsman, y a su vez contiene tres elementos: a) son recomendaciones, por lo tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y, c) son públicas.”⁵¹

“En México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de derechos humanos fue recibida con escepticismo por diversos sectores sociales, en especial por la ausencia de coercitividad de sus recomendaciones; sin comprender que las autoridades y servidores públicos, por voluntad propia, pudieran aceptarlas o

⁵¹ Carpizo Jorge. *op. cit.*, p. 89.

cumplirlas.”⁵²Debido también a que las recomendaciones que emiten son públicas y cuentan con una promoción y difusión masiva.

“La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy informada del contenido de esa recomendación.”⁵³

“Las recomendaciones son autónomas: ya que ninguna autoridad o persona puede señalar y ni si quiera sugerir cuál debe de ser su sentido. Esta es la diferencia más trascendental que tiene la Procuraduría Agraria para emitir una recomendación pues no tiene esta autonomía de gestión y presupuestaria con que cuentan las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional, lo se puede comprobar con el hecho de que desde su creación hasta el momento, no ha emitido ninguna recomendación.

3.3 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Con lo analizado en el capítulo anterior, nos podemos dar cuenta que el movimiento de defensa de los Derechos Humanos irrumpió con gran fuerza a mediados del siglo XX, el motivo de este surgimiento fueron las masacres provocadas por los distintos enfrentamientos armados que conmocionaron al mundo entero, especialmente la Segunda Guerra Mundial, la sociedad buscando mitigar las consecuencias de estos actos se formaron grupos organizados, buscando divulgar el respecto a los derechos de los individuos.

⁵² Rocatti Mireille, *Las nuevas procuradurías*. Revista de administración pública. México. 1998. p.125.

⁵³ Carpizo Jorge. *op. cit.*, p. 90.

Hay que mencionar que estos primeros organismos tuvieron muy poca difusión a nivel internacional, se podría decir que tampoco tuvieron un papel importante a nivel nacional, sino que comenzaron a dedicarse a la protección de los Derechos Humanos a nivel local y poco a poco fueron ampliando su influencia territorial.

Entre los antecedentes de las Organizaciones No Gubernamentales defensoras de los Derechos Humanos tenemos a la British and Foreign Anti-Slavery Society, creada en el año de 1823, la cual tuvo una lucha complicada pero destacada en contra de la esclavitud en el mundo, consiguiendo influir en distintas naciones para que sus gobiernos prohibieran y se pronunciaran contra la práctica de la esclavitud.

Otro organismo que podemos mencionar como antecedente es el Congreso de Pacifistas Europeos, fundada en 1848, la cual tenía su principal punto de lucha el promover las ideas en contra de la guerra y de cualquier lucha armada. No hay que olvidar entre los antecedentes hay un organismo que desde su fundación ha trascendido en la vida del mundo, este organismo es la Cruz Roja Internacional, la cual fue fundada en Ginebra, Suiza en octubre de 1863, este organismo ha tenido una presencia importante en el mundo, pues se encarga del socorro de heridos y desamparados que fueron producidos, por distintos imprevistos, como los desastres naturales y distintos conflictos armados tanto a nivel nacional, como las guerras internacionales.

“Algunas ONG desempeñaron un importante papel en San Francisco mientras se esbozaba la Carta de la ONU. Allí cabildaron para que se incluyeran disposiciones de derechos humanos en la Carta y un sistema mediante el cual las ONG pudieran afiliarse formal y permanentemente a nivel institucional con los organismos de la ONU”.⁵⁴

⁵⁴ Buergenthal Thomas, *Derechos Humanos Internacionales*. Editorial Gernika, S.A, México, 1996, p. 331.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia de este organismo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales, y, si hubiera lugar; con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo miembro de la organización.

Con la organización de estas consultas, la Organización de Naciones Unidas, permite la participación en este organismo de las más importantes y sobresalientes Organizaciones No Gubernamentales, enriqueciendo con estas medidas el papel de la ONU.

La misma Organización de Naciones Unidas, cuenta con órganos especializados, los cuales tienen entre sus obligaciones y facultades la de convocar a Organismos No Gubernamentales a consultas, para fortalecer con ideas el cumplimiento de sus tareas, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

También la ONU utiliza esta figura de las consultas para fortalecer y enriquecer el desarrollo de sus distintos programas especiales, como son el relativo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo especial para el Desarrollo Económico (SUNFED).

Igualmente son frecuentes las consultas a Organismos No Gubernamentales Internacionales por parte de las diversas comisiones creadas por la ONU que se dedican a asuntos determinados como son los que se dedican a los asuntos de la defensa de los Derechos fundamentales, en este caso la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Derechos Humanos, la

Comisión para el Combate de las Drogas y narcotráfico; además de otras que como ya se dijo son creadas para cumplir con propósitos específicos y pueden tener un tiempo determinado de vida.

Con esto llego a la conclusión de que las Organismos No Gubernamentales Internacionales, son en la actualidad indispensables para asegurar que en el mundo exista un verdadero sistema integral de atención y defensa de los Derechos Humanos, esto lo logran complementándose y prestando ayuda mutuamente con los Organismos No Gubernamentales de los diversos países en busca de cumplir como ya se menciono con sus respectivas tareas. “Las funciones que desempeñan las ONG de derechos humanos difieren de acuerdo con el propósito para el cual han sido creadas, sus recursos, las regiones geográficas donde operan y la naturaleza de sus miembros.”⁵⁵

“La defensa de los derechos humanos es una tarea interminable y cada vez más compleja; de ninguna manera se considera exclusiva de institución, persona o agrupación social alguna; la tarea es de interés público, a cargo de la sociedad en su conjunto.”⁵⁶ Los Organismos No Gubernamentales Defensores de los Derechos Humanos en México, se han fortalecido y constituido como defensores de la ciudadanía, además de contar con un gran apoyo de esta para realizar con buen fin sus propósitos.

El artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en forma genérica y determinada, la libertad de reunión y asociación como garantía individual. A saber, no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Se trata de dos libertades, la de asociación y la de reunión.

⁵⁵ *Ibiden.*

⁵⁶ Roccatti Mireille, *Op. Cit.*, p. 120.

“Es decir, por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de diferentes actividades o la profesión de intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o la facultad del individuo para reunirse con sus semejantes con cualquier objeto lícito.”⁵⁷

En nuestro país la defensa y la difusión de los Derechos Humanos constituyen una actividad en la que no sólo debe intervenir el Estado, sino la sociedad en conjunto, por tal razón en México este tipo de organismos han proliferado de manera amplia bajo diversas modalidades como son las Comisiones, los Centros, Comités, Movimientos, Grupos, Redes, Equipos y demás denominaciones que se les pueda dar, pero todas estas tienen y parten de unos puntos en común que son la promoción, la defensa y la difusión de los Derechos Humanos.

“Derivado de los conceptos anteriores y, fundamentalmente del derecho consagrado en el artículo 9º constitucional, las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos son asociaciones o agrupaciones constituidas por particulares para promover y divulgar los derechos fundamentales de la persona humana. La esencia operativa de este tipo de organizaciones es que no persiguen fines lucrativos ni partidistas. Su función es estrictamente de tipo social y humanitaria, y se desenvuelve dentro de la comunidad a la que pertenecen.”⁵⁸

La formación y consolidación de estos organismos a nivel nacional han pasado por múltiples etapas, como han sido la prohibición, la represión y acoso de la que han sido objeto por parte del gobierno, pero con el paso del tiempo han ganado espacios y representatividad ante la sociedad, pues su común denominador a sido la búsqueda de espacios que sirvan como lugar de

⁵⁷ Tapia Hernández Silverio. *Derechos Humanos*. Revista CODHEM, Año 2. No 12. México, 1995, p. 252.

⁵⁸ *Ídem.*, p. 255.

denuncia y concentración de las inquietudes de la población en torno a la vigencia del Estado de Derecho.

Para muchos investigadores la necesidad de creación de estos organismos ha tenido sus orígenes en los movimientos sociales que han acontecido en nuestro país de manera específica, los movimientos de la década de los sesenta y setenta, entre estos movimientos no podemos de dejar de mencionar los siguientes:

El movimiento estudiantil de 1968, este movimiento fue la forma de expresión con que contaron muchas personas en esa época, ya que los partidos políticos tenían muy poca representatividad ante el gobierno y delante de la sociedad, por lo cual surgieron movimientos atípicos como este, que no dependían directamente de ningún partido oficial, donde se congregaron diferentes tipos de ideologías y de inconformidades.

Pero, incorrectamente el gobierno en lugar de solucionar o dialogar entorno a las peticiones e inconformidades de los manifestantes, pensó que era más fácil reprimir al movimiento, ocasionando un gran número de muertos, heridos y desaparecidos, logrando con esto que surgieran movimientos más radicales con lo que se complicó la situación de los Derechos Humanos del país.

Estos hechos se configuraron para que se iniciaran luchas a favor de los Derechos Humanos de los individuos, estas luchas, encausaron sus esfuerzos en la organización y creación de Organismos de Derechos Humanos.

Para ser más exactos después del movimiento estudiantil de 1968 y a principios de 1970 surgieron grupos guerrilleros que se dispersaron dentro el país y que buscaban la reorganización de la nación y el cambio del sistema político del país a través de la revolución violenta, pues consideraban que las

vías legales para promover y conseguir estos cambios eran insuficientes e ilimitadas, esos hechos motivaron el surgimiento de un Organismo no Gubernamental de Derechos Humanos, que ha tenido un papel trascendental en el desarrollo de los Derechos Humanos en el país, este organismo es el Comité Pro-defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos, actualmente denominado EUREKA, dirigidos en un principio por la señora Rosario Ibarra de Piedra, quien al igual que los demás buscaba a un familiar desaparecido por el gobierno su hijo un joven universitario llamado Jesús Ibarra de Piedra.

“Una característica de este Comité, es que estuvo integrado por familiares de los presos políticos y activistas, así como de desaparecidos y asesinados políticos, y por consiguiente, estos familiares tenían un elemento en común, que no solamente el incidente en contra de su familiar, sino su experiencia de recurrir a las diferentes instancias gubernamentales.”⁵⁹

Pero no solo estos fueron los movimientos que dieron la pauta para la creación de Organismos no Gubernamentales protectores de Derechos Humanos, también tuvieron un papel significativo en el desarrollo de estas el hecho de que en la década de los setentas, llegaron al país miles de exiliados del Cono Sur, que huían de la represión y asesinatos que se registraban en sus países por las dictaduras que los gobernaban.

Exiliados políticos que recibían amenazas directas de estas dictaduras. Posteriormente llegaron refugiados centroamericanos principalmente de el Salvador y Guatemala, con la característica de ser refugiados de guerra. Como consecuencia, nuestro país conoció a las víctimas de la represión, pero sobre todo la manera en que ellos utilizaban el concepto de Derechos Humanos para autodefenderse.

⁵⁹ Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche. *Derechos Humanos*. Editorial Porrúa S.A., México, 2001, Pág. 232.

Hacia finales de los setenta y principios de los ochentas las Organizaciones no Gubernamentales empezaron a asistir a los refugiados e indocumentados centroamericanos, que por su carácter de ilegalidad, recibían el apoyo de manera discreta, pero debido a las acciones que realizó la Coordinadora Nacional de ONG's de Ayuda y Refugiados (CONOGAR), que tenía como antecedente una Red organizada denominada Análisis, Descentralización y Gestión (ANADEGES), el cual influyó en la reforma de la Ley General de Población, del año de 1990, la cual incorporó la figura de refugiado por lo que dejó de ser ilegal la ayuda que le proporcionaban a los refugiados.

Hay una organización que proporciona ayuda a los refugiados que a sobrevivido a través de los años el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria la cual es una Organización no Gubernamental, cuya misión es la difusión y defensa de los Derechos Humanos. Trabaja sobre el principio de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos. Se esfuerza por realizar actividades que promuevan estos principios y que proporcionen herramientas a los sectores vulnerables para su defensa. Cuenta con tres áreas de trabajo que realizan actividades públicas de promoción y educación de los derechos humanos: Documentación e investigación, Educación y Capacitación y Comunicación y Difusión.

Sus orígenes se remontan a la organización denominada el Socorro Jurídico Cristiano (SJC) que se había creado a instancias de Monseñor Oscar Arnulfo Romero para ayudar a las víctimas de la represión salvadoreña, pero al morir el Monseñor Romero tuvo que abandonar su país de origen. Se trasladó a la Ciudad de México, donde se le albergó en el Convento del Divino Redentor, casa dominica donde vivía Gonzalo Balderas, quien se había acercado a la problemática salvadoreña y guatemalteca y no dudó en cederlo para ayudar de esa manera a la defensa de los Derechos Humanos de los individuos.

Un par de años después, el Socorro Jurídico Cristiano se mudó al Centro Universitario Cultural (CUC), donde varios frailes dominicos se acercaron a él. Al llegar a México, el Socorro Jurídico Cristiano era coordinado por Roberto Cuéllar, quien había trabajado con Monseñor Romero en El Salvador. El Socorro Jurídico Cristiano se encargaba de dar apoyo asistencial a los refugiados salvadoreños y presentar sus casos ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, esperando que se les otorgara esa calidad. Todo el equipo del Socorro Jurídico Cristiano era de nacionalidad Salvadoreña.

El contacto con exiliados de Centroamérica, que debido a la represión que se dio en esas regiones tuvieron que emigrar hacia nuestro país, generó un proceso de sensibilización al interior de esta organización. Un grupo de frailes idearon entonces la creación de una instancia mexicana de apoyo a los procesos centroamericanos y que coadyuvara con el Socorro Jurídico Cristiano, así se fundó el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." (CDHFV).

Formalmente, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria se creó en 1984 y se constituyó como asociación civil en 1989. Trabajó por algún tiempo con el Socorro Jurídico Cristiano, hasta que éste fue transformado en la Tutela Legal del Arzobispado (en El Salvador) por lo que la oficina en México cerró sus puertas.

El Centro Vitoria fue pionero en el movimiento de promoción y defensa de los Derechos Humanos en México. Varios de los que habían colaborado con el Socorro Jurídico Cristiano se dedicaron entonces al Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria. Por ello, los primeros años del Centro Vitoria, se encaminaron a estudiar y colaborar con la problemática centroamericana. Continuó el trabajo de asesoría a los refugiados salvadoreña y guatemaltecos y se creó el boletín Justicia y Paz (que un año después se

convertiría en la revista del mismo nombre), órgano de información y análisis sobre México, Centroamérica y el Caribe.

Para el Centro Vitoria, se consideró prioritario sensibilizar a la población mexicana, especialmente a la población universitaria, sobre los derechos humanos. El mundo universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se presentaba como un reto para despertar en los jóvenes estudiantes la conciencia sobre la dignidad de la persona y de los pueblos; se utilizaban mecanismos como las "Semanas de los Derechos Humanos", mesas redondas sobre situaciones regionales, debates, funciones de cine, ponencias sobre situaciones específicas de violación y defensa de los Derechos Humanos.

Recordemos que, en aquellos años, no se hablaba de ellos en relación con México: eran patrimonio exclusivo de aquellos países latinoamericanos donde se padecían feroces dictaduras o represión. El Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria prácticamente no contaba con referentes en México para orientar su trabajo: tan sólo existían como ya se mencionó anteriormente el Eureka (el Comité Pro Defensa de presos, perseguidos, desaparecidos y exiliados políticos), creado en 1977 por iniciativa de Rosario Ibarra de Piedra, y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que surgió unos meses antes que el CDHFV. Por ello, el trabajo del nuevo organismo se orientó hacia la difusión de los derechos humanos, aunque se privilegiaba los asuntos centroamericanos.

El interés del Vitoria sobre lo que estaba aconteciendo en México respecto a los derechos humanos fue progresivo. Hubo varios factores externos e internos que lo suscitaron y lo consolidaron. De entre los externos podemos mencionar la explosión de San Juanico (1984), los sismos de 1985, el movimiento estudiantil de 1986 y las elecciones federales de 1988. Recordemos que todos estos eventos evidenciaron la pasividad gubernamental, la pasividad de la sociedad civil para organizarse por sí misma y, sobre todo, el cambio que

se estaba gestando en las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana, todo lo cual se conjugó para el surgimiento de diversas organizaciones civiles de defensa y promoción de los derechos humanos en el país.

Entre los factores internos que se identifican, se encuentra el hecho de que comenzaron a integrarse al equipo de trabajo del Centro Vitoria algunas personalidades de México (el SJC estaba compuesto primordialmente por salvadoreños), que, cercanos a las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), estaban preocupadas por la realidad mexicana, especialmente en el sector urbano popular y en las poblaciones indígenas.

Un acontecimiento importante aparte de los eventos anteriormente descritos fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues este puso en los primeros planos de la opinión pública mundial, creando una coyuntura que dio a las ONGs de Derechos Humanos nacionales, la oportunidad de difundir información en el exterior sobre sus actividades, así como tener la posibilidad de tener una mayor influencia en las acciones gubernamentales.

“Al acelerado desarrollo que tuvieron las ONG’s en la década de los ochenta, habría que agregar que su gestión se viera favorecida por la gradual confluencia de representantes de tres grupos sociales importantes que aportaron diversas ideas, esos grupos son los siguientes: a) Los académicos y juristas, quienes presentaron alternativas específicas para la defensa de los Derechos Humanos; b) Los activistas políticos insatisfechos con los planteamientos de los partidos políticos o con los principios ideológicos de los movimientos de oposición al gobierno, que se integraron a las ONG’s y aportaron su riqueza teórica y práctica; c) Los religiosos que motivaron la creación de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB’s), y contribuyeron

con la experiencia que habían logrado en el trabajo que desarrollaron con grupos marginados.”⁶⁰

“Las CEB’s son llamadas también Comunidades Eclesiásticas de Base. Se definen como de base debido a que sus integrantes pertenecen a los sectores más pobres del campo y la ciudad, y por que sus acciones se desarrollan directamente entre las comunidades.”⁶¹ Han sido importantes en el desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos en nuestro país, pues han trabajado con los sectores de escasos recursos del país y se han involucrado con movimientos sociales promotores de la defensa de sus derechos.

Otras Organizaciones de Derechos Humanos importantes han sido en primer lugar La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. La cual se constituye legalmente en diciembre de 1989, fue fundada por distintos activistas de derechos humanos, preocupados por la falta de incidencia a través de vías jurídicas de las organizaciones en torno a violaciones a derechos humanos. Es un organismo no gubernamental independiente y comprometido con la construcción de un Estado de Derecho basado en la vigencia de los derechos humanos.

Su misión es contribuir al respeto y garantía de los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la aplicación de la justicia. El trabajo de la Comisión Mexicana consiste en la investigación de violaciones a los derechos humanos que se pueden considerar como un patrón sistemático, la defensa de los casos considerados paradigmáticos y la denuncia de los mismos ante los sistemas regionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

⁶⁰ *Ídem.* p. 233.

⁶¹ *Ídem.* p. 234.

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) es una organización no gubernamental establecida de conformidad con el régimen de las asociaciones civiles no lucrativas, fue fundada en diciembre de 1989 y de entonces a la fecha, gracias a la cooperación internacional y a la colaboración de sus miembros, ha venido promoviendo en México, la cultura de los derechos humanos y defendiendo su ejercicio y cabal cumplimiento. La Comisión se ha fortalecido institucionalmente a través de una reflexión colectiva iniciada desde 1996 entre los miembros de la Oficina Técnica y la Presidencia mediante ejercicios anuales de recapitulación y evaluación externa del quehacer de la Comisión.

Como toda organización que pretende avanzar, la Comisión reconoce la necesidad de mantener una actitud abierta para modificar, perfeccionar y corregir sus estrategias y actividades, en el ánimo de poder ofrecer una respuesta sólida, consistente y oportuna a los enormes retos que enfrenta para la construcción de un verdadero estado de derecho en México, sustentando en la vigencia plena de los derechos humanos, en coordinación con otras organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos.

El trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos se centra en defensa activa y comprometida de casos de violación a los derechos humanos y en la promoción de los mismos. Como parte de las actividades de Defensa presenta denuncias de violaciones graves ante las instancias internacionales de protección de los derechos humanos, buscamos que los afectados por violaciones a sus derechos consigan ejercerlos, y los orientan para la presentación de denuncias penales o quejas administrativas ante las autoridades responsables de procurar y administrar la justicia, apoyan también en la presentación de denuncias o quejas ante los organismos gubernamentales de defensa de los derechos humanos. Asimismo se busca impulsar apoyo social, nacional e internacional, frente a leyes injustas, prácticas y procedimientos violatorios de los derechos humanos.

Una de sus actividades primordiales es la Promoción de los Derechos Humanos, tienen como objetivo primordial, contribuir a la construcción de una cultura de los derechos humanos en México, y procurar la vigencia plena de estos derechos. Todas estas actividades persiguen un único fin: el respeto absoluto de los Derechos Humanos en México. Para ello, el reto fundamental de esta institución es lograr una amplia movilización ciudadana que los contemple dentro del marco del estado de derecho prevaleciente. Esto es que busca articular acciones con los diversos movimientos sociales y ampliar la interlocución con sectores que, si bien hasta ahora no han participado en esta causa, se sienten igualmente descontentos con la situación actual del país.

Busca comprometer a sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, profesionales de diversas disciplinas académicas, en la defensa de una legalidad basada en los derechos humanos.

Entre sus objetivos se encuentra la de incidir y dar seguimiento desde el ámbito nacional en la generación e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos entendidos de manera integral; incidir en el fortalecimiento de las instancias y mecanismos nacionales e internacionales vinculados con el respeto y protección de los derechos humanos, promover la creación de una cultura de paz y respeto a los derechos humanos.

Otro de sus objetivos es la de contribuir a la creación de sujetos sociales de exigibilidad impulsando y fortaleciendo los procesos de articulación con los diferentes actores civiles y sociales; y contribuir, promover e impulsar el acceso a la justicia a través de la defensa, denuncia, sistematización, investigación y difusión de las situaciones de violaciones a los derechos humanos, además de contribuir en la transformación de mecanismos institucionales de procuración, impartición y administración de justicia para hacerlos adecuados, eficaces y accesibles y por supuesto contribuir a la creación de espacios sociales plurales

que tengan capacidad de incidir frente a contextos cambiantes donde el eje rector sea la lucha por la garantía y respeto a los derechos humanos

Otra organización muy importante en el país es el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) fue fundado en 1988 por la Compañía de Jesús en México, y se ha constituido como una institución presente en todo el país, al servicio del pueblo de México. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, como organismo no gubernamental de derechos humanos, sustenta su actividad a partir de una concepción integral, dinámica y universal de los derechos humanos.

Busca envolver a la sociedad de ese espíritu que celebra la diversidad, ejercita la tolerancia, respeta y fortalece la dignidad de las personas y de los grupos humanos, y alienta un diálogo entre las diversas perspectivas. Tiene una inspiración cristiana que implica un profundo respeto por las personas y los grupos humanos, por su diversidad política, religiosa y cultural. Busca de igual manera contribuir al bien común y a la realización de la dignidad de todos los seres humanos sobre todo desde la perspectiva e intereses de los sectores más pobres de nuestro país.

Para el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en México, la situación de derechos humanos se encuentra en franco deterioro. A pesar de que se han hecho esfuerzos por legislar en esta materia de protección de estos derechos, se siguen presentando con alta frecuencia actos de autoridad que los lastiman. En el registro de este Centro el índice de violaciones a derechos humanos es muy alto. Continúa la violencia política, y se mata, tortura y hostiga a luchadores sociales.

Esta institución aspira a contribuir a la realización de la justicia y al bienestar de los sectores más desfavorecidos del país, con base en una acción profesional, ética y ciudadana, que busca la plena vigencia de los derechos

humanos en todas las realidades humanas y sociales. Para lograr lo anterior, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez se ha trazado como misión: a) Promover una cultura de aprecio y respeto de los derechos humanos en México; b) Apoyar decididamente en la defensa de personas o grupos organizados atacados en sus derechos humanos por parte del estado.

Así, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez se ha destacado por su labor de denuncia y documentación de la creciente militarización del país, de la existencia de grupos gubernamentales de contrainsurgencia no reglamentados ni supervisados por la autoridad, por la defensa jurídica concreta de víctimas de violación a sus Derechos Humanos, por su trabajo de educación y organización de grupos de Derechos Humanos en todo el país, y por su apoyo a las luchas pacíficas populares.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez ha desarrollado siete áreas de trabajo: Análisis. Investiga y estudia la situación de los derechos humanos en México y publica trimestralmente sus informes. Difunde un boletín semanal de información.

Brinda asesoría y defensa jurídica a las personas y grupos lesionados en sus derechos, crea y asesora grupos de derechos humanos en el país. Publica materiales de formación en este campo, ofrece atención especializada a víctimas de violación de derechos humanos. Promueve acciones urgentes y realiza visitas para dar seguimiento a casos especiales y promueve y difunde las actividades del Centro Prodh en los medios de comunicaciones nacionales e internacionales.

En lo referente en las relaciones internacionales, hace acciones urgentes, denuncias y gestiona a nivel internacional los casos y los temas de derechos humanos de nuestro país. Promueve y consolida relaciones con organizaciones internacionales y tiene una oficina especializada en los

derechos humanos de las personas que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana o Sida, para defender sus derechos y promover una cultura de respeto hacia ellos.

Es difícil generalizar las líneas de acción de las ONG's, por que obedecen a intereses sociales e ideológicos diferentes, sin embargo se puede decir que las ONG's dentro del ámbito de sus programas y líneas de acción, han tratado de generar un proyecto común para que en la toma de decisiones gubernamentales sean considerados los intereses de los sectores que representan."⁶²El propósito de las ONG's es, defender a los más desprotegidos, que ven violentados sus Derechos Humanos sin que nadie los defiendan y en este principio son similares a la Procuraduría Agraria pues esta busca como ya se dijo proteger a los sujetos agrarios de las violaciones que pueden sufrir de las autoridades y que debido a su situación económica y social se encuentran en un estado de indefensión enorme.

Es un hecho que las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos, se han convertido en interlocutores cada vez más eficaces de la sociedad, además de que su participación es cada vez mayor en el vigoroso movimiento de los Derechos Humanos que sean manifestado en la década de los noventa y han generado una conciencia critica sobre el problema de violación de los Derechos Humanos en todas sus vertientes, además de que ha impulsado una creciente cultura de respecto a los derechos que están consagrados en nuestra Constitución Política y en los instrumentos Internacionales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una instancia que constituye un notable instrumento a favor de la defensa de los Derechos Humanos, y tiene una amplia coordinación con las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos como lo decreta en su artículo 25,

⁶² *Íbiden.*

fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dice: Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

“Es necesario mencionar que las quejas pueden ser presentas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por todas aquellas personas que tengan conocimiento del alguna violación de derechos humanos. Muchas de estas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos.”⁶³En su Reglamento Interno de la Comisión se estipula las reglas en que se basara su relación con las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos las cuales son las siguientes de acuerdo a su artículo 83.

- I. Se entiende por " organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los Organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia.
- II. No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá

⁶³ Carpizo Jorge, op. cit., p. 27.

por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.

- III. Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

Estas mismas reglas se encuentran integradas en las leyes y reglamentos de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, con esto se puede ver la importancia del rol que tienen estas organizaciones en la actualidad para nuestro país.

Es un hecho que las ONG´s se han convertido en interlocutores cada vez más eficaces de la sociedad, además de que su participación es cada vez mayor en el vigoroso movimiento de los Derechos Humanos que se ha manifestado en la década de los noventa. Su experiencia los ha conducido a modificar sus planteamientos en torno a como participar en la resolución de los problemas del país.”⁶⁴

El trabajo de las ONG´s ha tenido un impacto valioso en las defensa de los derechos de sectores desprotegidos como las comunidades indígenas, los inmigrantes, etc, Esto es debido a que no persiguen fines lucrativos y tampoco militan en algún partido o asociación política, lo que les permite ser independientes al momento de realizar alguna demanda contra alguna autoridad.

⁶⁴ Carlos F. Quintana Roldán. *op. cit.*, p. 235.

La independencia de las ONG's política y presupuestaria y la autonomía de la Comisión Nacional de derechos Humanos y las Estatales para emitir sus recomendaciones, son elementos de los que carece la Procuraduría Agraria para emitir recomendaciones, lo cual le quita una herramienta muy valiosa en su obligación de procurar justicia en el campo mexicano.

3.4 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

“A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los Derechos Humanos se internacionalizó. La anterior afirmación no quiere decir que antes no hubiera antecedentes. Claro que los hubo. Pero el gran movimiento internacional comenzó después de aquel fatídico evento con declaraciones universal y regionales, la creación de comisiones y cortes regionales y pactos y protocolos sobre esa materia.”⁶⁵

“La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el organismo regional de países más antiguo del mundo. Su origen se remota a la Primera Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington en 1889, en donde se aprobó a principios de 1890 la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas.”⁶⁶

La Carta constitutiva de la organización de estados Americanos (OEA) fue suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948, en México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949

⁶⁵ Carpizo Jorge. *op. cit.*, p. 59.

⁶⁶ Carlos F. Quintana Roldán. *op. cit.*, p. 211.

Por lo que hace a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, fue proclamada el 2 de mayo de 1948, esto es, de manera previa a la Declaración Universal de la materia, que sería proclamada hasta diciembre de ese año. “A ella siguió la creación de órganos específicos de tutela internacional. Considero que uno de los más eficaces, dados sus logros, ha sido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que tuvo actuaciones destacadísimas en los casos de Chile y Argentina.”⁶⁷

La CIDH comenzó a realizar visitas in loco desde 1961 para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 83 visitas a 23 países miembros. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales, habiendo publicado hasta la fecha 44 de ellos. Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos.

En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y que ha sido ratificada, a septiembre de 1997, por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La Convención define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. Ella crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la cual hablaremos más adelante, y define atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. La CIDH mantiene además facultades adicionales que antedatan a la Convención y no derivan directamente de ella, entre ellos, el de

⁶⁷ Carrio Genaro. *Los Derechos Humanos y su protección*. Editorial Abelado-Perrota. Buenos Aires, Argentina. 1990, p.46.

procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan Asamblea General. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se reúne en Períodos Ordinarios y Extraordinarios de sesiones varias veces por año. Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la CIDH y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas

De acuerdo al artículo 1 del Reglamento de la Comisión es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Al ser creado por la Organización de Estados Americanos la Comisión representa a todos los miembros que integran a esta y de acuerdo a su artículo 36 de la misma Declaración los miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros, y cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y sólo podrán ser reelegidos una vez, pero el mandato de tres de los miembros designados en la primera elección expirará al cabo de dos años. Inmediatamente después de dicha elección se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres miembros, y no puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado.

Las vacantes que ocurrieren en la Comisión, que no se deban a expiración normal del mandato, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización de acuerdo con lo que disponga el Estatuto de la Comisión el cual será preparado por esta, sometiéndolo a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento.

Las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son las siguientes de acuerdo al artículo 41 de la Declaración Americana De Los Derechos Y Deberes Del Hombre

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;

- d)** solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e)** atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f)** actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g)** rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

La Comisión es un órgano internacional de carácter administrativo que cumple una función de policía administrativa en materia de protección de los Derechos Humanos, la Comisión no es un tribunal, no tiene funciones jurisdiccionales y sus resoluciones no tienen el carácter de cosa juzgada.

La Comisión es autónoma de la Organización de los Estados Americanos, para que la Comisión tome conocimiento de un asunto es necesario que ante ella se presenten peticiones que contengan denuncias o quejas de la violación de Derechos Humanos por parte de un Estado, o por una persona, grupo de personas o entidades gubernamentales.

Cualquier persona o grupo de personas y las entidades no gubernamentales reconocidos en uno o más Estados de la Organización de los

Estados Americanos, pueden presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias de violaciones a los Derechos Humanos.

El procedimiento esta regulado por los artículos 48, 49, 50, 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales se expresa que se escuchara a ambas partes, al denunciante como al denunciado y una vez cumplida esta diligencia procederán ambos a formular sus alegatos; la Comisión puede pedir autorización al Estado denunciado, para practicar investigaciones en el lugar de los hechos, si la negativa del Estado denunciado no se apoya en fundamentos serios, podría ser interpretada como indebida obstaculización de las actividades impuestas a la Comisión por la Organización regional que integra ese país.

“Si se alcanza la solución cordial, la Comisión elaborara un informe donde describe los hechos del caso y el arreglo.”⁶⁸ El cual será transmitido al peticionario y a los Estados partes de esta Convención y comunicado después, para su publicación, al secretario general de la Organización de Estados Americanos.

Este informe contendrá una breve pero sustanciosa exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes lo solicitan, se les entregara o suministrara la más amplia información posible del caso.

De no llegarse a una solución y dentro del plazo que fije el estatuto de la Comisión, ésta redactara un informe en que expondrá, los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado, este informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlos, al

⁶⁸ Buergenthal Thomas, *op. cit.*, p. 215.

transmitir el informe la comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Si dentro del plazo de tres meses a partir de la transmisión del informe preliminar al Estado en cuestión, el asunto no ha sido solucionado o, en el caso de los Estados que hubieran aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, no ha sido sometido a la decisión de ésta por la Comisión o por el propio Estado, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos, un informe definitivo que contenga su opinión y conclusiones finales y recomendaciones.

El informe definitivo será transmitido a las partes, quienes presentarán, en el plazo fijado por la Comisión, información sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones con base en la información disponible y decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo. La Comisión decidirá asimismo sobre su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado.

Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, de igual manera la Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:

- a)** la posición del peticionario;

- b) la naturaleza y gravedad de la violación;
- c) la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema;
- d) el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y
- e) la calidad de la prueba disponible.

“La Corte sigue un procedimiento de investigación, que incluye informes y otras probanzas. Finalmente emite un fallo definitivo y no sujeto a apelación alguna, aunque si a una aclaración interna. El fallo debe de disponer que se garantice el pleno goce de los derechos o libertades violados y, de ser procedente, deberá de resolver sobre la reparación del daño y, en su caso, el pago de una justa indemnización.”⁶⁹

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la Comisión representara a la víctima de la presunta violación, la corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce sus funciones de conformidad con las disposiciones de la citada Convención y de su estatuto.

Los organismos internacionales protectores de los derechos humanos, tienen como un arma importante para lograr sus fines, el de poder emitir recomendaciones, como es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos humanos citada en este capítulo. Las cuales son emitidas de manera autónoma sin la injerencia de ningún Estado, lo que le a permitido cumplir con el propósito de su creación.

⁶⁹ Carlos F. Quintana Roldán. *op. cit.*, p. 215.

En consonancia con estos ejemplos, pienso que es necesario otorgarle autonomía a la Procuraduría Agraria, para que al igual que estos organismos pueda emitir recomendaciones sin ninguna limitación, ni subordinación a alguna institución.

CAPÍTULO CUARTO

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Es importante conocer la estructura que tiene la Administración Pública Federal del país, para entender en que forma de organización se desenvuelve actualmente la Procuraduría Agraria y que de otorgársele la autonomía propuesta a que plano pasaría.

Todo esto con el fin de que la procuraduría Agraria cumpla plenamente con los propósitos que motivaron su creación, que es principalmente el de proteger los derechos de los sujetos agrarios.

4.1. DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para que se pueda definir lo que es la administración pública es importante precisar que la palabra Administración se deriva de la expresión latina administratio o administrare, compuesta a su vez por las voces ad y ministrare que significa servir, ejecutar, llevar a cabo alguna acción, esto quiere decir que cuando diferentes sujetos que puede ser desde una ama de casa hasta el gerente de una empresa siguen ciertos lineamientos o reglas preestablecidas, las cuales les sirven para organizar los recursos materiales y humanos que disponen, para obtener un mejor rendimiento de estos y con esto mejorar en el cumplimiento de sus actividades.

Hay que aclarar y hacer notar, que las actividades desempeñadas por los individuos en pro de sus rendimientos particulares, se ubican en el terreno de la

Administración Privada, ya que todo lo que realice será en beneficio propio, pero cuando esas actividades son realizadas por el gobierno, por medio de sus funciones estatales, el beneficio obtenido se proyecta sobre toda la comunidad; y es aquí, donde entramos al campo de la Administración Pública, porque no persigue un fin particular, sino en beneficio público.

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Para ese objeto éste se organiza de una forma especial adecuada sin perjuicio de otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

“La Administración Pública, debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencias y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁷⁰

“Otra definición explica a la Administración Pública en sentido objetivo como una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo y en sentido subjetivo como un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo.”⁷¹ Se debe de aclarar la no equivalencia de los términos Poder Ejecutivo y Administración Pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la

⁷⁰ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 119.

⁷¹ Garrido Falla Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1980, p. 17.

segunda, con lo cual indica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo.

De la misma manera el Maestro Serra Rojas, al referirse a la Administración Pública nos dice que es: “Una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”⁷²

Como ya se menciona, los individuos buscan satisfacer sus necesidades, pero ello no lo puede lograr viviendo en la anarquía, debe de estar supeditado a un poder público que vele por los intereses de todos los miembros de la sociedad, evitando el caos total.

En este contexto la Administración Pública desempeña el papel de mediador, haciendo con esta función la naturaleza misma de su existencia. La Administración Pública, puede ser de diferentes tipos, dependiendo de la forma de organización que el Estado decida ejercer, para fines de este trabajo mencionaremos a la centralización, descentralización, desconcentración, los organismos concentrados, autonomía y organismos autónomos, todos los cuales estudiaremos a continuación.

4.2 CENTRALIZACIÓN

La Centralización Administrativa se encuentra establecida y regulada en nuestro país por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual

⁷² Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 81.

en su artículo primero establece que, La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

En su párrafo segundo del citado artículo, determina la forma en que se encuentra integrada, la Administración Centralizada:

1. La Presidencia de la República.
2. Las Secretarías de Estado.
3. Los Departamentos Administrativos, y
4. La Procuraduría General de la República.

“Se llama Centralización Administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”⁷³

De los conceptos expuestos, se desprende que la subordinación y jerarquización constituyen la piedra angular de la administración centralizada, para lograr una acción administrativa coordinada y concreta. “Por lo que la jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración pública.”⁷⁴

Estas facultades o poderes que hacen posible la unidad y el orden de los órganos administrativos entre sí, no es más que una serie de deberes y derechos entre los servidores públicos superiores e inferiores, de los diversos

⁷³ *Ídem*, p. 497.

⁷⁴ *Ídem*, p. 500.

órganos administrativos, los cuales son de acuerdo con el Maestro Gabino Fraga los siguientes:

- I. Poder de nombramiento. Es la facultad que tienen los titulares, para nombrar en base a aspectos subjetivos (conocimiento, experiencia laboral, etc.) a sus colaboradores.
- II. Poder de mando. Es la potestad que tiene el superior jerárquico, para ordenarle al subordinado, la realización de determinadas actividades jurídico-administrativas, mediante órdenes verbales o escritas.
- III. Poder de vigilancia. Se traduce en la vigilancia que se realiza sobre la actividad desempeñada por los subalternos, mediante los informes solicitados o visitas que se realizan exclusivamente para ese fin.
- IV. Poder disciplinario. La irregularidad observada en el desempeño de las actividades del servidor público, da como resultado la aplicación de medidas represivas en su contra, consistiendo estos medios correctivos desde una llamada de atención, hasta el cese del funcionario responsable.
- V. Poder de revisión. Es la atribución de examinar e inspeccionar la actuación del inferior jerárquico, la cual generalmente es de oficio.
- VI. Poder para la resolución de conflictos de competencia. Cuando llega a suceder es el Ejecutivo Federal que por medio de la Secretaría de Gobernación, tal como lo determina el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la delegación de funciones esta establecida en el artículo 16 de esta ley que dice: Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución

de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los funcionarios a que se refiere los artículos 14 y 15 son: los subsecretarios generales, secretarios generales, oficial mayor, Directores, subdirectores, Jefes y subjefes del departamento, de oficina, sección y mesa.

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”⁷⁵

4.3 DESCENTRALIZACIÓN

“La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro.”⁷⁶

En todo aparato político o administrativo contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y descentralización como fórmulas o directivas de

⁷⁵ Fraga Gabino. *op. cit.*, p. 165.

⁷⁶ Fernández Ruiz Jorge. *Derecho Administrativo*. Editorial McGRAW-HILL, México, 1997, p. 35.

organización coexistente; pese a su composición como dos valores opuestos, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.

“La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a lo cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.”⁷⁷

La descentralización administrativa es una forma de organización que se crea a través de una Ley, generando una nueva entidad con personalidad y patrimonio propio. Entre sus características podemos mencionar las siguientes:

- I. Asumen actividades que competen al Estado.
- II. Son de interés general.
- III. A través de organismos creados especialmente para ellos dotados personalidad jurídica, patrimonio propio, y un régimen jurídico que los regula.

El órgano descentralizado posee autonomía respecto al órgano central, la autonomía no solo es técnica como ocurre con la desconcentración, sino también orgánica, es decir, posee facultades de organización y decisión propias, prerrogativas que le son ciertas y determinadas por una autoridad independiente que las hace oponible incluso a otras autoridades, así sean centrales.

El Maestro Gabino Fraga, distingue tres grados o formas de descentralización, las cuales son:

⁷⁷ *Idem.*, p. 36

- I. Descentralización por servicio. Significa una delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales, a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquellas, por que se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

De acuerdo con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 dice que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Hay que mencionar que la Procuraduría Agraria esta encuadrada en este tipo de descentralización.

- II. Descentralización por colaboración. Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.
- III. Descentralización por región. Consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

Según la doctrina, la descentralización administrativa por región es lo mismo que la descentralización administrativa territorial, que consiste en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto, los servicios que juzguen necesarios.

En cuanto a su objeto, la ley Federal de Entidades Paraestatales establece en su artículo 14 que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- IV. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo en Ley en su artículo 15 señala que en las Leyes o Decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

- IV.** Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V.** La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI.** Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII.** Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII.** Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX.** El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

La Procuraduría Agraria, además esta sectorizada a la Secretaria de la Reforma Agraria. La idea de la sectorización surge de la imposibilidad de que el

titular del Poder Ejecutivo Federal, vea los asuntos de la Procuraduría de manera directa, por lo cual es una forma de coordinación en el sector de la Reforma Agraria.

4.4 DESCONCENTRACIÓN

La desconcentración administrativa, surgió por la necesidad de auxiliar a la asfixiante centralización y para descongestionar la estructura administrativa, cuyo fundamento esta en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que decreta que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Este artículo define a la desconcentración, como órganos administrativos supeditados a un poder central, no siendo óbice para su correcto funcionamiento el que jerárquicamente sigan perteneciendo y se encuentren subordinados a la Secretaría y, dependencia que los crea, ya que se les asignará determinada competencia técnica para resolver cuestiones específicas, contando con un ámbito territorial propicio para acercarse a los particulares y aligerar las funciones administrativas de la estructura central.

“La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.”⁷⁸

⁷⁸ Fraga Gabino, *op. cit.*, p. 165.

“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado diversas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía.”⁷⁹

El maestro Acosta Romero la clasifica en cuatro formas que son:

- I. Desconcentración en sentido estricto o funcional. Es la simple definición de lo que entendemos por desconcentración.
- II. Desconcentración vertical. El superior jerárquico delega determinadas facultades a órganos que directamente le están subordinados, para la mayor eficacia y desempeño de sus funciones.
- III. Desconcentración horizontal. Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.
- IV. Desconcentración regional. Además de existir la delegación de facultades a los órganos, éstas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, abarcando cada oficina un área específica de este.

En cuanto hace a las características de los órganos desconcentrados el Maestro Serra Rojas, nos señala las siguientes:

- I. es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

⁷⁹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial UNAM., México, 1975, p. 87.

- II.** La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.

- III.** No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

- IV.** La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

- V.** La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

- VI.** El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operar en otros órganos centrales.

- VII.** El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones de mando y disciplina entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sea directa y se ejerzan normalmente a través del órgano correspondiente.

- VIII.** Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

“La desconcentración ha sido considerada la primera etapa de la descentralización, puesto que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.”⁸⁰

4.5 ORGANISMOS CONCENTRADOS

“Estos son mejor conocidos como centralizados debido a que concentran o reúnen diversas facultades en su entorno, como son las de:

- I. Concentración de coacción. El Estado utiliza medios coactivos para mantener el orden de la paz pública.
- II. Concentración del poder de decisión. Decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos decide, pues los demás preparan y ejecutan la resolución.
- III. Concentración de la competencia técnica. Es el empleo de elementos humanos preparados y moralmente capacitados para sus funciones.
- IV. Concentración de poder de nombramiento. Esta es la capacidad de disponer quienes serán los colaboradores más cercanos.”⁸¹

En si estos organismos son en primer lugar el Poder Ejecutivo, quien les otorga ciertas facultades a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dependiendo de la competencia que se les asigna, la Ley

⁸⁰ Martínez Morales Rafael I, *Derecho Administrativo*, Editorial OXFORD, México, 2000, p. 35.

⁸¹ Serra Rojas Andrés. *op. cit.*, p. 539.

Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 determina que esas dependencias son:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

“Con estas dependencias se busca mantener la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.”⁸²

4.6 AUTONOMÍA

“Consiste en la separación de la administración central, es decir, no estar sujeto a las decisiones jerárquicas de ésta. Es una separación orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez.”⁸³ La autonomía generalmente es otorgada por la Ley que le da origen al organismo.

Es decir la autonomía es una potestad que tienen determinadas entidades para regir intereses propios de su actividad.

⁸² *Ídem.* p. 539.

⁸³ Roccatti Mireille, *op. cit.*, p. 81.

La propuesta de este trabajo consiste en otorgarle a la Procuraduría Agraria, autonomía idéntica a la que posee la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que la función del Ombudsman es la de actuar a favor del respeto al Estado de Derecho, de la libertad, dignidad, igualdad y democracia.

“El defensor público de los Derechos Humanos sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta y organismo.”⁸⁴

No hay que olvidar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en sus inicios era dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero con el fin de perfeccionarla se le otorgo la autonomía, para que sus actividades no estuvieran influenciadas por concepciones políticas, filosóficas, religiosas e ideológicas. Todo esto de acuerdo a su artículo 2 que dice, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

La Procuraduría esta sectorizada a la Secretaría de la Reforma Agraria y por tal motivo su actividad de defensa de los derechos de los sujetos agrarios, se ha visto influenciadas por concepciones políticas, filosóficas, religiosas e ideológicas, lo que no le permite ejercer, una de sus funciones primordiales que es la de emitir recomendaciones, pues carece de autonomía para realizarlas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos considera a la Procuraduría como su par, es decir, como un Ombudsman Agrario, es justo

⁸⁴ De la Barrera Solórzano Luis, *Las recomendaciones: el hilo de Ariadna*, Revista el Foro. Época X. Tomo XIII. No. 6. México, 2000, p.127.

entonces que tenga la misma característica de autonomía, para el mejor cumplimiento de sus funciones de protección a los sujetos agrarios.

4.7 ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Son todas las instituciones que tienen autonomía administrativa, financiera y técnica, y que les fue dotada por su Ley Orgánica, entre estas podemos contar a las varias Universidades Públicas Estatales, a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Universidad Autónoma Metropolitana, entre otras.

Aunque en la historia se ha visto que por lo general no se cuestiona la autonomía académica, sin embargo la misma historia nos ha enseñado que si el gobierno o los grupos de poder establecidos son quienes designan a las autoridades y establecen las normas internas de las universidades, no es posible alcanzar la autonomía académica que es sustancial para el funcionamiento de las casas de estudio.

Esto es debido a que es a través de estos aspectos que corresponden al gobierno de las instituciones como los grupos de poder inhiben la autonomía académica.

Asimismo, no hay que olvidar que la manera en como la autonomía de gobierno se ejerce y la profundidad que requiere para preservar la libertad académica depende del contexto y de las circunstancias de cada universidad y normalmente se establece en las normas jurídicas que conceden la autonomía a las universidades.

Otros organismos autónomos son los Tribunales Agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación, el Instituto Federal electoral, además de la ya múltiple citada Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es necesario mencionar que con el presente trabajo de investigación se busca igualar a la Procuraduría Agraria con estas otras instituciones, con el fin de que realice con mayor eficacia su trabajo, de proteger a los sujetos agrarios.

CAPÍTULO QUINTO

LA AUTONOMIA DEL OMBUDSMAN AGRARIO PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO

En este capítulo, se analizará el papel que ha desempeñado la Procuraduría Agraria como Ombudsman a lo largo de su institución, así como una de sus atribuciones más importantes, que es la de emitir recomendaciones con los alcances legales que estas tienen.

Así también, se expone la situación que atraviesa en la actualidad con todas sus atribuciones, para entender la necesidad de otorgarle autonomía y en razón de esta autonomía propuesta, se desarrollará en este apartado una posible Ley Orgánica para la Procuraduría Agraria.

5.1. EL OMBUDSMAN EN LA PROCURADURÍA AGRARIA

Es necesario realizar un breve comentario sobre el concepto, así como de las características y las funciones que debe de desempeñar cualquier institución para ser considerada como un Ombudsman, comenzando por conocer la definición que le dio el Parlamento Sueco.

“La Constitución sueca de 1809 describió al Ombudsman como: una persona designada por el parlamento para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando por que los jueces y

demás funcionarios cumplan las leyes y las apliquen del modo previsto por el parlamento.”⁸⁵

De acuerdo con lo anterior, la palabra Ombudsman significa representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo designado por el Parlamento para supervisar la actuación de los gobernantes y corregir los actos de la mala administración pública.

“En el devenir histórico, el Ombudsman ha trascendido sus fronteras originales, dada su eficacia en tanto que es un órgano controlador de los actos del poder público, el cual, a partir del siglo XIX, obedece a la exigencia de una nueva forma de organización social.”⁸⁶

La función de esta histórica institución ha sido adoptada con distintas denominaciones por diversos países, es claro que la institución de Ombudsman se desarrolla a pasos agigantados tanto en el ámbito internacional como en el interno de los estados.

“En todos los casos se trata de un cargo público que se caracteriza por su independencia y amplias atribuciones de investigación, así como su labor pública. El Ombudsman es, por lo general, directamente accesible al ciudadano; la institución ha sido creada para beneficio de protección contra las deficiencias en la administración pública.”⁸⁷

“La institución del Ombudsman ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en

⁸⁵ Nielssen Per Eric, *El Ombudsman sueco y los Tribunales*, Revista Ministerio Público. Año IX, No. IX. III etapa. Caracas, Venezuela, 1986, p. 56.

⁸⁶ Rocatti Mireille. *Las nuevas procuradurías*, p. 110.

⁸⁷ *Ídem.*, p. 112.

muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los Derechos Humanos.”⁸⁸

Es necesario mencionar que debido al prestigio que ha logrado la figura del Ombudsman a nivel internacional, en muchas partes del mundo, los gobiernos y la sociedad civil han buscado la manera de fortalecer esta institución. Por lo cual, como se ha visto en capítulos anteriores impulsaron y lograron la creación de organismos internacionales protectores de Derechos Humanos, es decir de un Ombudsman internacional.

Pero no solo eso, como ya lo referí en la actualidad se busca fortalecer esta institución, algunos países dada la cultura de respeto a los Derechos Humanos consideran que el Ombudsman no debe poner énfasis solo en la protección de estos derechos, ya que es solo uno de los temas de su competencia.

“Lo anterior se ilustra con el último informe presentado por el Ombudsman Nacional Holandés, en el cual manifiesta que pone especial cuidado en la necesidad de que exista certeza y seguridad (certainty) en las relaciones entre el gobierno y los gobernados y que esa institución en Holanda no fue creada como un árbitro para la defensa de los Derechos Humanos, aunque se ocupe, entre otros aspectos, de las arbitrariedades realizadas por los policías.”⁸⁹

Pero si es cierto, que países como Holanda, el respeto a los Derechos Humanos es parte de su cultura, en la mayoría de los países esto no es así, hay en el mundo muchos países en donde las autoridades cometen arbitrariedades contra sus gobernantes, pero estos abusos son mayores contra ciertos sectores

⁸⁸ Carpizo Jorge. *op. cit.*, p. 65.

⁸⁹ *Ídem.*, p.66.

de estas sociedades, por lo cual sea buscado especializar esta institución para atender particularmente a estos sectores.

Por lo cual, en algunos países se han creado diferentes tipos especializados de Ombudsman, como el militar, el de asuntos religiosos y étnicos en algunos países. En México las Comisiones Estatales de Derechos Humanos son un ejemplo moderno de esta especialización del Ombudsman, ya que su ámbito de competencia es local, lo cual le sirve para tener mayor capacidad de respuesta y mejor conocimiento de actos u hechos que perjudican a los habitantes de ese estado.

También como ejemplo se debe considerar a la Defensoría de los Derechos Universitarios, institución que se encarga de la defensa de un sector o grupo específico de la población del país, para ser más exactos de los integrantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, otro ejemplo fue la creación de la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, entre otros casos.

Esto lleva a considerar que hay grupos o sectores en el país que son más vulnerables a los abusos e intransigencias realizadas por las autoridades, este es el caso del campo mexicano en el cual se cometen estos abusos constantemente y en donde la Procuraduría Agraria tiene su campo de acción.

Es necesario mencionar, que la Procuraduría Agraria es un Ombudsman especializado, con un ámbito determinado claramente en un sector de la población del país y reconocido como tal por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un acuerdo con número 3/92 emitido en una sesión de su consejo el cual se transcribe a continuación.

Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un Ombudsman especializado para atender

asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.

Las quejas que se presentan ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que por su naturaleza correspondan a la competencia definida en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria, seguirán siendo tramitadas por la Comisión Nacional hasta su total conclusión.

Con relación a la competencia de los tribunales Agrarios, tanto del Superior como de los Unitarios, la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará basada en la regla general que rige los asuntos jurisdiccionales. Es decir, la Comisión Nacional podrá conocer de la violación a procedimientos o aspectos formales, pero no tendrá competencia para intervenir en aspectos de fondo.

Este acuerdo que considera como un Ombudsman a la Procuraduría Agraria, fue realizado tomando al artículo 135 de la Ley Agraria donde determina que la Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley de la misma manera se expresa el artículo 2 del reglamento Interno de la procuraduría Agraria.

Las funciones o facultades que tiene la Procuraduría Agraria también se desprenden del artículo 136 las cuales son la de coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios, en asuntos y ante autoridades agrarias, asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas del campo mexicano en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley.

Además de promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria, 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, como ya he referido anteriormente también tiene entre sus facultades estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria, y ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

También debe de investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente, asesorar y representar, a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda, entre uno de las más importantes esta la de denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

Consideramos que para poder realizar plenamente su función de un Ombudsman Agrario es necesario otórgale autonomía como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que así pueda ejercitar una de sus funciones más importantes y que no ha podido realizar, la cual es emitir recomendaciones a las autoridades responsables de la acción u omisión que se reclama por parte de los sujetos agrarios.

Aun así, es posible creer que el estatus que le otorga la Comisión Nacional de Derechos Humanos que lo califica como un Ombudsman esta bien otorgado, ya que sus funciones, como se ha visto anteriormente, son iguales a las de esta Comisión Nacional, por lo cual si es un Ombudsman especializado en asuntos Agrarios.

Con una autonomía plena y una mayor independencia en sus actuaciones, se garantiza la imparcialidad necesaria en el equilibrio de los poderes públicos, que culminara con una mayor democracia y mejor eficiencia de la institución.

5.2 CONCEPTO RECOMENDACIÓN Y SUS ALCANCES LEGALES

Desde que el Ombudsman fue creado y reconocido en la Constitución Sueca de 1809, la Recomendación fue, y sigue siendo en la actualidad, el instrumento más eficaz para combatir los abusos y arbitrariedades que se comente en contra de los gobernados.

“El Ombudsman conoce e investiga las reclamaciones de los gobernados respecto de las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, no solo por actos u omisiones irregulares, sino también por la inexacta observancia

de la ley o retraso manifiesto en las resoluciones; y con motivo de esa investigación puede proponer o recomendar, sin efecto obligatorio, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar la violación.”⁹⁰

La recomendación es un encargo o suplica para que se realice o se omita determinada acción. “Es la parte resolutive de todo escrito, elaborado por la Comisión. En esta parte hace saber a las autoridades las investigaciones realizadas y las conclusiones a que se ha llegado, solicitando en las mismas los actos que deben de ejecutar, respecto de las violaciones de los Derechos Humanos que se hubiera apreciado. En ese mismo apartado, la Comisión Nacional señala el término que tiene la autoridad para acatar o no la recomendación.”⁹¹

Esta definición es para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y como se puede notar se realiza después de que conoce una queja y realiza una investigación para comprobar la existencia del acto u omisión que violenta los Derechos Humanos del quejoso, y emite una resolución denominada recomendación.

“Esa resolución es pública, es decir, es difundida y puede ser conocida por la sociedad a través de las publicaciones editadas por el Organismo emisor o a través de los medios de comunicación masiva. La Recomendación no es jurídicamente vinculatoria, circunstancia que implica la potestad de la autoridad destinataria, para aceptarla o no; aunque una vez aceptada deberá proceder a su debido cumplimiento.”⁹²

⁹⁰ Rocatti Mireille, *La recomendación del Ombudsman: un instrumento para fortalecer el estado de derecho*, Gaceta de la CNDH. No 104, México, marzo 1999., p. 28.

⁹¹ Aceves Parra Luis, *Consideraciones sobre el carácter de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Revista jurídica Jalisciense, Año 3, Jalisco, México, mayo –agosto de 1993, p. 63.

⁹² Rocatti Mireille, *Alcances y perspectivas de los organismos públicos de Derechos Humanos*. Revista CODHEM, Año 2, No 12, México, 1995, p. 243.

Como puede observarse la emisión de una recomendación por parte de una institución protectora de derechos humanos, involucra la autoridad destinataria; a los medios de comunicación masiva, quienes pueden optar por publicar o no la existencia y contenido esencial de ese documento y, obviamente, a la opinión pública para que de manera natural, una vez que se entera de la recomendación emitida, se suma en la exigencia que propugna por su aceptación y cumplimiento

“La fuerza de las Recomendaciones de los Ombudsman debe buscarse entonces en factores distintos a una coercitividad imposible. Ella radica en la autoridad moral del órgano que la emite; en la publicación de sus contenidos; en su capacidad de crear detrás de ellas importantes corrientes de opinión pública que muevan a la autoridad en el sentido de cumplirlas cabalmente, y a los efectos que debe tener el informe oficial y periódico que básicamente ante el jefe del estado y el parlamento se rinde.”⁹³En lo que respecta a la Procuraduría Agraria su recomendación tiene un sentido semejante al de la Comisión Nacional.

“Recomendación es el documento que emite el C. Procurador Agrario, con fundamento en el artículo 136, fracción IV de la Ley Agraria, para invitar a las autoridades a normar su conducta en el cumplimiento de las obligaciones que les imponen leyes; es decir, el sentido de las recomendaciones es señalar omisiones, irregularidades o falta de fundamento en la actuación de las autoridades en materia agraria, con el fin de que reconsideren su actuación y con ello evitar se sigan violando los derechos de los sujetos agrarios.”⁹⁴

Al igual que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las que debería de emitir la Procuraduría Agraria no tendrán carácter

⁹³ Madrazo Cuellar Jorge, *Retos y perspectivas del sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos*, Revista CODHEM, Año 2, No 12, México, 1995, p. 240.

⁹⁴ *Lineamientos para la elaboración de recomendaciones por parte de la Procuraduría Agraria*, Editorial Procuraduría Agraria, p. 8.

de obligatorias para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, por lo que no puede dejar sin efecto los actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, pero si puede incitar a las autoridades requeridas a que expongan los elementos y consideraciones de derecho en que se funda para realizar u omitir una conducta impuesta por la ley. Para que la Procuraduría Agraria pueda aceptar una queja o denuncia que amerite una recomendación deberá tomar los siguientes supuestos que son:

- I. Cuando la autoridad responsable no cumpla con sus obligaciones.
- II. Cuando la autoridad obstaculice los tramites realizados por los sujetos agrarios.
- III. Cuando la autoridad desestime sin fundamento su petición.

Hay que tener en cuenta que atendiendo a la naturaleza y autonomía de los órganos jurisdiccionales, las recomendaciones no se pueden emitir en asuntos jurisdiccionales de los Tribunales Agrarios, en asuntos laborales y electorales y asuntos de la competencia del Poder Judicial, Federal y Estatal.

De acuerdo con los lineamientos para la elaboración de recomendaciones por parte de la Procuraduría Agraria y con la tipología de asuntos, la siguiente relación comprende a todos aquellos que, por su naturaleza propia, podría admitir recomendaciones del C. Procurador Agrario:

- I. Por indemnizaciones no cubiertas a los núcleos agrarios con motivo de expropiaciones.
- II. Por indemnizaciones no cubiertas a los ejidatarios o comuneros con motivo de expropiaciones.

- III.** Por violación a los derechos de los nacionales.
- IV.** Por violación a los derechos de los colonos agrícolas o ganaderos.
- V.** Por los actos que menoscaben la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
- VI.** Por no respetar el fondo legal del ejido o de la comunidad o por llevar a cabo acciones en contra de su conservación.
- VII.** Por los hechos que puedan ser constitutivos de delito, infracciones o faltas administrativas en materia agraria.
- VIII.** Por los servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en las sentencias judiciales.
- IX.** Por irregularidades u omisiones en que incurran los demás servidores de la administración pública.
- X.** Por excedencia de la extensión de la pequeña propiedad.
- XI.** Por la negativa a inscribir las resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.
- XII.** Por no destinar a los servicios públicos las tierras que fueron aportadas del asentamiento humano.
- XIII.** Por el no reconocimiento del régimen comunal.

- XIV.** Por la ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- XV.** Por la privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios.
- XVI.** Por la inejecución total de resoluciones presidenciales.
- XVII.** Por la ejecución parcial de resoluciones presidenciales.

“Antes de formular una recomendación la Procuraduría deberá una vez recibida la denuncia o queja evaluar la inconformidad, para detectar si esta proviene como consecuencia de la actuación de alguna autoridad ya sea por incumplimiento de sus obligaciones, por obstaculizar los tramites realizados por los sujetos agrarios o por desestimación sin fundamento su petición.”⁹⁵

Asimismo podrá solicitar a la autoridad responsable el cumplimiento de la obligación que se reclama, que rinda un informe que fundamente su conducta, sino cumple con esto se proyecta un dictamen de recomendación. De acuerdo con el catálogo de acciones del Sistema Único de Información, el procedimiento sobre recomendaciones es el que a continuación se señala:

- I.** Solicitud al compareciente de que allegue mayores elementos de prueba.

De manera general, cuando un sujeto agrario presente alguna queja o denuncia ante la Procuraduría Agraria y no acompañe documentos con los cuales acredite el fundamento de sus peticiones, será

⁹⁵ *Lineamientos para la elaboración de recomendaciones por parte de la Procuraduría Agraria*, Editorial Procuraduría Agraria, p. 11.

necesario solicitarle elementos o cualquier documento idóneo, para estar en posibilidad de formarse un juicio del asunto en cuestión.

- II.** Obtención por parte de la Procuraduría de las probanzas pertinentes, cuando no le sea posible al compareciente proporcionarlas.

En relación con el punto que antecede, si el sujeto agrario no tiene en algunos casos la posibilidad de presentar las pruebas necesarias que acrediten su petición, es obligación de la Procuraduría recabar todas las pruebas documentales necesarias, solicitando a instituciones y autoridades responsables, así como a servidores públicos o particulares, todo género de documentos e informes y, de ser necesario, practicando investigaciones e inspecciones oculares, para formarse un juicio previo del asunto.

- III.** Solicitud de informe a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama.

Una vez evaluada la inconformidad y realizada la investigación según proceda, habiéndose allegado de los medios probatorios para que se forme un juicio del asunto, se solicitara a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama que rinda informe sobre el asunto, en un término de ocho días naturales.

- IV.** Elaboración del proyecto de dictamen de recomendaciones.

En caso de que la autoridad responsable omita dar contestación a la solicitud requerida o no fundamente su conducta, el servidor público que conozca del asunto lo hará del conocimiento de su superior jerárquico, a fin de que se inicie el proyecto de dictamen de recomendaciones.

- V.** Sometimiento del proyecto de dictamen de recomendaciones a la consideración del C. Procurador Agrario.

El proyecto de dictamen de recomendaciones, una vez concluido, será presentado a consideración del C. Subprocurador Agrario, para que formule todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes.

- VI.** Aceptación del proyecto de dictamen de recomendaciones.

En caso de que el proyecto de recomendaciones esté debidamente fundado y motivado y proceda la recomendación, una vez realizadas las observaciones, se aprobará para someterse a consideración del C. Procurador Agrario.

- VII.** Rechazo del proyecto de dictamen de recomendaciones.

En el supuesto de que el proyecto de recomendación no se encuentre debidamente fundado y motivado, o no amerite la emisión de una recomendación, se enviará a la unidad administrativa que lo haya proyectado y se le indicará el trámite a seguir para la solución del asunto.

- VIII.** Notificación del dictamen de recomendaciones a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama y a sus superiores inmediatos.

Una vez que se ha formulado la recomendación y ha sido suscrita por el C. Procurador Agrario, se hará del conocimiento de la autoridad responsable, para que proceda en consecuencia.

IX. Seguimiento de la recomendación.

El Subprocurador General deberá llevar el seguimiento de las recomendaciones, con base en los informes que le proporcione la Dirección General de Quejas y Verificación.

X. Verificación del cumplimiento de la recomendación.

Se deberá constatar que las recomendaciones hayan sido plenamente cumplidas y, en su caso, el Subprocurador General podrá promover, previa instrucción del C. Procurador, las denuncias por responsabilidades en que incurran las autoridades remisas.

De acuerdo con los lineamientos para la elaboración de recomendaciones por parte de la Procuraduría Agraria, el proyecto de dictamen de recomendaciones debe de contener los siguientes elementos:

- I.** Hechos. En este apartado se expresarán, de manera clara y sucinta, las situaciones que generaron la violación de los derechos de los sujetos agrarios.
- II.** Evidencias. Son aquellos elementos que dan certeza o demuestran en forma indubitable y fehaciente la existencia de la violación a los derechos agrarios.
- III.** Situación jurídica. Es la descripción de las disposiciones legales infringidas que derivaron e la violación a los derechos agrarios, así como del contexto en que los hechos se presentaron, es decir, el estado legal en que se encuentra el asunto planteado.

- IV. Observaciones. En este apartado deberán mencionarse las consideraciones jurídicas aplicables al caso y los razonamientos lógico-jurídicos o de equidad, en los que se basa la recomendación.
- V. Recomendaciones. En este rubro se señalarán las acciones que se solicitará a la autoridad llevar a cabo, tendientes a reparar la violación de los derechos de que se trate o bien para encausar al orden jurídico los actos u omisiones que haya causado o estén causando perjuicio a los sujetos agrarios.

Como se puede constatar las recomendación es el documento que emite el C. Procurador Agrario, para señalar omisiones, irregularidades o falta de fundamento en la actuación de las autoridades en materia agraria, con el fin de que reconsideren su actuación y con ello evitar se sigan violando los derechos de los sujetos agrarios.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Agraria no tendrán carácter de obligatorias para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, por lo que no puede dejar sin efecto los actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, pero si puede incitar a las autoridades requeridas a que expongan los elementos y consideraciones de derecho en que se funda para realizar u omitir una conducta impuesta por la ley, con esto se busca la solución de algún problema agrario.

Tengo que mencionar que la Procuraduría Agraria desde su creación hasta el momento no ha emitido ninguna recomendación, y yo considero que es debido a que carece de autonomía, la cual si tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual como es sabido a girado muchas recomendaciones desde que le otorgaron autonomía, convirtiéndolo en un organismo autónomo.

5.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

Para entender la situación actual de la Procuraduría Agraria, es necesario, hacer un repaso de las facultades, atribuciones y funciones que tiene asignadas por la Ley Agraria, reglamento Interno, así como el trato especial que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

“La Procuraduría Agraria una dependencia de la Administración Pública Federal encargada de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país con el objeto de ayudarlos en todos los trámites correspondientes a la administración de justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales. Tramite dado a los expedientes agrarios por las autoridades encargadas de practicar las investigaciones y diligencias necesarias, relativas a las solicitudes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas; incluidas todas las gestiones que conforme a la ley deban realizarse en beneficio de los campesinos interesados hasta la obtención del dictamen legal que proceda, una vez calificadas sus pretensiones”.⁹⁶

La Ley Agraria en su Artículo 134 define, que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

“Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios de Derecho Civil, el

⁹⁶ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 2572-2576.

patrimonio de los órganos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto”.⁹⁷ La Procuraduría Agraria fue creada por mandato Constitucional a través de la Ley Agraria obteniendo así su personalidad jurídica.

La Procuraduría Agraria es un organismo sectorizado en la secretaria de la Reforma Agraria, atendiendo a la rama que desempeña, cuyo objetivo primordial es garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra, ya sea ejidal, comunal o la pequeña propiedad, así también como el buscar que se eleve el nivel de vida de los sujetos agrarios, protegiendo los derechos de los mismos a través de una pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria, mediante la prestación de su adecuada asesoría y representación.

Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor atendiendo a sus objetivos y naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de acuerdo con su artículo tercero, párrafo segundo.

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

Las funciones o facultades que tiene la Procuraduría Agraria se desprenden del artículo 136 las cuales son la de coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios, en asuntos y ante autoridades agrarias, asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas del campo

⁹⁷ Acosta Romero Miguel, Op. Cit., p. 367.

mexicano en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley.

Además de promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria, 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.

Como ya se mencionó anteriormente, también tiene entre sus facultades estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria, y ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

También debe de investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente, asesorar y representar, a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda, entre uno de las más importantes esta la de denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia, entre otras más las cuales las determina el artículo 5 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría tiene también entre sus funciones el establecer la coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales y municipales, asimismo, promoverá la participación de los sectores social y privado a través de la concertación. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán a la Procuraduría la documentación e informes que le solicite para el desempeño de sus funciones, la Procuraduría planeará y conducirá sus actividades con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas a su cargo.

El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria en su artículo 41 señala que esta tiene entre sus funciones la de representar a los sujetos agrarios, ante los órganos jurisdiccionales, cuando ambas partes soliciten, la Institución deberá promover que la controversia de que se trate se resuelva por la vía de la conciliación o el arbitraje, esto también está contemplado en las fracciones IV y V del artículo 5 del mismo reglamento, y fracción del artículo 136 de la Ley Agraria.

A pesar de los motivos por los cuales fue creada la Procuraduría en la actualidad solo actúa desgraciadamente como una oficina más de las que integran a la Secretaría de la Reforma Agraria y de acuerdo a mi parecer queda corta de cumplir con el verdadero propósito por el que fue creada, que es el de proteger y tutelar los derechos de los campesinos mexicanos.

En la actualidad, aunque trata de promover el desarrollo del campo mexicano, no aplica plenamente todas sus funciones por las cuales fue creada, lo que se puede comprobar con el hecho de que no ha aplicado una de sus funciones más importantes, la de emitir recomendaciones contra autoridades que violan los derechos de los sujetos agrarios, por tal motivo es que sugiero el otorgamiento de la autonomía para que pueda emitir recomendaciones sin ninguna presión.

5.4 MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 134 DE LA LEY AGRARIA

Ha transcurrido más de una década desde que se reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decretada el 3 de enero de 1992, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año.

Con esta reforma se creó a los Tribunales Agrarios y a la Procuraduría Agraria dando con esto un paso más para la consolidación del Sistema de Justicia Agraria en el país, pero la sociedad, el campo mexicano, y todo el país han cambiado profundamente en este periodo, por lo cual es necesario modificar y adaptar las leyes a los nuevos tiempos y situaciones en que se desenvuelve la sociedad.

El sistema de justicia Agraria se compone de un binomio del cual son parte los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, estas instituciones tienen un objetivo común desde su creación, que es ser las columnas en las que se sustentan la Administración de Justicia Agraria, por esta razón es creíble que al ser dos instituciones de la Justicia Agraria son complementarias entre sí, por lo que deberían tener la misma calidad y condición jurídica para así desarrollar en plenitud los deberes para lo cual fueron creadas estas dos Instituciones.

Procuraduría Agraria es un órgano fundamental para la consolidación de la Justicia Agraria por lo que deseamos que se constituya en la auténtica depositaria de la procuración de la justicia en el campo mexicano, pero que su actuación no sea de manera pasiva, sino de manera activa, que su intervención sea fundamental y esencial para lograr que se respeten los derechos de los sujetos agrarios.

A pesar de los motivos por los cuales fue creada la Procuraduría en la actualidad solo actúa desgraciadamente como una oficina más de las que integran a la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que la Ley Agraria la cataloga como dependiente de esta y de acuerdo a mi parecer con esto queda corta de cumplir con el verdadero propósito por el que fue creada, que es el de proteger y tutelar los derechos de los campesinos mexicanos.

Con el objeto de que lleve a cabo la protección de los derechos y procurar la justicia en el campo mexicano, se propone que mediante una modificación del Artículo 134 de la Ley Agraria vigente actualmente, se le otorgue Autonomía a la Procuraduría Agraria desvinculándola de la Secretaría de la Reforma Agraria y por lo tanto del Poder Ejecutivo.

Esto debido a que la Constitución confiere explícitamente a la Ley Agraria el desarrollar la materia, y el establecimiento de los contenidos y alcances de la Procuraduría Agraria, evitando con esto la modificación del Artículo 27 Constitucional.

Para que de esta manera sea una entidad con los recursos y apoyos que su función requiere y sobre todo pueda ser independiente de cualquier autoridad, depositando en la Procuraduría las atribuciones constitucionales que le corresponden, como es el de apoyar en la asesoría y la representación legal a los campesinos e impulsar la justicia en el campo de nuestro país.

Además con esta reforma se busca ampliar sus facultades con el objeto de que se defiendan con prontitud y eficacia los derechos agrarios de los campesinos ante actos de las autoridades de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, así como de las demás instituciones con la que cuenta la administración pública de estos gobiernos, cosa que en la actualidad no se cumple.

Aunque el Artículo 136 de la ley Agraria, fracción IV, se refiere a las recomendaciones que puede emitir, en la practica esto no ha ocurrido pues seria como si un subalterno regañara en público a su jefe por la realización de actos contrarios a los derechos de los sujetos agrarios, ya que de llegar a realizarlo, lo más seguro seria que fuera destituido o despedido, esto mismo pasaría si el Procurador Agrario emitiera una recomendación a alguna autoridad que tuviera relaciones estrechas con el titular de la Secretaria de la Reforma Agraria o alguna otra dependencia del Poder Ejecutivo o al mismo Presidente de la Republica, quien es su jefe supremo.

Por tal motivo, se considera necesario otorgarle autonomía tal como sucede actualmente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual al ser un organismo autónomo puede emitir recomendaciones a la Autoridad Federal, Estatal o Municipal, así como cualquier otra dependencia de la Administración Pública.

Todo lo anterior con el propósito de que la Procuraduría Agraria realice en plenitud las funciones para las cuales fue creada, y por las cuales la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cataloga en términos del acuerdo 3/92 emitido por su consejo en un Ombudsman Agrario, dando así el paso necesario para consolidarse como un órgano trascendental en la procuración de la justicia agraria.

En la actualidad el artículo 134 de la Ley Agraria esta estipulado de la siguiente manera: La Procuraduría Agraria es un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaria de la reforma agraria.

La propuesta de modificación sería la siguiente: "Artículo 134.- La Procuraduría Agraria es un Organismo Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de proporcionar la asesoría legal a los sujetos que

tutela esta ley y promover la procuración de la justicia agraria, conforme lo establece el artículo 27, fracción XIX de la Constitución”.

Esto como ya se menciona ayudaría a que la Procuraduría Agraria cumpliera cabalmente con el propósito por el cual fue creada, que es el de ayudar activamente en la procuración de justicia para el campo mexicano, protegiendo los derechos de los sujetos agrarios de nuestro país, es decir que actué como un Ombudsman Agrario.

Si se lograra, que los legisladores le otorgaran la autonomía propuesta sería necesario que se creara y emitiera una Ley Orgánica como la que rige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos pero especial para la Procuraduría Agraria.

Si es cierto, que el punto principal de este trabajo, radica solo en la propuesta de otorgarle autonomía a la Procuraduría Agraria, es necesario proponer una Ley que se adecue a la nueva situación, que tendría la Procuraduría, en caso de lograr que se legislara a favor de la autonomía de ésta.

5.5 PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

Si la Procuraduría Agraria es considerada como un Ombudsman especializado en materia agraria de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la propuesta de otórgale autonomía, para que sea igual a esta Comisión Nacional, por lo que será necesario que cuente con una Ley Orgánica, que en su caso pudiera estar integrada por seis capítulos:

El capítulo primero denominado “Disposiciones Generales” en el que se indica el objeto, bases, organización y sujetos que tutela la Procuraduría Agraria, así mismo se recalca la Autonomía del mencionado Ombudsman Agrario, que esta basada en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

El capítulo segundo denominado “Integración de la Procuraduría Agraria” en el cual se mencionan los recursos humanos de los cuales pudiera estar integrada, los requisitos necesarios para ocupar los diversos cargos de la Procuraduría, así como sus funciones orgánicas o facultades.

El capítulo tercero denominado “De las atribuciones de la Procuraduría Agraria”, en el que se citan cada una de ellas, recalcando la importancia de la Procuraduría por ser la encargada de promover la justicia en el campo mexicano y proporcionar asesoría legal a los sujetos que tutela esta Ley.

El capítulo cuarto denominado “De los Procedimientos de la Procuraduría Agraria”, regulará lo que es la conciliación, arbitraje y suplencias, así como de los acuerdos y recomendaciones que se realicen en los que realmente se estará representando a los intereses de los campesinos, así mismo recalcando que estarán basados en los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez y suplencia de la queja.

El capítulo quinto denominado “Del Patrimonio y Presupuesto”, se hará mención que el patrimonio será el mismo que detentaba como organismo descentralizado y que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento

El capítulo sexto denominado “De los informes anuales y especiales”, el Procurador Agrario tendrá la obligación de enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, así como

los informes especiales que se rendirán a la opinión pública cuando sean de especial relevancia.

En virtud de todo lo anterior, se pone a consideración la siguiente propuesta de Ley:

5.5.1 CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1

Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de procuración de la justicia agraria, en los términos establecidos por artículo 27 fracción XIX constitucional.

ARTICULO 2

La Procuraduría Agraria es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos agrarios previstos por el orden jurídico mexicano.

ARTICULO 3

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

Ley: la Ley Agraria.

Procuraduría: la Procuraduría Agraria.

Núcleo de población agrario: los ejidos y comunidades agrarias.

Sujetos agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

La Procuraduría Agraria tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos de los sujetos agrarios cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, estatal y municipal, con excepción de los del poder judicial de la federación.

ARTÍCULO 4

Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría Agraria deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Procuraduría deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

5.5.2 CAPITULO II. INTEGRACIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

ARTÍCULO 5

La Procuraduría Agraria se integrará con un Procurador, un Subprocurador, un Secretario General, de Coordinaciones General, Dirección Generales, una Contraloría Interna, Delegaciones, Visitadurías Especiales, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Comité Permanente de Control y Seguimiento

Del Procurador

ARTÍCULO 6

El Procurador Agrario tendrá, con base en lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley, las siguientes facultades:

- I.** Representar a la Procuraduría y conducir la política de su actuación, en los términos de la legislación aplicable;
- II.** Aprobar y coordinar los programas de la institución, de conformidad con los objetivos establecidos en las disposiciones vigentes;
- III.** Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Institución y una vez autorizado por las dependencias competentes, vigilar su correcta aplicación;
- IV.** Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las facultades de la Institución, de conformidad con la normatividad en la materia;

- V.** Proponer al Ejecutivo Federal, los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria;
- VI.** Expedir los lineamientos, normas internas, manuales, criterios, y demás disposiciones que se requieran para el debido cumplimiento de las facultades que la Ley, este Reglamento y otras disposiciones le confieren a la Procuraduría;
- VII.** Aprobar los programas de comunicación social, relaciones públicas y difusión, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable y los lineamientos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal;
- VIII.** Emitir opinión, en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en los que participen los núcleos de población agrarios;
- IX.** Emitir los acuerdos y las recomendaciones a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley;
- X.** Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario las contradicciones de tesis sustentadas por los Tribunales Unitarios Agrarios;
- XI.** Impugnar de oficio la nulidad de asamblea de asignación de tierras, a que se refiere el artículo 61 de la Ley;
- XII.** Emitir dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal;
- XIII.** Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el artículo 8° de este Reglamento, mediante la expedición del acuerdo

respectivo y de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como establecer en las entidades federativas las delegaciones y residencias necesarias para el ejercicio de las facultades de la Procuraduría;

XIV. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría;

XV. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Secretario General la expedición de los nombramientos y remociones;

XVI. Constituir y presidir, en su caso, las comisiones internas, transitorias o permanentes que se requieran para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, así como designar a los miembros que deban integrarlas;

XVII. Expedir los lineamientos y bases de operación del Comité Permanente de Control y Seguimiento, y

XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

ARTÍCULO 7

El Procurador podrá delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos, excepción hecha de las señaladas en las fracciones III, V, VIII, IX, XII, XIII, XIV y del artículo anterior, sin perjuicio de su ejercicio directo y expedirá para tal efecto, los acuerdos relativos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Del Subprocurador General

ARTÍCULO 8

El Subprocurador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Planear, establecer, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción;
- II. Proponer al Procurador los proyectos de acuerdos de instancia o recomendación que se estime necesario formular a las autoridades, conforme a lo previsto en la Ley y este Reglamento;
- III. Establecer y vigilar la operación del sistema de registro de denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y, en general, de las actuaciones jurídicas en que la Procuraduría intervenga;
- IV. Dirigir y controlar los servicios de representación judicial, gestoría administrativa y asesoramiento que se presten a los sujetos agrarios;
- V. Vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables y sean alternativas preferentes para la solución de los conflictos agrarios;
- VI. Hacer del conocimiento de la autoridad competente la inobservancia de las disposiciones de las leyes agrarias que puedan dar lugar a infracciones o faltas administrativas y, en general, el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos agrarios y de los empleados encargados de la administración de justicia agraria;

- VII.** Formular denuncias ante las autoridades competentes, de los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria;
- VIII.** Notificar a la autoridad competente, los casos en que se presume la existencia de acaparamiento o concentración de tierras en los términos de lo dispuesto por la Ley y sus reglamentos;
- IX.** Supervisar el servicio de audiencia campesina, así como los procedimientos para las investigaciones que se deriven de las quejas y denuncias presentadas, con motivo de la violación o incorrecta aplicación de las leyes agrarias;
- X.** Proponer al Procurador el dictamen respecto a la procedencia y factibilidad de la terminación del régimen ejidal;
- XI.** Proponer al Procurador la opinión de los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen núcleos de población agrarios, en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley;
- XII.** Designar al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo previsto en el artículo 75, fracción V, de la Ley;
- XIII.** Calificar las excusas e impedimentos que presenten los servidores públicos de la Institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos de su competencia;

- XIV.** Participar en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que le encomiende el Procurador, y
- XV.** Ejercer las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador.

Del Secretario General

ARTÍCULO 9

El Secretario General tendrá las siguientes facultades:

- I.** Planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción;
- II.** Definir y aplicar las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración, planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Institución, con base en la legislación aplicable y en los lineamientos que señale el Procurador;
- III.** Planear, normar y establecer en coordinación con las unidades administrativas y direcciones generales, los modelos y sistemas de información automatizados, requeridos para satisfacer las necesidades de la Procuraduría;
- IV.** Establecer y difundir las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos de organización, programación, presupuestación y evaluación de la Procuraduría;

- V.** Coordinar la elaboración de los manuales de organización, procedimientos y de servicios, así como de las normas que se requieran para la descentralización territorial, administrativa y funcional de la Institución;
- VI.** Dirigir y resolver, con base en los lineamientos que establezca el Procurador, los asuntos del personal al servicio de la Procuraduría, así como autorizar los movimientos de personal y expedir las remociones y nombramientos ordenados por el Procurador;
- VII.** Vigilar el cumplimiento y proveer los medios necesarios para la ejecución de los acuerdos tomados por la Comisión del Servicio Profesional Agrario, así como proponer al Procurador las medidas que estime procedentes para el logro de los objetivos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario;
- VIII.** Autorizar con su firma la celebración de los convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte y afecten su presupuesto, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que fije el Procurador;
- IX.** Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil, así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia;
- X.** Atender y coordinar la capacitación del personal, con base en las necesidades de las diversas unidades administrativas de la Institución;

- XI.** Someter a la consideración del Procurador el anteproyecto del programa-presupuesto anual, y
- XII.** Las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador.

De las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Contraloría Interna

ARTÍCULO 10

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

ARTÍCULO 11

Los Coordinadores Generales, Directores Generales y Contralor Interno tendrán las siguientes facultades genéricas:

- I.** Planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción;
- II.** Organizar, dirigir y evaluar las acciones en ejercicio de sus facultades, y, en el caso de las Coordinaciones Generales y Direcciones Generales, dirigir, evaluar y supervisar el desarrollo de los programas nacionales a su cargo;

- III.** Acordar con su superior inmediato la atención de los asuntos relevantes de su competencia;
- IV.** Suscribir los documentos que emitan en relación con el ejercicio de sus facultades;
- V.** Formular la propuesta del anteproyecto del programa-presupuesto anual, así como los programas operativos que le correspondan;
- VI.** Formular las opiniones e informes que les soliciten sus superiores;
- VII.** Vigilar el cumplimiento y aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Procuraduría, así como fundar y motivar las resoluciones y acuerdos que emitan;
- VIII.** Establecer los mecanismos de coordinación con las diversas unidades administrativas, necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones y apoyarlas con la información y documentación que, en su caso, le requieran;
- IX.** Coadyuvar en la ejecución del programa para la modernización de la Administración Pública que al efecto se publique;
- X.** Intervenir en los procesos de administración del personal a su cargo, de conformidad con la normatividad aplicable;
- XI.** Recibir en acuerdo a los servidores públicos de su adscripción y conceder audiencia al público sobre los asuntos de su competencia;
- XII.** Desempeñar los encargos o comisiones que se les deleguen e informar a sus superiores sobre las actividades desarrolladas;

- XIII.** Identificar las necesidades de capacitación, adiestramiento y desarrollo del personal y coordinar la impartición de los cursos correspondientes;
- XIV.** Participar en los Comités o Consejos que se constituyan, cuando éstos contengan temas relacionados con el área de su competencia;
- XV.** Proponer los criterios y lineamientos jurídicos para el debido cumplimiento de las facultades que le confiere este Reglamento, y
- XVI.** Ejercer las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que le confiera el Procurador.

ARTÍCULO 12

La Coordinación General de Programas Interinstitucionales, tendrá las siguientes facultades:

- I.** Supervisar que los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de colonias agrícolas y ganaderas, se realicen de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- II.** Proponer las bases de coordinación a las autoridades federales, estatales y municipales, para realizar acciones que beneficien a los campesinos, mediante la pronta y eficaz resolución de los asuntos relacionados con los programas de regularización, certificación y titulación de derechos;

- III.** Promover la participación de los sectores social y privado para el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, ejidal y comunal, de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas;

- IV.** Participar en los programas gubernamentales destinados a:
 - a)** Brindar atención a grupos y comunidades indígenas, jóvenes y mujeres campesinas, jornaleros agrícolas y avecindados, así como concertar el apoyo de los sectores social y privado en su beneficio.

 - b)** Asesorar a los núcleos de población agrarios en la organización jurídica de las unidades de producción de las parcelas escolares, de las destinadas a granjas agropecuarias o de industrias rurales de la mujer campesina, y de las reservadas al desarrollo integral de la juventud.

- V.** Proponer, realizar y difundir estudios sobre la problemática agraria y del sector campesino del país;

- VI.** Planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones relacionadas con la organización interna de los núcleos de población agrarios, así como asesorarlos en la incorporación de tierras ejidales y comunales a proyectos inmobiliarios y productivos, cuando éstos así lo soliciten, y

- VII.** Planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones de asesoramiento a los sujetos agrarios en la constitución y consolidación de figuras asociativas y unidades productivas.

ARTÍCULO 13

La Coordinación General de Delegaciones tendrá las siguientes facultades:

- I.** Establecer las normas y mecanismos para la organización, funcionamiento, evaluación y control de las actividades de las delegaciones y residencias;
- II.** Supervisar que las delegaciones y residencias ejerzan sus facultades de conformidad con las normas y disposiciones aplicables y, en su caso, proponer al Procurador las medidas necesarias para su debida observación;
- III.** Apoyar a las delegaciones en sus actividades, trámites y gestiones ante las unidades administrativas de la Procuraduría y, a través de éstas, ante otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como dar seguimiento a la información que se genere entre las unidades administrativas centrales y las delegaciones;
- IV.** Aportar la información para mantener actualizado el registro de denuncias, quejas, juicios y convenios en que la Procuraduría intervenga, a nivel delegacional;
- V.** Mantener actualizado el sistema único de información, como instrumento fundamental para la planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las actividades de las unidades administrativas;

- VI.** Establecer y operar un sistema de información sobre los asuntos de trascendencia que se presenten en el territorio nacional y proponer en coordinación con las áreas sustantivas, alternativas de atención;
- VII.** Vigilar la congruencia entre los programas, presupuestos y su ejercicio, en las delegaciones y residencias de la Procuraduría, y
- VIII.** Concentrar y, en su caso, remitir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren con motivo de las quejas presentadas y, en general, sobre las acciones en las que intervengan los delegados, residentes, abogados y visitadores agrarios.

ARTÍCULO 14

La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria tendrá las siguientes facultades:

- I.** Asesorar a los sujetos agrarios en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros en materia agraria;
- II.** Proporcionar servicios de asesoramiento y representación a los sujetos agrarios, así como llevar a cabo su control y seguimiento;
- III.** Interponer demandas y formular las denuncias que procedan en defensa de los intereses de los sujetos agrarios en la materia;
- IV.** Identificar y analizar las tesis contradictorias emitidas por los Tribunales Agrarios, y elaborar los proyectos para informar al Tribunal Superior Agrario sobre tales contradicciones;

- V.** Promover a petición de los sujetos agrarios ante los Tribunales Agrarios la expedita ejecución de las sentencias correspondientes;
- VI.** Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria. De igual manera, formular las denuncias y querellas que procedan ante la Institución correspondiente, otorgar el perdón del defendido, solicitar los desistimientos que correspondan cuando así proceda y en general acudir ante toda clase de autoridades en defensa de sus intereses;
- VII.** Desahogar los asuntos y recomendaciones relacionados con la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de servidores públicos de la Institución;
- VIII.** Representar a la Procuraduría, al Procurador y al Subprocurador General en los juicios que se promuevan en su contra, con motivo del ejercicio de sus funciones, suscribiendo los informes que deban rendirse ante la autoridad judicial. Asimismo, podrá representar al Secretario General, a los Coordinadores Generales y a los Directores Generales, para los mismos efectos;
- IX.** Llevar a cabo, de manera directa o a través del representante que al efecto designe el Procurador o el Subprocurador General, los actos de impugnación y vigilancia a que se refiere el artículo 61 de la Ley;
- X.** Emitir las circulares que contengan lineamientos y criterios jurídicos, propuestos por las áreas sustantivas, así como llevar su clasificación, sistematización y actualización;

- XI.** Emitir opiniones en relación a las consultas o asuntos que le requieran las unidades administrativas y técnicas, así como definir criterios con el objeto de resolver contradicciones entre distintas áreas de la Procuraduría;
- XII.** Elaborar anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y demás ordenamientos que le encomiende el Subprocurador General;
- XIII.** Formular las bases y revisar los requisitos legales a que deban someterse los convenios y contratos a celebrar por la Procuraduría, de acuerdo con los requerimientos de las áreas respectivas, así como los instrumentos jurídicos de cualquier índole relativos a los derechos y obligaciones patrimoniales de la Procuraduría, y
- XIV.** Certificar las copias de los documentos que obren en los expedientes de la Institución a nivel central, a requerimiento de cualquier autoridad o a petición fundada de quien acredite interés jurídico para tal petición.

ARTÍCULO 15

La Dirección General de Quejas y Denuncias tendrá las siguientes facultades:

- I.** Atender en audiencia a los sujetos agrarios y a las organizaciones campesinas que los agrupen y representen;
- II.** 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 aquellas 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;

- III.** Incoar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias relacionadas con las quejas y denuncias a que alude la fracción anterior;
- IV.** Realizar con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de los sujetos agrarios;
- V.** Formular las resoluciones de las quejas y denuncias relacionadas con la violación de leyes y derechos en materia agraria, que se desprendan de la investigación de las mismas y, en su caso, turnarlas a la unidad administrativa que corresponda;
- VI.** Poner a consideración del Procurador los acuerdos para instar a las autoridades agrarias al cumplimiento y eficaz realización de las funciones a su cargo;
- VII.** Proporcionar al Procurador los elementos para formular los proyectos de recomendación a que se refiere el artículo 136, fracción IV de la Ley;
- VIII.** Orientar a los sujetos agrarios en los trámites que deban realizar ante las autoridades competentes en aquellos asuntos que, debido a su función, tuviere conocimiento;
- IX.** Recibir los asuntos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos turne para la atención de la Procuraduría por presuntas violaciones a leyes agrarias por parte de autoridades y servidores públicos, y

- X. Investigar las denuncias por excedentes en la propiedad privada, así como emitir la opinión correspondiente, conforme a lo señalado en la Ley y reglamentos aplicables.

ARTÍCULO 16

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

- I. Recabar y evaluar la información de los hechos que susciten controversias entre sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para promover y procurar el avenimiento entre las partes, como medio preferente para su solución;
- II. Actuar en la vía conciliatoria y poner a consideración de las partes los convenios respectivos, para solucionar los conflictos entre los sujetos agrarios conforme al procedimiento establecido en este Reglamento;
- III. Promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional;
- IV. Promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable;
- V. Designar al servidor público que se desempeñará como árbitro, y supervisar el procedimiento respectivo en los términos de este Reglamento, hasta la ejecución del laudo;

- VI.** Mantener actualizada la información de todos aquellos elementos que se empleen en las ciencias, artes y técnicas para que, en su caso, se incorporen a los procedimientos periciales de la Institución;
- VII.** Elaborar estudios con el propósito de aportar elementos técnicos, los procedimientos y documentos que sirvan como prueba en los conflictos agrarios;
- VIII.** Proporcionar servicios periciales a los núcleos de población agrarios y a las autoridades que lo requieran, en las diversas materias relacionadas con la aplicación de la Ley y con la operación de los propios núcleos, y
- IX.** Proporcionar el servicio de auditorías relativas a la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales, así como evaluar los sistemas y procedimientos de control interno referente a esas actividades, a petición expresa de cualquiera de sus órganos.

Artículo 17

La Dirección General de Organización Agraria tendrá las siguientes facultades:

- I.** Asesorar jurídicamente a los sujetos agrarios en:
 - a)** La constitución de figuras asociativas para la realización de proyectos productivos, así como en la celebración de los contratos y convenios previstos en los artículos 45, 46 y 79 de la Ley;

- b)** La constitución, reglamentación y adecuada operación de las unidades de producción y servicio en parcelas con destino específico, que contemplan los artículos 70, 71 y 72 de la Ley, y
 - c)** La constitución, reglamentación y adecuada operación de las juntas de pobladores, a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley.
-
- II.** Diseñar e implantar, en coordinación con otras instituciones, programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y comunidades indígenas, buscando con ello salvaguardar su identidad, preservar sus costumbres y promover el mejor aprovechamiento de sus recursos;
 - III.** Apoyar a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos, a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover, sus órganos de representación y vigilancia;
 - IV.** Promover, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y poseionarios y su depósito en el Registro Agrario Nacional;
 - V.** Asesorar a los ejidos y comunidades a fin de que la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, así como a otros proyectos productivos, se haga con apego a la Ley y cuidando los intereses de dichos núcleos de población agrarios;

- VI.** Formular la propuesta de opinión sobre los proyectos de aportación de tierras de uso común de ejidos y comunidades, a sociedades civiles o mercantiles, en términos de lo dispuesto por los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, así como respecto a la designación del comisario de las sociedades que se constituyan conforme a lo ordenado en el artículo 75, fracción V de la Ley;
- VII.** Intervenir en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, así como vigilar que se respete el derecho de preferencia de los sujetos agrarios para recibir, en su caso, tierra en pago de lo que corresponda;
- VIII.** Elaborar el anteproyecto de dictamen de terminación del régimen ejidal, a solicitud del núcleo de población agrario correspondiente, para someterlo a la consideración del Subprocurador General;
- IX.** Emitir opinión respecto a la legalidad de los actos constitutivos de las diversas formas asociativas que deban ser inscritas en el Registro Agrario Nacional, así como respecto a las cuestiones que sobre su organización y funcionamiento sometan a su consideración;
- X.** Emitir los lineamientos para convocar a asamblea de socios de las formas asociativas a que se refiere la fracción anterior, por requerimiento judicial o cuando así lo soliciten sus integrantes en los casos previstos por las leyes aplicables y sus reglamentos, y
- XI.** Participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios.

ARTÍCULO 18

La Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, tendrá las siguientes facultades:

- I.** Promover, apoyar y dar seguimiento hasta su culminación, al desarrollo de los programas de ordenamiento, regularización, certificación y titulación de derechos sobre la propiedad rural;
- II.** Elaborar y proponer la normatividad para el desarrollo de los programas de certificación y titulación de derechos de los núcleos de población agrarios;
- III.** Vigilar el adecuado cumplimiento y aplicación de las disposiciones vigentes, en particular de los reglamentos de la Ley en materia de ordenamiento de los núcleos de población agrarios, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales;
- IV.** Convocar a asambleas en los términos de la Ley, cuando se trate de asuntos relacionados con los programas de regularización de la propiedad ejidal y comunal;
- V.** Hacer del conocimiento de la Dirección General Jurídica y de Representación Agraria los casos en que una asamblea realice actos en contravención a lo dispuesto en la Ley para la delimitación, destino y asignación de derechos sobre las tierras de que se trate, a fin de que se solicite ante los Tribunales Agrarios su impugnación;
- VI.** Vigilar que la asignación de derechos parcelarios que realice una Asamblea, de superficies con extensión mayores que las equivalentes al cinco por ciento de las tierras ejidales o que excedan los límites

establecidos para la pequeña propiedad, sea notificada a la Secretaría de la Reforma Agraria, y

- VII.** Intervenir en los procedimientos de expropiación, adopción del dominio pleno, incorporación de tierras al régimen ejidal, división, fusión y constitución de nuevos ejidos, para asesorar y vigilar que se cumpla la normatividad aplicable.

ARTÍCULO 19

La Dirección General de Estudios y Publicaciones tendrá las siguientes facultades:

- I.** Realizar los estudios jurídicos, políticos y sociales sobre la problemática agraria del país, a fin de obtener diagnósticos y propuestas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo y a promover la consolidación de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios;
- II.** Realizar estudios para contribuir al desarrollo y modernización de la normatividad agraria en el cumplimiento de su propósito de llevar al campo la seguridad jurídica y el fortalecimiento de la organización jurídica, económica y social de los núcleos de población agrarios y, en su caso, proponer, a través de las áreas competentes, las modificaciones, adiciones o derogaciones que considere procedentes;
- III.** Coordinar la difusión de sus estudios e investigaciones, conforme a los criterios y prioridades que le señale el Procurador;

- IV. Promover la creación de foros o instancias para el análisis de la problemática agraria, tanto internos como externos y fomentar el intercambio nacional e internacional de experiencias en la materia;
- V. Promover y proponer la celebración de acuerdos o convenios con las instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, con el objeto de establecer mecanismos para el intercambio de información que incremente el acervo documental y enriquezcan las fuentes bibliográficas necesarias para los trabajos de investigación en materia agraria, y
- VI. Custodiar, clasificar y catalogar el acervo hemerográfico, bibliográfico y, en general, el documental de la Procuraduría relativo a las investigaciones y estudios sobre las materias de su competencia.

ARTÍCULO 20

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto tendrá las siguientes facultades:

- I. Coordinar la integración del proyecto anual de los programas presupuestal, operativo y sectorial de la Institución;
- II. Revisar y adecuar la estructura programática de la Institución, en coordinación con las unidades administrativas responsables de la ejecución de presupuestos y programas, con apego a la normatividad vigente;
- III. Establecer los lineamientos para la elaboración de los manuales de organización, procedimientos y servicios al público;

- IV.** Coadyuvar al establecimiento de los objetivos, estrategias y metas de los diversos programas, así como a definir las prioridades del Programa Operativo Anual y su correspondiente presupuesto de gasto;
- V.** Integrar la información programática, presupuestal y estadística que se requiera para la toma de decisiones;
- VI.** Evaluar, mediante el sistema de seguimiento físico y financiero, los avances de los programas y presupuestos, señalar sus desviaciones y proponer los ajustes correspondientes;
- VII.** Normar los sistemas de registro y control presupuestal y consolidar la información respectiva;
- VIII.** Definir los criterios para la formulación de las propuestas de actualización de la estructura orgánica y funcional de la Institución y emitir los dictámenes correspondientes;
- IX.** Elaborar los informes anuales relativos a las actividades de la Procuraduría, en los términos de la normatividad aplicable, y
- X.** Presentar, en el ámbito de su competencia, los informes del Sistema Integral de Información del Sector Agrario, y establecer los mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, para la integración uniforme de la información agraria y la homogeneización de los procesos informáticos.

ARTÍCULO 21

La Dirección General de Administración tendrá las siguientes facultades:

- I.** Establecer las normas, políticas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, conforme a la normatividad aplicable;
- II.** Actualizar y vigilar el cumplimiento de las normas internas de trabajo;
- III.** Establecer los procedimientos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y promoción del personal, sin perjuicio de lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Profesional Agrario;
- IV.** Proponer al Secretario General los convenios y contratos que afecten el presupuesto, así como formalizar los documentos que impliquen actos de administración;
- V.** Efectuar el pago de las erogaciones autorizadas por el presupuesto de egresos; coadyuvar en el registro y control presupuestal; llevar los registros contables y elaborar los estados financieros, conforme a la normatividad vigente;
- VI.** Controlar los ingresos y egresos de la Procuraduría, así como llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios requeridos por las diferentes áreas, en estricto apego a la normatividad aplicable;
- VII.** Administrar los almacenes y operar los servicios generales, y
- VIII.** Coordinar el Comité Interno de Protección Civil.

ARTÍCULO 22

La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes facultades:

- I.** Elaborar y ejecutar los programas de comunicación social y relaciones públicas, de conformidad con lo dispuesto por la legislación aplicable y los lineamientos que establezca al efecto la Secretaría de Gobernación y con base a lo que determine el Procurador;
- II.** Coordinar sus actividades con unidades administrativas similares de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para la realización de programas de comunicación;
- III.** Difundir a través de los medios adecuados, los programas relacionados con los fines y servicios de la Procuraduría;
- IV.** Concentrar y analizar la información relevante, generada por la Institución y por el Sector Agrario, así como organizar y mantener actualizado el archivo de dicha información con objeto de difundirla;
- V.** Elaborar y distribuir a los medios de comunicación, los boletines y documentos informativos de la Institución;
- VI.** Proporcionar a los servidores públicos de la Procuraduría, información sintética y analítica sobre temas expresados en los medios de comunicación, relativos a la Institución u otras del Sector Agrario, así como de los relevantes para su actividad institucional;

- VII.** Llevar a cabo las tareas relativas a la edición, producción, publicación y distribución de material editorial, con las áreas sustantivas, así como participar como Secretario Técnico, en los Consejos o Comités Editoriales de la Institución, y
- VIII.** Establecer las normas para la producción y distribución de libros, revistas y demás publicaciones.

ARTÍCULO 23

Al frente de la Contraloría Interna habrá un Contralor Interno que será designado conforme a las disposiciones legales aplicables, y tendrá las siguientes facultades:

- I.** Vigilar y comprobar el cumplimiento de la normatividad, políticas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la Procuraduría;
- II.** Diseñar e implantar el sistema integrado de control y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación, con base en los que para tal efecto expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.** Elaborar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría, conforme a las bases generales emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y presentar oportunamente a la consideración del Procurador los informes que se rindan de acuerdo con la normatividad aplicable;
- IV.** Practicar las auditorías y revisiones que se requieran para verificar el cumplimiento de las normas que regulan los programas, recursos y

actividades a cargo de la Institución y formular las observaciones y recomendaciones procedentes, dándoles el seguimiento respectivo:

- V.** Evaluar el cumplimiento de los programas y presupuestos, así como sugerir la implantación de reglas y procedimientos para la auto evaluación sistemática de las unidades administrativas y técnicas;
- VI.** Examinar y evaluar los sistemas de operación, control e información de las unidades administrativas y técnicas, los programas y actividades sustantivos y de apoyo de la Institución, verificando que la información se genere con oportunidad y veracidad;
- VII.** Participar como Secretario Ejecutivo en el Comité de Control y Auditoría;
- VIII.** Vigilar que los servidores públicos de la Institución, obligados a presentar declaraciones patrimoniales y sus modificaciones, lo realicen oportunamente;
- IX.** Promover, asesorar y opinar sobre la emisión e instrumentación de las normas y lineamientos que expidan las unidades administrativas y técnicas de la Procuraduría, para dar cumplimiento a las disposiciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- X.** Recibir y atender las quejas y denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Institución, iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, por acuerdo del Procurador aplicar sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- XI. Dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, cuando proceda, a la autoridad competente, de los hechos que conozca y que puedan implicar responsabilidad administrativa o penal.

De las Delegaciones

ARTÍCULO 24

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

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

ARTÍCULO 25

Las delegaciones tendrán las siguientes facultades:

- I. Ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las facultades de la Procuraduría, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador y con apego a las normas, programas, circulares y demás disposiciones que para tal efecto se expidan;
- II. Llevar a cabo la representación de los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley, así como proporcionar asesoría en las consultas jurídicas que les planteen aquéllos;

- III.** Promover, como vía de acción preferente, la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria, y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento arbitral;
- IV.** Hacer del conocimiento del Procurador o de la autoridad competente, la violación de los derechos agrarios por parte de cualquier autoridad;
- V.** Prever lo conducente para que, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia contempladas en la Ley;
- VI.** Orientar y asesorar a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones ante las autoridades administrativas o judiciales, para el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos agrarios;
- VII.** Asesorar y representar, en su caso, a los sujetos agrarios, en los procedimientos y gestiones para obtener la regularización y titulación de la tenencia de su tierra ejidal o comunal;
- VIII.** Convocar a asamblea de ejidos y comunidades en los términos de los artículos 24 y 40 de la Ley, cuando se nieguen a hacerlo el comisariado o el consejo de vigilancia;
- IX.** Vigilar que se cumpla con la normatividad vigente en los asuntos a que se refiere el artículo 23, en sus fracciones VII a XIV de la Ley, así como verificar que la convocatoria se realice de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la misma;
- X.** Orientar y asesorar a los núcleos de población agrarios en su organización interna, así como en los procesos de asociación con otros núcleos o con particulares;

- XI.** Formular las opiniones y rendir los informes que les sean solicitados por las oficinas centrales de la Procuraduría;
- XII.** Elaborar los proyectos de programas anuales de trabajo y el anteproyecto de presupuesto de la Delegación;
- XIII.** Expedir las copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la Delegación, a petición de parte o de cualquier autoridad, y
- XIV.** Las demás facultades que determinen otras disposiciones legales y administrativas, así como las que les confiera el Procurador.

ARTÍCULO 26

Las Residencias son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría, que dependen de la Delegación Estatal correspondiente y tienen las facultades establecidas en el artículo 25 de esta Ley, a excepción de las previstas en las fracciones XI, XII y XIII de dicho precepto.

De las Visitadurías Especiales

ARTÍCULO 27

Los Visitadores Especiales tendrán a su cargo la atención de los asuntos que específicamente les encomiende el Procurador, de quien dependerán directamente.

ARTÍCULO 28

Los asuntos asignados lo podrán ser por materia o por territorio, y para su cumplimiento, los visitadores deberán coordinar sus actividades con los Delegados de la Procuraduría que corresponda.

Del Comité Permanente de Control y Seguimiento

ARTÍCULO 29

El Comité Permanente de Control y Seguimiento, es un foro constituido en el seno de la Procuraduría, como una instancia de interlocución y participación de las organizaciones sociales campesinas más representativas y de los servidores públicos de la Procuraduría. Tiene por objeto el análisis de temas trascendentes en cuestiones agrarias y proporcionar asesoría jurídica de los asuntos agrarios que en él se planteen, así como dar seguimiento a las acciones implementadas para su solución.

En las Delegaciones y residencias de la Procuraduría, podrá constituirse un Comité Estatal o Regional de Control y Seguimiento, respectivamente, en el que participarán las organizaciones campesinas más representativas de la entidad federativa o región de que se trate, y los servidores públicos que el Delegado designe.

ARTÍCULO 30

El Comité formulará su programa y agenda de trabajo por conducto del Secretario Técnico que al efecto se designe, quien convocará a las sesiones y tendrá a su cargo la elaboración de las actas correspondientes y el seguimiento de los acuerdos que se tomen.

5.5.3 CAPITULO III. DE LAS ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

ARTÍCULO 31

Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- I.** Coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II.** Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por los sujetos agrarios, en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;
- III.** Promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV.** Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- V.** Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI.** Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

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

5.5.4 CAPITULO IV. DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

Disposiciones generales

ARTÍCULO 32

Los servicios que presta la Procuraduría son gratuitos.

En los trámites de los procedimientos se estará a los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

ARTÍCULO 33

Las solicitudes relativas a la prestación de los servicios que proporciona la Procuraduría, no requieren forma determinada; podrán hacerse por los interesados o sus representantes ante cualquier oficina de la Institución. Cuando las solicitudes provengan de personas que pertenezcan a una comunidad indígena y no hablen español, se les proporcionará un intérprete para la realización de sus gestiones.

ARTÍCULO 34

Para efecto de la presente Ley se entenderán por días, los días hábiles.

ARTÍCULO 35

Con base en la solicitud o acta de comparecencia, la Procuraduría dispondrá la adopción inmediata de las medidas que sean pertinentes.

Podrán desecharse las solicitudes, cuando la Procuraduría no sea competente para conocer del asunto planteado o cuando el promovente no acredite su interés jurídico y personalidad. En el primer caso, la Procuraduría asesorará al solicitante respecto a la autoridad que sea competente para conocer del asunto y el trámite a seguir. En el segundo supuesto, se prevendrá al promovente a que, dentro de un plazo de quince días siguientes al de su presentación, acredite su personalidad e interés jurídico.

ARTÍCULO 36

Admitida la solicitud, la Procuraduría procederá al análisis de la petición y la clasificará, con base en el catálogo del sistema único de información, a fin de darle el curso que corresponda.

ARTÍCULO 37

La Procuraduría representará a los sujetos agrarios, en los términos de la Ley y el presente Reglamento, ante los órganos jurisdiccionales, cuando así lo soliciten, observando en su caso las acciones siguientes:

- a)** Cuando ambas partes soliciten a la Procuraduría que los represente, la Institución promoverá que la controversia de que se trate se resuelva por la vía de la conciliación o el arbitraje;
- b)** En la representación de los sujetos agrarios, la Institución no podrá patrocinar simultáneamente a las partes en conflicto, salvo lo previsto por la Ley, y
- c)** La Procuraduría celebrará convenios de colaboración con las entidades federativas, a efecto de que los sujetos agrarios cuenten con asistencia jurídica por parte del gobierno del Estado de que se trate.

De la conciliación

ARTÍCULO 38

La conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que le sean planteados a la Procuraduría, y que no se

trate de asuntos que por su naturaleza deba acordarlos la Asamblea de los núcleos de población agrarios.

ARTÍCULO 39

La Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir su controversia ante los Tribunales Agrarios y las convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

ARTÍCULO 40

La conciliación se desarrollará conforme al siguiente procedimiento:

- I. Si conforme al análisis a que se refiere el artículo 40 de este Reglamento, el asunto de que se trate es materia de conciliación, se exhortará a las partes a dirimir su controversia para que, en su caso, se celebre el convenio respectivo;
- II. El servidor público encargado del asunto, deberá allegarse de la información que fuere necesaria para elaborar un juicio previo de la controversia y de sus posibles soluciones;
- III. El servidor público que al efecto se designe, deberá analizar la legalidad de las propuestas de conciliación.

En cualquier caso, los acuerdos del convenio deberán apegarse a la Ley o las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate;

- IV. El convenio que se celebre lo firmarán las partes y dos testigos, de no poder hacerlo estamparán su huella digital. También será firmado por el conciliador, con lo cual se dará por terminado el conflicto, y
- V. La Procuraduría promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate y, cuando conforme a la Ley y los reglamentos aplicables, contengan actos susceptibles de inscripción, solicitará al Registro Agrario Nacional dicho servicio.

ARTÍCULO 41

Si las partes no logran conciliarse, la Procuraduría las exhortará para que, de común acuerdo, la designen árbitro.

En todo caso, sus derechos quedarán a salvo para deducirlos por las vías procedentes.

Del arbitraje

ARTÍCULO 42

Tendrá lugar el procedimiento de arbitraje previsto en este Reglamento cuando las partes, de común acuerdo, soliciten a la Procuraduría que dirima una controversia a través del mismo.

ARTÍCULO 43

El arbitraje se desarrollará, en lo no acordado por las partes, conforme a lo previsto en esta sección o al procedimiento establecido en la Ley para los juicios agrarios.

ARTÍCULO 44

La Procuraduría designará al servidor público que deba constituirse en árbitro para cada asunto, quien lo tramitará hasta dictar el laudo respectivo. Dicho árbitro deberá ser licenciado en Derecho y podrá ser sustituido por motivo de algún impedimento, excusa o recusación.

El Procurador o el Subprocurador podrán designar como árbitro, a petición de las partes, al servidor público que, en razón de su experiencia, profesión, reconocimiento moral o idoneidad, se considere apropiado para conocer del caso específico de que se trate, aun cuando el mismo no sea licenciado en Derecho.

El acuerdo a través del cual se haga el nombramiento o la sustitución del árbitro deberá ser notificado personalmente a las partes.

ARTÍCULO 45

Por escrito, en el compromiso arbitral, se fijarán las cuestiones que serán objeto del arbitraje.

El compromiso arbitral podrá celebrarse hasta antes de que concluya un juicio agrario, siempre y cuando la Procuraduría no haya participado en éste como representante de alguna de las partes en el conflicto. En este caso, las partes deberán formalizar el correspondiente desistimiento.

ARTÍCULO 46

El servidor público designado como árbitro llevará el procedimiento, en lo no previsto por las partes, conforme a lo siguiente:

- I. Acordará día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes a la firma del compromiso arbitral. El acuerdo será notificado personalmente a las partes;
- II. En la audiencia, las partes expondrán los hechos materia de la controversia, sus pretensiones y aportarán las pruebas en que funden su dicho. Podrán ofrecerse cualquier tipo de pruebas, siempre que no estén prohibidas por la ley;
- III. Concluido el ofrecimiento de pruebas, el árbitro determinará lo relativo a su admisión. Salvo pacto en contrario, contra el acuerdo que deseche alguna prueba no se admitirá recurso alguno;
- IV. El desahogo de las pruebas, se llevará a cabo cuando su naturaleza así lo permita o estén preparadas para tal efecto, sin perjuicio de poder señalarse nuevo día y hora para la continuación de la audiencia;
- V. Desahogadas las pruebas se pasará al período de alegatos, finalizados los cuales se declarará cerrada la instrucción, y
- VI. Dentro de los quince días naturales siguientes, el árbitro dictará el laudo que proceda.

ARTÍCULO 47

En los términos del compromiso arbitral, el árbitro podrá allegarse de los elementos de prueba que estime convenientes para emitir su resolución. Las pruebas serán valoradas conforme a la equidad o a las reglas de valoración establecidas en las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 48

En los términos del compromiso arbitral, la Procuraduría podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea el estado y la naturaleza del asunto, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia.

ARTÍCULO 49

El laudo debe ser preciso y congruente con los hechos materia de la controversia, así como con las pretensiones de las partes y su estructura deberá revestir la forma de una sentencia. La Procuraduría resolverá según las reglas del derecho, a menos que en el compromiso arbitral se le encomendara la amigable composición o el fallo en conciencia.

Una vez emitida la resolución, se dispondrá su notificación personal.

ARTÍCULO 50

El laudo se deberá presentar ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para que verifique su legalidad y disponga su homologación. Una vez homologado, traerá aparejada ejecución.

De las quejas

ARTÍCULO 51

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.

ARTÍCULO 52

Las quejas no requerirán formalidad especial alguna y podrán efectuarse de manera escrita o por comparecencia. En este último caso, la Procuraduría coadyuvará con el denunciante en la elaboración de su planteamiento, a través del acta correspondiente.

El escrito de queja o el acta que se levante de la comparecencia, deberán contener en todo caso los siguientes datos:

- I. El nombre y domicilio del quejoso o de su representante;
- II. La autoridad responsable o Comisariado del núcleo de población agrario;
- III. La descripción de los hechos objeto de la violación legal, y
- IV. La firma o huella digital del interesado.

Las quejas que se presenten sin la firma o huella digital del promovente, no se tendrán por admitidas hasta que el quejoso las ratifique dentro del término de los ocho días siguientes al de su presentación. Lo anterior, sin perjuicio de que posteriormente el quejoso instaure de nueva cuenta su solicitud o de la radicación de oficio que efectúe la Procuraduría, en aquellos casos en que por la gravedad de los hechos se considere necesario.

Serán desechadas de plano, las quejas que se presenten de manera anónima y que no sean ratificadas en el término previsto en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 53

Recibida la queja, con los elementos de prueba que se aporten, la Procuraduría integrará el expediente correspondiente y procederá a su calificación. Ésta podrá consistir en un acuerdo de admisión, improcedencia o para mejor proveer.

ARTÍCULO 54

La Improcedencia de la queja tendrá lugar cuando el asunto de que se trate no se relacione con violaciones a leyes agrarias. Este acuerdo deberá notificarse inmediatamente al quejoso.

ARTÍCULO 55

Los acuerdos para mejor proveer tendrán por objeto solicitar al quejoso las aclaraciones o documentos necesarios para la debida integración y calificación del expediente. Si en un plazo de treinta días el quejoso no aportare la información requerida, se desechará la queja, sin perjuicio de que posteriormente el quejoso instaure de nueva cuenta su solicitud, o de la radicación de oficio que efectúe la Procuraduría.

ARTÍCULO 56

El acuerdo de admisión dará lugar a la radicación del expediente. Con la radicación del expediente se abrirá la fase de investigación de la queja.

ARTÍCULO 57

Tanto para la integración del expediente como para la investigación de la queja, la Procuraduría podrá solicitar a las autoridades respectivas los

documentos e información necesarios y practicar las inspecciones oculares que se requieran.

ARTÍCULO 58

Cuando la queja se interponga en contra de los miembros del Comisariado ejidal o de bienes comunales, la Procuraduría solicitará su comparecencia para que, dentro de un plazo de quince días siguientes a su notificación, manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporten los elementos de prueba que consideren necesarios para fundamentar su dicho.

De resultar procedente la queja, la Dirección General de Quejas y Denuncias turnará los resultados de la investigación a la Dirección General Jurídica y de Representación Agraria para formular las denuncias que, en su caso, procedan.

En caso contrario, se emitirá resolución de improcedencia, la que deberá notificarse al quejoso de manera inmediata.

ARTÍCULO 59

Cuando la queja se dirija contra autoridades o servidores públicos, la Procuraduría les requerirá para que dentro de los quince días siguientes, rindan un informe pormenorizado, que funde y motive los hechos u omisiones que se le imputen, y acompañen la documentación que sustente su dicho.

Si concluido este plazo la autoridad o servidor público de que se trate no presentara el informe solicitado, se hará del conocimiento de la Contraloría a efecto de que se instaure el procedimiento administrativo que corresponda, sin perjuicio de continuar con la investigación de los hechos.

ARTÍCULO 60

La Procuraduría podrá instar a los servidores públicos correspondientes a que adopten las medidas cautelares que procedan a fin de evitar la realización, continuación o consumación de las violaciones denunciadas o la producción de daños de difícil reparación.

ARTÍCULO 61

Concluida la etapa de investigación, la práctica de diligencias y el desahogo de pruebas, la Procuraduría procederá a determinar si la queja puede dar lugar a una recomendación.

ARTÍCULO 62

Podrán dar lugar a una recomendación, aquellas inconformidades que se presenten a la Procuraduría, con motivo de la violación de las leyes agrarias por parte de las autoridades y servidores públicos federales, estatales o municipales, en perjuicio de los 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.

ARTÍCULO 63

Si existieran elementos suficientes para fincar una presunta responsabilidad, la Dirección General de Quejas y Denuncias, hará del conocimiento de la unidad administrativa que corresponda, los resultados de la investigación que efectúe con motivo de la queja, a efecto de que se instauren los procedimientos correspondientes.

Independientemente de los trámites de responsabilidad que se llegaren a instaurar, la Procuraduría tendrá la obligación de proporcionar el servicio que, dentro de sus facultades, pudiera requerir el asunto de que se trate.

ARTÍCULO 64

Si del resultado de la investigación se desprendieren hechos violatorios de leyes agrarias en virtud de acciones, omisiones o excesos, por parte de servidores públicos de la Procuraduría, el Subprocurador General y, en su caso el Procurador, con base en los informes que someta a su consideración la Dirección General de Quejas y Denuncias, instruirá a dicho servidor público a realizar sus funciones y a subsanar la irregularidad denunciada, sin perjuicio de instaurar los procedimientos para exigir la responsabilidad a que hubiere lugar.

Para tal efecto, se señalará un plazo de treinta días, transcurrido el cual y de no haberse satisfecho la instrucción, se procederá a dar trámite al procedimiento administrativo ante la Contraloría Interna de la Institución.

ARTÍCULO 65

Si los hechos violatorios de leyes agrarias fueran cometidos por servidores públicos no pertenecientes a la Procuraduría y si los mismos no constituyeren hechos graves o fueren de fácil reparación, la Procuraduría podrá emitir un acuerdo para instar a la autoridad o servidor público de que se trate, a realizar sus funciones y subsanar la irregularidad denunciada.

Para tal efecto, la Procuraduría señalará un plazo de treinta días, transcurrido el cual y de no haberse satisfecho el acuerdo de instancia a que se refiere el párrafo anterior, se procederá a la emisión de una recomendación.

ARTÍCULO 66

En la emisión de sus resoluciones, la Procuraduría se basará exclusivamente en los hechos acreditados, las pruebas existentes y la motivación que con base en la ley se efectúe.

ARTÍCULO 67

Cuando se determine que no se ha causado agravio al quejoso o no existan violaciones a la legislación agraria por parte de la autoridad o servidor público señalado como responsable, se emitirá una resolución de improcedencia por falta de elementos. Esta resolución será notificada al quejoso de manera inmediata y en el escrito de notificación se le ofrecerá la orientación sobre el procedimiento jurídico que, en su caso, deba seguir.

ARTÍCULO 68

Procederá la recomendación 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.

ARTÍCULO 69

Las recomendaciones tendrán por objeto exhortar 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 en su estructura los siguientes elementos:

- I. Resultandos, en los que se describan los hechos violatorios de las leyes agrarias y la enumeración de las evidencias que demuestren esa violación;

- II. Considerandos, en los que se 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
- III. Resolutivos, en los que se expresen las recomendaciones específicas y los plazos dentro de los cuales se solicita su cumplimiento.

ARTÍCULO 70

Emitida la recomendación se notificará a la autoridad o servidor público de que se trate, a fin de que manifieste dentro del plazo que, según el caso, determine la Procuraduría, la forma y términos de su cumplimiento.

Transcurrido dicho plazo, el Procurador resolverá sobre los términos del cumplimiento. El acuerdo se notificará a la autoridad o servidor público correspondiente y se mandará hacer del conocimiento público a través de los medios que se juzguen convenientes.

ARTÍCULO 71

La Procuraduría 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 pudieran dar lugar a responsabilidad.

Del dictamen de terminación del régimen ejidal:

ARTÍCULO 72

La Procuraduría emitirá el dictamen de terminación del régimen ejidal a que se refiere el artículo 23, fracción XII de la Ley, a solicitud de la asamblea en la que se observen las formalidades especiales señaladas en dicha Ley, con el

objeto de que en su caso, se determine la inexistencia de las condiciones para su permanencia.

ARTÍCULO 73

La solicitud deberá presentarse a la Delegación de la Procuraduría que corresponda por el órgano de representación del núcleo de población agrario de que se trate. A la misma se anexarán los documentos que acrediten la existencia de las condiciones para la terminación del régimen ejidal.

ARTÍCULO 74

Dentro de los treinta días siguientes a su presentación, la Procuraduría determinará si la solicitud reúne los requisitos necesarios para la integración del expediente. De no ser así, se prevendrá a los interesados sobre las deficiencias, para que en un plazo de treinta días sean subsanadas.

Una vez subsanadas las deficiencias, el expediente relativo será remitido a la Dirección General de Organización Agraria para su opinión. Dicha Dirección podrá allegarse la información que estime conveniente para la emisión de la misma.

ARTÍCULO 75

El Subprocurador, en el término de treinta días contados a partir de la fecha de recepción del expediente, formulará el anteproyecto de dictamen, para determinar sobre su procedencia y factibilidad. Éste proyecto será sometido a consideración del Procurador para la emisión de la opinión correspondiente.

ARTÍCULO 76

El Procurador, previa presentación del proyecto, emitirá el dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal y, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido de que se trate.

ARTÍCULO 77

La Procuraduría promoverá el procedimiento correspondiente para efectuar las cancelaciones de las inscripciones de los núcleos de población agrarios, cuando de las inscripciones del Registro Agrario Nacional se determine que el núcleo de que se trate carezca de tierras.

De la aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad civil o mercantil:

ARTÍCULO 78

El núcleo de población agrario someterá a opinión de la Procuraduría los proyectos de desarrollo y escritura social conforme a lo establecido en el artículo 75, fracción II de la Ley Agraria.

ARTÍCULO 79.

La solicitud de opinión deberá acompañarse de los siguientes documentos:

- I.** Acta de asamblea que contenga el acuerdo de solicitud de la opinión correspondiente a la Procuraduría;
- II.** Proyecto de desarrollo y de escritura social, y

- III. Acta de asamblea sobre la delimitación y destino de las tierras de uso común y plano interno del ejido, inscritos en el Registro Agrario Nacional.

ARTÍCULO 80.

La solicitud se tendrá por presentada cuando los documentos a que se refiere el artículo anterior, cumplan con los requerimientos necesarios para proceder a su estudio. El expediente será turnado a la Dirección General de Organización Agraria para su correspondiente análisis.

ARTÍCULO 81.

La Procuraduría dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud deberá evaluar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan.

5.5.5 CAPITULO V. DEL PATRIMONIO Y PRESUPUESTO

ARTICULO 82

La Procuraduría Agraria contara con patrimonio propio. el gobierno federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

La Procuraduría Agraria tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al secretario de estado competente, para el trámite correspondiente.

5.5.6 CAPITULO VI. DE LOS INFORMES ANUALES Y ESPECIALES

ARTÍCULO 83

El Procurador Agrario deberá enviar un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría Agraria al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad.

ARTÍCULO 84

En el informe anual se incluirán los datos personales de los quejosos, para su identificación.

ARTÍCULO 85

Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el procurador Agrario podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría Agraria hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

CONCLUSIONES

Primera.- Los propósitos principales, por los cuales fue creada la Procuraduría Agraria, fue el de apoyar en la asesoría y la representación legal a los campesinos e impulsar la justicia en el campo de nuestro país, motivados por el hecho de que este sector a lo largo de la historia, ha sido muy vulnerable.

Por lo cual, en diferentes períodos se ha buscado crear instituciones que corrigieran esta situación de fragilidad, como la Procuraduría de Indios, en la época colonial, la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga en el año de 1847 en San Luís Potosí, la Procuraduría de Pueblos de 1922 y nuestra actual Procuraduría Agraria.

Segunda.- La falta de justicia en el campo mexicano, es provocada tanto por abusos de particulares, como por autoridades Municipales, Estatales y Federales, por lo cual es necesario adecuar las atribuciones de la Procuraduría Agraria a los nuevos retos que con lleva el procurar la justicia.

Por tal motivo, en este trabajo de tesis se propone que se le otorgue autonomía orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez, con la intención de que no dependa de ninguna autoridad y ejerza su labor de protección de los sujetos agrarios sin ninguna limitante.

Tercera.- Tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como las Comisiones Estatales cuenta con esta autonomía, lo que se puede apreciar en el ejercicio de su labor, el cual en la mayoría de los casos es ejemplar en la protección de los Derechos Humanos, cuando estos son afectados por las autoridades a nivel Municipal, Estatal o Federal.

Logrando con esto influir en la impartición de la justicia en el país, ya que protege los Derechos Humanos de individuos que no podrían defenderse por si mismos si no cuenta con un apoyo como el que proporciona, además de que con esto logran darle un mayor prestigio a la figura del Ombudsman que estas instituciones encarnan.

Cuarta.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos en su circular emitida con número 3/92, determina que de acuerdo con las funciones que le concede la Ley Agraria, la Procuraduría es un Ombudsman Agrario, lo cual sustenta la propuesta de otorgarle autonomía, pues ya que la Comisión la considera como su par, es necesario también que estén a la par, en cuanto a su libertad para ejercer su función de procurar justicia para los individuos.

Quinta.- Una de las armas más importantes y efectivas que tienen los protectores de los Derechos Humanos, es el de poder emitir recomendaciones cuando las autoridades violan los derechos de los ciudadanos, pues si bien es cierto, estas no son coercitivas, si influyen en el ánimo de las autoridades al ser públicas, por lo cual la mayoría de estas recomendaciones son cumplidas. Cabe mencionar que estas recomendaciones son emitidas al ser estos protectores autónomos de acuerdo a sus leyes que los rigen.

La cuestión de la autonomía es importante, para la Procuraduría Agraria, para que logre influir en la procuración de justicia en el campo mexicano, ya que el artículo 135 fracción IV de la Ley Agraria, la faculta para emitir recomendaciones en contra de las autoridades responsables de alguna violación, también es cierto que en todo el tiempo que lleva de instituida no ha emitido ninguna recomendación, debido a la falta de autonomía.

Sexta.- Por todo lo anterior, se proponen modificaciones al artículo 134 de la Ley Agraria, que en la actualidad esta redactado de la siguiente manera: "La Procuraduría Agraria es un Organismo descentralizado de la Administración

Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.”

Para que mediante la modificación propuesta quede redactada así “**La Procuraduría Agraria es un Organismo Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de proporcionar la asesoría legal a los sujetos que tutela esta ley y promover la procuración de la justicia agraria, conforme lo establece el artículo 27, fracción XIX de la Constitución**”. Buscando con esto, que emita recomendaciones sin ninguna limitante, y logre influir rotundamente en la procuración de la justicia en el campo mexicano.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial UNAM., México, 1975, Pág. 87.
2. BALBAS, Antonio. "Recopilación de Leyes de los reynos de las Indias", Tomo III. Segunda edición, Madrid, 1756.
3. BALLARIN A, Marcial, "Derecho Agrario", Editorial Revista de derecho privado. Madrid, 1978.
4. BENÍTEZ TREVILLO, V, Humberto, "Filosofía y praxis de la procuración de justicia", Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
5. BUERGENTHAL, Thomas. "Derechos Humanos Internacionales", Editorial Gernika, S.A, México, 1996.
6. CARRIO, Genaro. "Los Derechos Humanos y su protección", Editorial Abelado-Perrota. Buenos Aires, Argentina. 1990.
7. CARPIZO, Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.

8. CARPIZO, Jorge, "Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992.
9. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.
10. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
11. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "Ley agraria de 1992 comentada", Editorial Porrúa, S.A. México, 1999.
12. DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio, "La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata su caudillo", Editorial Policromía, México, 1960.
13. DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto, "El Derecho Agrario y el problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.
14. FABILA, Manuel, "Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940", Editorial Centro de estudios históricos del agrarismo en México, México, 1981.

15. FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. "Derecho Administrativo", Editorial McGRAW-HILL, México, 1997.
16. FIX-ZAMUDIO, Hector, "Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
17. FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.
18. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio el Derecho", Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
19. GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Elementos del Derecho Procesal Agrario", Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
20. GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial Centro de Estudios Constitucionales., Madrid, España, 1980.
21. GONZALEZ DE COSSIO, Francisco, "Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915", Editorial Centro de estudios históricos del agrarismo en México, México, 1981.

22. GONZALEZ HINOJOSA, Manuel, "Derecho Agrario", Editorial Jus, S.A. México, 1975.
23. LEMUS GARCÍA, Raúl, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
24. LÓPEZ NOGALES, Armando, "Ley agraria comentada", Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.
25. MANZANILLA SHAFFER, Víctor, "Reforma Agraria Mexicana", Editorial Libros de México, S.A. México, 1966.
26. MARTÍNEZ MORALES Rafael I., "Derecho Administrativo", Editorial OXFORD, México, 2000.
27. MARGADANT S, Guillermo F, "Introducción a la historia del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, S.A. México, 1998.
28. MEDINA CERVANTES, José Ramón, "Ley Federal de la Reforma Agraria comentada", Editorial Harla, México, 1989.
29. MEDINA CERVANTES, José Ramón, "Derecho Agrario", Editorial Harla, México, 1989.

30. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, "El problema agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria", Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
31. MUÑOS LOPEZ, Aldo Saúl, "El Proceso Agrario", Editorial Pac, S.A. México, 1997.
32. MUÑOS LOPEZ, Aldo Saúl, "Curso básico de Derecho Agrario", Editorial Pac, S.A. México, 2001.
33. NAZAR SEVILLA, A Marcos, "Evolución del juicio de garantías por jurisprudencia y amparo en materia agraria", Editorial Procuraduría Agraria, 1998.
34. PÉREZ GALAZ, Juan de Dios, "Derecho y organización social de los mayas", Editorial Gobierno de Campeche, México, 1943.
35. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F, "Derechos Humanos", Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.
36. RAMÍREZ ARRIAGA Manuel, "Ponciano Arriaga el desconocido", Editorial sociedad mexicana de geografía y estadística. México, 1965.
37. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, "El nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGRAW-HILL S.A, México, 1994.

38. ROCCATTI, Mireille, "Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México", Editorial CDHEM., México, 1996.
39. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Primer curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
40. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Segundo curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
41. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
42. SOSA PAVÓN YÁÑEZ, Otto, "Diversos conceptos del Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México, 1999.
43. TRAVIESO, Juan Antonio, "Derechos Humanos y Derecho Internacional", Editorial Heliasta S.R.L, Argentina, 1990.
44. VENEGAS ALVAREZ, Sonia, "Origen y devenir del Ombudsman", UNAM, México, 1988.
45. ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, "Sistemática del Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

1. ACEVES PARRA, Luis, "Consideraciones sobre el carácter de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Revista jurídica Jalisciense. Año 3. Jalisco, México, mayo –agosto de 1993.
2. SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, "La transformación agraria", México, 1997.
3. LUNA ARROYO, Antonio, "Diccionario de Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
4. Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda edición, Coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
5. Diccionario Jurídico, Tercera edición, Coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
6. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Editorial Driskill, S.A, 1980.
7. DE LA BARRERA SOLÓRZANO Luis, "Las recomendaciones: el hilo de Ariadna", Revista el Foro. Época X. Tomo XIII. No. 6. México, 2000.

8. Lineamientos para la elaboración de recomendaciones por parte de la Procuraduría Agraria, Editorial Procuraduría Agraria.
9. MADRAZO CUELLAR, Jorge, "Retos y perspectivas del sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos". Revista CODHEM, Año 2. No 12. México, 1995.
10. NIELSSEN PER, Eric. "El Ombudsman Sueco y los Tribunales", Revista Ministerio Público. Año IX, No. IX. III etapa. Caracas, Venezuela, 1986., Pág. 56.
11. RENDÓN, Raymundo, "El sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos y sus ámbitos de competencia". Revista el Foro del Colegio de Abogados. 8va. época. Tomo VII, México, 1995.
12. ROCATTI, Mireille, "Alcances y perspectivas de los organismos públicos de Derechos Humanos". Revista CODHEM, Año 2. No 12. México, 1995.
13. ROCATTI, Mireille. "Las nuevas Procuradurías". Revista de Administración Pública. México. 1998.

14. ROCATTI, Mireille, "La recomendación del Ombudsman: un instrumento para fortalecer el Estado de Derecho", Gaceta de la CNDH. No 104, México, marzo 1999.

15. TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio. "Derechos Humanos", Revista CODHEM, Año 2. No 12. México, 1995.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Agraria.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
5. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
6. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
7. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

9. Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

10. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

11. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.