

113



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

24

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

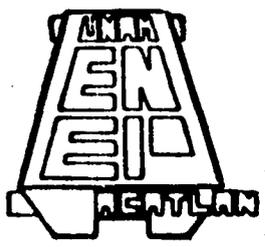
FALLA DE ORIGEN

ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA PROCURADURIA AGRARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MARIA TRINIDAD GALVAN MARTINEZ

ASESOR: LIC. CRISTOBAL LUNA ROBLES



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mi Padre, por todo su amor.

A mi Madre, por darme el don más preciado, la vida.

A mis hermanos, por el apoyo que me han brindado.

A Norberto, por la ayuda  
recibida.

A Alejandra y Andrea, a quienes he  
amado antes de conocerlas.

Al lic. Cristobal Luna Robles  
con mucho agradecimiento por todo  
su apoyo en la realización  
de este trabajo

**A mi Abuelo Gregorio Galván,  
en memoria y agradecimiento  
a su cariño**

**En memoria a Sarita,  
gran compañera de trabajo,  
por su amistad incondicional  
brindada, de quien guardo un  
cariñoso recuerdo.**

**Al C.P. José P. Ernesto Ponce de León,  
por su gran calidad humana.**

**A mis compañeras y amigas:  
Yolanda Galicia Cisneros,  
Dulce María García Rivas,  
Minerva Mendoza Ortega,  
Yolanda Portilla López,  
Mireya Matamoros de Tapia  
y Maura Barrera Murillo,  
a quienes aprecio mucho.**

**A Guille, por todo el apoyo  
que me ha dado.**



**L.A.E. GUSTAVO LAZO ©**  
Fotógrafo Profesional

AV. SAN MATEO 78  
VALLE DE SAN MATEO  
NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

TEL 373 6130

A todos mis queridos maestros  
en especial a los lics.  
Gracia Elena Romero Zarate,  
Isidro Maldonado Rodea,  
Juan Huidobro López,  
Samuel Neri Rivera,  
gracias por sus valiosas catedras.

Al Lic. Raúl Molina Guevara,  
maestro y amigo, por sus  
conocimientos y experiencias  
transmitidos en el campo del  
Derecho.

A mis suegros  
María del Consuelo Ramírez y  
Francisco García, por todo el  
apoyo que me han brindado.

A mi honorable sínodo, integrado  
por la Lic. Marnay de León Aldaba,  
Lic. Eugenia Gutiérrez González,  
Lic. Rubén Gallardo Zuñiga,  
Lic. Salvador Jiménez Mendez Aguado y  
Lic. Cristobal Luna Robles.

## INDICE.

### I N T R O D U C C I O N

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPITULO 1o. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO. (LA PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA).....</b> | <b>1</b>   |
| 1.1. En la época Colonial.....  | 4          |
| 1.2. Movimiento de revolución de Independencia.....   | 20         |
| 1.3. México Independiente.  |            |
| 1.3.1. Período comprendido entre el 28 de septiembre de 1821 a 1956.....  | 25         |
| 1.3.2. México Independiente, período comprendido del 25 de junio de 1856 a 1910.....                                  | 36         |
| <br>  |            |
| <b>CAPITULO 2o. PRECEDENTES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA, A LA ETAPA CONTEMPORANEA.....</b>                             | <b>47</b>  |
| 2.1. Movimiento de Revolución de 1910.....  | 49         |
| 2.2. Constitución de 1917.....  | 55         |
| 2.3. Etapa posrevolucionaria, legislación de la Reforma Agraria en materia de Procuración de Justicia.....            | 60         |
| <br>  |            |
| <b>CAPITULO 3o. LA PROCURADURIA AGRARIA, ORGANIZACION DE NORMAS JURIDICAS.....</b>                                    | <b>83</b>  |
| 3.1. Bases Constitucionales de la Procuraduría Agraria...   | 85         |
| 3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..  | 88         |
| 3.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales.....  | 93         |
| 3.4. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Agraria y su Reglamento.....                         | 94         |
| 3.5. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.....  | 99         |
| <br>  |            |
| <b>CAPITULO 4o. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA AGRARIA.....</b>                                       | <b>103</b> |
| 4.1. Procurador Agrario.....  | 105        |
| 4.2. Visitadores Especiales.....  | 110        |
| 4.3. Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Contenciosos..  | 112        |
| 4.4. Subprocurador de Conciliación y Concertación.....  | 115        |
| 4.5. Subprocurador de Organización y Apoyo Social Agrario.....  | 118        |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.6.  | Coordinación General de Programas Agrarios<br>Prioritarios.....       | 122 |
| 4.7.  | Secretario General.....   | 125 |
| 4.8.  | Unidad de Comunicación Social.....                                    | 131 |
| 4.9.  | Unidad coordinadora de Delegaciones.....                              | 134 |
| 4.10. | Unidad de Programación Evaluación y Organización..                    | 137 |
| 4.11. | Unidad de Contraloría Interna.....                                    | 139 |
| 4.12. | Unidad de Informática.....  | 142 |
| 4.13. | Dirección General del Cuerpo de Servicios<br>Periciales.....          | 144 |
| 4.14. | Dirección General de Asuntos Jurídicos y<br>Contenciosos.....         | 147 |
| 4.15. | Dirección General de Quejas y Denuncias.....                          | 152 |
| 4.16. | Dirección General de Conciliación y Concertación..                    | 156 |
| 4.17. | Dirección General de Organización y Apoyo Social<br>Agrario.....      | 158 |
| 4.18. | Dirección General de Investigación y Vigilancia...                    | 161 |
| 4.19. | Dirección General de Atención a Asuntos Indígenas.                    | 166 |
| 4.20. | Dirección General de Atención a la Juventud<br>y Mujer Campesina..... | 168 |
| 4.21. | Dirección General de Atención a Jornaleros y<br>Avecindados.....      | 170 |
| 4.22. | Dirección General de Estudios y Divulgación<br>Agraria.....           | 172 |
| 4.23. | Dirección General de Administración.....                              | 173 |
| 4.24. | Delegaciones.....   | 175 |
| 4.25. | Consejo Consultivo.....   | 178 |
| 4.26. | Personal Técnico Administrativo.....                                  | 179 |
| 4.27. | Organigrama.....  | 180 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPITULO 5o. CRITICA PERSONAL Y SUGERENCIAS SOBRE LA<br/>PROCURADURIA AGRARIA.....</b> | <b>183</b> |
|---|------------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>CONCLUSIONES.....</b> | <b>190</b> |
|--------------------------|------------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b> | <b>194</b> |
|--------------------------|------------|

## INTRODUCCION.

Conocer los antecedentes mediatos e inmediatos de la *procuración de justicia* en materia agraria a través de las diferentes etapas de la historia de nuestra nación, las disposiciones legales y las situaciones que ha afrontado nuestra Nación, son parte del objetivo de este trabajo, en el que se aborda el estudio y evolución de la institución que ha sido creada con el objetivo principal de procurar que se garantice la seguridad jurídica en el sector agrario del País.

Asimismo, se analiza la naturaleza jurídica de la actual Procuraduría Agraria, con las características particulares que la revisten dentro de nuestro régimen legal, las facultades con las que ha sido investida para intervenir fundamentalmente como representante de los derechos agrarios de los campesinos y como autoridad conciliadora; lo anterior derivado como consecuencia de la nueva situación que se afronta a raíz de las reformas al artículo 27 constitucional, consistentes en dar mayor seguridad en la tenencia de la tierra y su explotación, así como prevenir y evitar conflictos que puedan a originarse en el sector agrario.

Se analiza además la organización interna de esta Institución y el perfil del personal que la integra, a fin de que se lleguen a cumplir los objetivos previstos que dieron

origen a su creación y la necesidad de que se cumplan las disposiciones dictadas en la legislación agraria, tendientes a mejorar las condiciones de vida en el agro mexicano.

**CAPITULO 1o.**

**"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO"  
(LA PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA)**

- 1.1. En la época Colonial.
- 1.2. Movimiento de Revolución de Independencia.
- 1.3. México Independiente.
  - 1.3.1. Período comprendido entre el 28 de septiembre de 1821 a 1856.
  - 1.3.2. México Independiente, período comprendido del 25 de Junio de 1856 a 1910.

Para abordar el tema de estudio de la presente tesis, necesariamente se debe analizar previamente el concepto de lo que es el "problema agrario", específicamente en nuestro País, problema que evidentemente ha sido motivo de movimientos sociales que han transformado el curso histórico de la Nación. Por lo que adquiere un especial interés la procuración de justicia agraria en el Derecho Positivo Vigente, como factor del equilibrio social y sobre todo de factibilidad de las instituciones creadas para tal objeto.

Comenzaré por citar lo que es para la Maestra Chávez Padrón el problema agrario al que define de la siguiente manera: "Cuando un País determinado tiene problemas por un sistema que implica injusta distribución de la tierra rural y un régimen de explotación de la misma que no compensa dicha injusticia, nos encontramos frente a un pueblo que tiene problema agrario".<sup>1</sup>

El problema agrario en México ha consistido fundamentalmente en la ineficaz política de repartición de tierras, dándose inclusive el acaparamiento de las mismas en pocas manos, es decir, que mientras algunas personas poseen grandes

---

<sup>1</sup> CHAVEZ PADRON, Martha: *El Proceso Social Agrario y sus procedimientos*, pág. 19.

extensiones de tierra, otros tienen poca, nada, o de mala calidad; existiendo una gran desproporción entre las condiciones socioeconómicas de ambos extremos.

Por otra parte, la forma de aprovechamiento de las fuentes de riqueza que proporciona la tierra no siempre se ha dado en igualdad de calidad de circunstancias a las diferentes clases sociales que han conformado al país.

De lo anterior, podemos inferir que nuestra nación debe ir buscando el factor que haga mas justo el equilibrio de condiciones imperantes entre los trabajadores de la tierra.

A continuación se hace un análisis histórico de las condiciones que han motivado el problema agrario en México a través de diferentes períodos.

### 1.1. EN LA EPOCA COLONIAL

La injusta distribución de la tierra rural, parte fundamental del problema agrario, tienen su origen desde la conquista del territorio que posteriormente conformó la Nueva España, es decir en la Colonia, dominio del imperio Español, el problema se dio desde la propia legitimación al atribuirse el derecho de propiedad, en esa época, sobre las tierras conquistadas por la Corona Española.

En efecto, las justificaciones que se dieron para tener a los Reyes Católicos como absolutos propietarios de las tierras de las Indias fueron el derecho de conquista y las famosas Bulas Alejandrinas.

El derecho de conquista se consideraba válido en medio de un feudalismo existente, que era un medio de adquirir posesiones de tierras dominando por la fuerza a los pueblos vencidos y arrebatándoles todo lo que tenían, aun reduciéndolos a la esclavitud, legitimando así el supuesto derecho de propiedad que le otorgaba ser "triunfador" o conquistador y como recompensa a tal mérito.

Recordemos que la conquista llevada a cabo sobre los pueblos autóctonos del territorio que formó la Nueva España fue

patrocinada por los Reyes Católicos de España, por lo que a ellos se les reconocía la titularidad de ese derecho de conquista. Como retribución a los hombres que lograron la hazaña se les recompensaba con el cumplimiento de la promesa de concederles parte del botín, a través de lo que se conoció como mercedes reales; así dispuso la Corona que "... por que nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con comodidad y convivencia es que deseamos sea nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, Solares, tierras, caballerías y peonías a los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados haciendo la distribución entre escuderos, peones y los que fueren de menor grado y merecimientos y los aumenten y mejoren, atenta a la calidad de sus servicios, para que cuiden la labranza y crianza".

Asimismo, por medio de las Bulas del 3 y 4 de mayo de 1493 el Papa Alejandro VI, máximo representante de la Iglesia Católica, resolvió sobre los conflictos que se habían dado entre España y Portugal con motivo de los descubrimientos hechos por estos imperios y que ambos reclamaban la titularidad sobre las tierras descubiertas; " Bulas que

---

<sup>2</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: *El problema Agrario en México*, pág. 42.

reconocían a la Corona Española como propietaria absoluta y con plena jurisdicción sobre los territorios y habitantes de las Indias..."<sup>3</sup> "... las discusiones en torno a las Bulas Alejandrinas giran a rededor de tres problemas: a) cuál es el derecho que asistió a Alejandro VI para disponer de esa manera de las tierras descubiertas; b) cuál es el ámbito geográfico cubierto por la decisión Papal; c) cuál es la naturaleza jurídica de ese acto de disposición."<sup>4</sup>

En virtud de la legitimación de la propiedad privada a favor de los Reyes de España, se decía que todo lo que existía en las Indias era patrimonio real; así lo expresó la glosa 4 de la Ley I., Título 17, partida 2<sup>5</sup> por lo que una vez llevada a cabo la conquista, se estimuló la colonización a través de las ya mencionadas mercedes reales, mediante las que se hacía el reparto de tierras por Capitanes a sus soldados, por Virreyes, presidentes de Audiencias, Gobernadores o Subdelegados a Colonos, en forma provisional con la reserva de que fueran confirmadas por virtud de Real cédula.

A través de la confirmación real, hecha por la realeza peninsular se confirmaban las mercedes reales otorgadas en forma provisional. "Posteriormente por el exceso de trámites

---

<sup>3</sup> *Idem.* págs. 33-34.

<sup>4</sup> *Idem.* págs. 33-34.

MENDEIETA: *Ob. Cit.*, pág. 37.

se mandó que no fuera necesaria la confirmación para la tramitación de las mercedes o venta de tierras, debiéndose sujetar al siguiente procedimiento: 1o.- Los interesados deberían solicitar las tierras a los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, según el lugar en que estuvieran situadas, pero todos los repartos deberían ser autorizados por el Virrey; 2o.- El reparto de tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la Ciudad o Villa, según el caso, en presencia del Procurador de una o de otra; 3o.- Los agraciados, deberían tomar la posesión de las tierras que se les hubiese asignado, en el plazo de tres meses bajo pena de perderlas; 4o.- Estaban igualmente obligados a construir casa en ellas y a sembrar o a aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la merced real y 5o.- Por último, las tierras otorgadas por merced no pasaban a formar propiedad del beneficiario, sino que en caso de que residiese en ella por cuatro años consecutivos, extinguido este plazo, podían disponer como cosa propia." <sup>6</sup>

"La relativa facilidad para adquirir la tierra despertó una ambición desmedida por parte de los peninsulares, que aventajaban a los indios respecto a la familiaridad de los

---

<sup>6</sup> MENDIENTA: Ob. cit. pág. 47.

procedimientos para obtenerla, aumentando con ello una desproporción en la distribución de la misma, aún cuando las leyes Españolas hacían un reconocimiento de la propiedad a los indios, a saber en cuatro tipos: el fundo legal, el ejido, tierras propias y tierras de común repartimiento."<sup>7</sup>

"Aparejada a la distribución de la tierra, se llevó a cabo la distribución de indios bajo el nombre de *encomienda*. Oficialmente el propósito era confiar a los Españoles beneficiados, la santa misión de enseñar el evangelio a los indios que quedaban bajo su tutela, tal como el nombre de *encomienda* del latín *encomendo*, *encomendar*, sin embargo, cualquiera que haya sido el verdadero propósito, el resultado fue la oferta conjunta de tierra y trabajo a los nuevos terratenientes y un medio eficiente de recaudar los impuestos de los indígenas: para la corona y el señor mismo. La *encomienda* que generalmente abarcaba extensiones considerables de tierra, incluyendo poblados y habitantes, se volvió en la práctica una esclavitud legalizada y por lo consiguiente levantó objeciones muy fuertes entre muchos de los misioneros. La *encomienda* fue limitada en 1570 (excepto las correspondientes a Cortés y sus descendientes) y abolida definitivamente en 1720, pero en esa época los *encomenderos*

habían establecido sus derechos legales sobre las tierras, así que su posición como propietarios no cambió en lo absoluto.<sup>8</sup>

La evangelización de los *naturales* fue otro pretexto para despojarlos de sus tierras, llevándolos prácticamente a una servidumbre a favor de los peninsulares. "En la Cédula Real del 20 de junio de 1522, Carlos V pretende suprimir la encomienda, bajo la cual se ocultaba un sistema de esclavitud, reprobando ese sistema los misioneros españoles, principalmente Fray Bartolomé de las Casas" que en un sentido humanitario se oponía a tal sistema, procurando en todo momento una protección a los indios.

No se puede aseverar tajantemente que no se hubieran tomado medidas, por parte de la realeza para evitar el acaparamiento de tierras y despojo a los indios, aunque de hecho las disposiciones que se expidieron con tal motivo, tuvieron nulo efecto, pues se reconocía a los indígenas: el derecho a poseer tierras regulando las formas de propiedad entre españoles e indígenas: ... " en virtud de la situación social y política provocada por la conquista, dió origen al nacimiento de instituciones jurídicas que tendieron a regular

---

<sup>8</sup> ECKSTEIN: *Ob. cit.* pág. 13.

<sup>9</sup> Carlos V. 1,500 a 1558, *Rey de España.*

<sup>10</sup> MENDIETA, *Ob. Cit,* pág. 44

esa realidad. Angel Caso con toda claridad expresa que las instituciones creadoras de la propiedad en la Colonia pueden clasificarse en la siguiente forma: La propiedad estaba dividida en privada y pública; la primera derivó principalmente de las encomiendas, mercedes reales, composiciones, confirmaciones y de la prescripción; la segunda, es decir la propiedad pública, se dividía en propiedad del Estado, de los pueblos y de los Municipios - la propiedad pública del Estado se integraba con las realengas (más tarde llamadas terrenos nacionales) los montes, las aguas y los pastos. La propiedad pública de los pueblos se dividía en propiedad de uso comunal que era el ejido y dehesa y la de uso individual dividida en terrenos de común repartimiento, parcialidades y suertes. Finalmente la propiedad pública de los Municipios se componía de propios, arbitrios y obtenciones. En resumen: la Colonia Española en América produjo tres tipos de propiedades, la individual privada y comunal que tenían un conjunto de personas sobre un mismo bien y la propiedad colectiva en la cual el sujeto de la relación no es un individuo, ni un conjunto de individuos como la Nación, el Municipio, etc. ..."<sup>10</sup>

Hubo disposiciones legales emitidas por los Reyes Españoles,

---

<sup>10</sup> ANGEL CASO, autor citado por Victor Manzanilla Schaffer.  
MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR: *Reforma Agraria mexicana*, págs. 73-74.

de quienes derivó la propiedad privada, en las que se les reconocieron a los naturales esos derechos: "La Ley XVI, Título XII, Libro IV del 27 de febrero de 1531; recopilación de Leyes de los reinos de Indias citadas, tomo Segundo página 43, que estableció la confirmación de las tierras, a fin de que éstas no se dieran en perjuicio de los indios; la Ley del 31 de Mayo de 1546 que dictó el Emperador Carlos V mediante la cual se dispuso que los encomenderos no sucedieran en las tierras vacantes por muerte de los indígenas: que tuvieran bajo su encomienda; en la Ley del 10 de mayo de 1554 el Emperador Don Carlos dispuso que el encomendero debía defender la hacienda del indio; la Ley IX, Título III, libro VI del 19 de febrero de 1560 dictada por Felipe II en la cual se ordenó que los indígenas se redujeran a poblados y que no se les quitaran las tierras que antes hubieren tenido; la Ley del 24 de mayo de 1571 de Felipe II mediante la cual los indígenas sólo podrían vender sus tierras cuando el Juez ordinario les diera licencia para efectuar la venta; la Ley del 6 de abril de 1588 de Felipe II que ordenó el reparto de tierras, pero sin agravio de los indios y en caso contrario, ordenó que se les devolviera; en igual sentido se dictó la Ley IX, Título XII, Libro IV de las Leyes de Indias fechadas el 11 de Junio de 1594; luego otra Ley de Felipe II en el año de 1596 ordenó que los visitadores hicieran

justicia si las estancias que tenían los españoles para ganado se habían dado con perjuicio de los indígenas; la ley XVIII, título XII, libro IV del 16 de marzo de 1642 de acuerdo con la cual a los indios se les debía dejar sobras de tierra ; la ley XVII título XII, Libro IV del 30 de junio de 1646 ordenó que en las composiciones los indios fueran preferidos, Fernando VI el 15 de octubre de 1754 ordenó que a las comunidades de indios se les restituyeran las tierras de pastos y ejidos; la real instrucción del 23 de febrero de 1781 obligó a los indígenas a que obtuvieran una licencia del Juzgado General de Naturales o de la Real Audiencia para que pudieran vender sus propiedades; las instrucciones para evitar la usurpación de las tierras de los indios de 11 de febrero de 1791; el informe del Virrey del 29 de mayo de 1806 del Consulado de Guadalajara que ordenó la distribución de tierras para los padres de familia y los indígenas; Ley del 26 de Mayo de 1810 que eximió los tributos a los indios y ordenó se les repartieran tierras de inmediato; la Ley del 9 de febrero de 1811 que reconoció el derecho de los naturales y habitantes de América a sembrar y cultivar; el 9 de noviembre de 1812 se ordenó el reparto de tierras a los indios casados o mayores de veinticinco años y prohibió la encomienda; y el 4 de enero de 1813 se ordenó dotar para terrenos de cultivo a los pueblos y los vecinos necesitados

de tierra" <sup>11</sup>

Como se puede observar, se pretendió proteger a los indígenas dotándolos de tierras y emitiendo disposiciones tendientes a la prohibición a los peninsulares a que adquirieran tierras provenientes de los naturales o evitar la usurpación de estas, pero la simple observación de que se hayan emitido tantas disposiciones al respecto habla de que no se cumplían éstas. Así tenemos que mediante Cédula Real de fecha 31 de mayo de 1531 la Reina de España reprende al Virrey Antonio de Mendoza Mendoza por el despojo de tierras y tributos impuestos a los indígenas y le ordenaba que se les hicieran devolver y restituir. Con un plumazo no se podía solucionar el problema de injusticia ni acatar lo ordenado, aún cuando hubiere existido la voluntad de la Reina. "Desde el principio del período colonial, la Corona trató de proteger a los poblados indígenas de las ambiciones sin límite de los colonizadores españoles y los tres siglos de período colonial son pródigos en decretos reales, urgiendo a la administración de la Nueva España a respetar no sólo las posesiones indígenas, sino también el sistema de tenencia que los indios tenían antes de la conquista, sin embargo, el

---

<sup>11</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. Cit.*, págs. 188-189.

*Antonio de Mendoza: ? - 1552. primer Virrey de la Nueva España de 1535-1552.*

<sup>12</sup> MENDIETA: *Ob. cit.* pág. 75.

hecho de que estas instrucciones tuvieran que ser repetidas tan a menudo, hacen resaltar el poco valor que se les daba en la práctica y la influencia mínima que ejercieron en la conformación de la estructura agraria de esta época. El principal defecto de las Leyes de Indias, consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas, si es que alguna vez lo fueron." <sup>13</sup>

Los modos de propiedad de tipo individual de que gozaron los españoles fueron: *Mercedes reales*, de las que ya se ha tratado; *Caballerías*, era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida después de varias aclaraciones fue la de un paralelogramo de 609,408 varas, es decir, 42.73 hectáreas (Según Mendieta y Nuñez) o una extensión aproximada de 300 hectáreas, según González de Cosío; *la peonía*, que era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería, que era una quinta parte de una caballería según González de Cosío, era algo menos de 50 Hectáreas y para Mendieta y Nuñez aproximadamente 8.55-70 hectáreas; *Suertes*, la suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas; *la compraventa*, muchas de las tierras de la Nueva España, perteneciendo al tesoro real

---

<sup>13</sup> ECKSTEIN, *ob. cit.* pág. 13.Ob.

pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa; la confirmación, este era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien que o carecía de títulos sobre ellas o le habían sido tituladas en forma indebida; la prescripción positiva de las tierras en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor. <sup>14</sup>

Entre las instituciones que comprendían propiedades de tipo individual y propiedades de tipo colectivo, se encontraban: la Composición, mediante la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas (terrenos a los que después se les llamó nacionales) o de otros particulares ..." sistema mediante el cual quien estaba en posesión de tierras durante un periodo de 10 años o más, podía adquirirlas de la Corona mediante pago, previo informe de testigos que acreditara esa posesión y siempre y cuando no hubiere en él, otorgamiento a los indios"... <sup>15</sup> Las composiciones fueron individuales o de tipo colectivo, debiéndose admitir con prelación las composiciones solicitadas por comunidades de indios, institución cuyos lineamientos repercutieron hasta la actualidad. Es obvio creer que con esta forma de adquirir la

---

<sup>14</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. Cit.*, 167-168.

<sup>15</sup> MENDIETA: *Ob. Cit.*, pág. 76-77.

propiedad se perjudicó a los indígenas, aun cuando se pretendía su protección; las capitulaciones, para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieran tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. "La capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba cierta cantidad de tierras; *Reducción de indígenas*, mediante la Ley I, Título III, Libro VI de la recopilación de Leyes de Indias, se dispuso que era voluntad de la realeza española que se reunieran a los indios en poblaciones, para lo cual era necesario que se les dotara de tierras o granjerías con la finalidad de imponerles la fe católica." <sup>16</sup>

Entre las propiedades de tipo colectivo encontramos: el *fundo legal*, que era el terreno donde se asentaba la población, el caso de pueblo con su Iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores; *ejido y dehesa*, el ejido español era un solar situado a la salida del pueblo aunque no se labra, ni planta, destinado al solar de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos, creado con un carácter comunal e inajenable . La dehesa en España era el lugar en donde se llevaba a pastar al ganado, teniéndose por

---

<sup>16</sup> MENDIETA: *ob. cit.*, pág. 76-77.

instituciones diferentes, pero que en la Nueva España debido a la dinámica social se le dió poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a las enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser aquellas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras. <sup>17</sup> El Ejido se ubica a la salida del pueblo; era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible, con extensión de una legua cuadrada en la Nueva España y en España se fijaba para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva España el ejido, sobre todo el de un poblado indígena tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles; *propio*, como las anteriores esta institución era de un antiguo origen español, los productos de esta institución los dedicaban a sufragar los gastos públicos, también eran inajenable y se cultivaba colectivamente en la Nueva España y en España se daba en censo o en arrendamiento; *tierras de común repartimiento*, eran tierras que se conocían con el nombre de parcialidades o tierra de parcialidad, eran tierras comunales pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran. Esas tierras se constituyeron con las ya repartidas o las que para labranza

---

<sup>17</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* págs. 171-172.

se dieron y el Ayuntamiento era su autoridad, posiblemente su extensión era la de una suerte; *montes, pastos y aguas*, tanto españoles como indígenas podían disfrutar en común los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una cédula en el año de 1533. Luego la Ley V, Título VII, Libro IV, dictada y reiterada el 15 de abril y 18 de octubre de 1541 por el emperador Carlos V, disponía que "Os hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias ... mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de Indias, sea común a todos los vecinos de ellas" <sup>16</sup>

La explotación agrícola en la Nueva España se llevó a cabo principalmente a través de tres medios: *la encomienda* a la cual ya se ha hecho referencia, agregando que la mayor producción agrícola se llevó a cabo a costa de los indígenas, ya que nunca fueron obedecidas las disposiciones que prohibían el maltrato y abuso de los encomenderos sobre los naturales, es posible que los indígenas encomendados se convirtieran en los llamados peones acasillados de las haciendas, de los cuales hablaba nuestra legislación agraria; *el trabajo agrícola de libre concierto*, ésta era una forma de explotación agrícola que tal vez fue la menos usual en la Nueva España, puesto que todo el trabajo lo realizaban los

---

<sup>16</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* pág. 172.

indígenas encomendados durante todo el año y se contrataba a trabajadores agrícolas sólo en tiempos de recoger la cosecha en ranchos y haciendas, en poca cantidad; la esclavitud, aunque hubo grandes defensores de los indígenas, como es el caso de Fray Bartolomé de las Casas, que hizo grandes esfuerzos por que se reconociera la capacidad racional y libre naturaleza del aborigen y las autoridades de la época les reconocieron tales derechos, en los hechos se les daba trato de esclavos, esta institución sólo contempló a los hombres de color traídos de Africa, destinados a la actividad principal de la agricultura.<sup>19</sup>

Así vemos que los sistemas de explotación de la tierra en nada beneficiaron a las clases económicamente débiles y no compensaron la injusta distribución de la tierra.

---

<sup>19</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 172.

## 1.2. MOVIMIENTO DE REVOLUCION DE INDEPENDENCIA.

El problema agrario predominante en la Nueva España fue una de las causas por las que el movimiento separatista cobró fuerza. "Hacia fines del siglo XVII el número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo era muy grande; los caminos reales estaban infestados de bandoleros. En tales condiciones no es de extrañar que la épica aventura iniciada por Hidalgo hubiese levantado nutridos contingentes de labriegos..." <sup>20</sup>

"La prueba de que en el fondo de la guerra de independencia agitaba la cuestión agraria, la tenemos en que el gobierno de España lo reconoció implícitamente al dictar las medidas de urgencia para reprimir la rebelión, frecuentes disposiciones por medio de las cuales se ordenaba el reparto de tierras entre los campesinos necesitados." <sup>21</sup>

"Aun en la antesala de la revolución de independencia, el gobierno español pretendió poner remedio a los problemas agrarios, entre ellos el mal reparto de tierras se tuvo muy en cuenta, pues en el real decreto de 26 de mayo de 1810, además de liberar a los indios del pago de tributo y darles

---

<sup>20</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: *Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades ejidales de la República Mexicana*, pág. 15.

<sup>21</sup> *Idem.* pág. 16.

franquicias se dijo: y en cuanto al repartimiento de tierra y de aguas es igualmente nuestra voluntad que el Virrey a la brevedad posible tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra real decidida voluntad procede inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible a terceros y con obligación a los pueblos a ponerla sin la menor dilación en cultivo" <sup>22</sup> August 17, 1995 Este Decreto que la regencia de España expidió en mayo de 1810, según se ha dicho fue publicado en la Nueva España hasta el 5 de octubre del propio año, cuando el movimiento había estallado y tomado fuerza.

Don José María Morelos y Pavón, *El Siervo de la Nación* el 17 de noviembre de 1810 expidió un decreto mediante el cual abolió la esclavitud y el sistema de clases sociales, disponiendo que en lo sucesivo los habitantes responderían a la categoría de *americanos*, también establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras y la desaparición de las cajas de comunidad. <sup>23</sup>

El día 5 de diciembre de 1810, el Cura de Dolores expidió desde la Ciudad de Guadalajara un bando que parece ser el

---

<sup>22</sup> MENDIETA: *El problema agrario en México*, pág. 83.

<sup>23</sup> MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON: *Derecho Agrario*, pág. 67.

punto de partida de nuestro movimiento agrario, ya que en él se declaraba lo siguiente: "Por el presente, mando a los Jueces y Justicias del Distrito de esta Capital que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos ."

<sup>24</sup> Al día siguiente: el 6 de diciembre del mismo año, Don Miguel Hidalgo y Costilla expedía otro decreto que abolía la esclavitud y el tributo "... que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo ... que se cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija". <sup>25</sup> "Alejandro Humbolt \* expone que: había algunos factores que incidían en la pauperización de los indígenas, eran el acaparamiento de los puestos públicos por españoles, principalmente el de la impartición de justicia. Por lo que

---

<sup>24</sup> SAYEG HELU, JORGE: *Introducción a la historia Constitucional de México*, pág. 23.

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

\* *Alejandro Humbolt: 1769-1859. investigador, naturalista, geógrafo e historiador, nacido en Berlín.*

en la práctica eran inexistentes, los privilegios que al parecer conceden las leyes a los indios, les proporcionan pocos beneficios y casi puede decirse que los dañan."

El sentir nacionalista de la revolución de independencia revela la intensión de garantizar el derecho de propiedad. El 22 de octubre de 1814 la Constitución de Apatzingán en su artículo 34 declaró "Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la ley ... El artículo 35 dispuso "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad" <sup>27</sup> lamentablemente los acontecimientos que se vivían, no permitieron que la Constitución diera paso a la organización política del país, la Constitución de Apatzingán jamás entró en vigor.

"El Plan de Iguala firmado en 1821 por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide estableció el respeto a la propiedad tal como se encontraba constituida en la Colonia" <sup>28</sup> Tal vez la medida que se comenta fue mas de tipo político que con apego a los verdaderos ideales del movimiento insurgente,

---

<sup>26</sup> MEDINA: *Ob. Cit.*, pág. 66.

<sup>27</sup> CALZADA PADRON, FELICIANO: *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 433.

<sup>28</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 194.

prevaleciendo los problemas agrarios del país.

### 1.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

#### 1.3.1. PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1821 A 1856.

El México independiente se inicia el 27 de Septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, pero el nuevo Estado debía afrontar los hechos que heredó de la Colonia, "Desde el punto de vista agrario los problemas que hubo de enfrentar la nueva Nación una vez consumada la Independencia, fue: la herencia española, consistente en una defectuosa distribución de tierras y de habitantes; en los lugares poblados el problema agrario se apreciaba una propiedad indígena individual y comunal, casi desaparecida y una propiedad siempre creciente en manos del Clero y de los españoles y sus descendientes: en los lugares despoblados el aspecto era diverso, pues se trataba de regiones de tierras de mala calidad, sin cultivo ni pobladores." <sup>29</sup>

"Pero el nuevo gobierno no quiso atacar el aspecto de distribución de tierras, sino sólo contemplar y tratar de remediar la defectuosa distribución poblatoria; así pues, se creyó que la colonización era la solución para este problema

---

<sup>29</sup> *Idem.* pág. 200.

y especialmente si se distribuía la población indígena y se levantaba su nivel cultural mezclándola con colonos europeos ..."<sup>30</sup> política que continuó por mucho tiempo con nefastos resultados.

A continuación se mencionan las Leyes y Decretos emitidos por el nuevo Estado mexicano que reflejan la política de colonización de tierras y terrenos baldíos, como medida para regular el problema agrario:

Orden del 25 de junio de 1822, se ordena que se ejerza soberanía sobre los terrenos que habían sido posesión de los misioneros católicos que tenían como destino las Filipinas, lo relevante de esta disposición radica en que fue la primera en la que se disponía que al no haber relación con la Corona española, se debían ocupar los bienes territoriales en donde las órdenes ya no actuaban.

Decreto del 4 de enero de 1823, por medio del cual Agustín de Iturbide inicia la política de colonización. "El artículo 3o. en relación con el 19o. del Decreto en cuestión, señaló que todo empresario que trajera por lo menos hasta doscientas familias, se le daría como pago tres haciendas y dos labores (una hacienda era de cinco sitios, o cinco leguas cuadradas y

---

<sup>30</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 200.

una labor de un millón de varas cuadradas). El artículo 8o. estableció que a los colonos se les daría por lo menos "una labor para labrar o un sitio para ganados, según la actividad campesina a que se dedicaran. En el artículo 11o. se hacía una declaración general en el sentido de que el principal objeto de las Leyes en todo gobierno libre debe aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomando el gobierno en consideración lo prevenido en esta Ley, para procurar que aquellas tierras que se hallaren acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos. El artículo 14 formulaba el deseo de formar nuevas provincias cuya área sería de seis mil leguas ... un decreto del 11 de enero de 1823 suspendía la vigencia de este decreto, de tal manera que en tres meses de vigencia sus normas apenas si se aplicaron." <sup>31</sup>

Orden del 11 de Abril de 1823, el gobierno central, representado por el triunvirato formado por el licenciado Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero, expide una orden para el Gobierno de Texas, mediante el cual le piden que si no existe inconveniente,

---

<sup>31</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 203.

accediera a la solicitud de Esteban Austin para que con fundamento en la Ley del 4 de enero de 1823, se establecieran en ese territorio trescientas familias, antecedente que infelizmente concluyó en la desmembración de nuestro territorio nacional.<sup>32</sup>

Decreto del 4 de julio de 1823, el Supremo Poder Ejecutivo dispone que para el ejercito nacional de fuerza permanente se le asignaran y repartieran haciendas; el 18 de Septiembre de ese mismo año se dictó un decreto que hacía extensivo a los individuos de la tropa y milicias provinciales o locales el decreto del 4 de julio.

Decreto del 19 de julio de 1823, el Supremo Poder Ejecutivo declaró meritorios los servicios hechos a la Patria por los Insurgentes en la guerra de independencia, por lo que si no se creyeron aptos para el empleo civil o militar, se les tendría presente en el repartimiento de tierras baldías que decretare el congreso.

Decreto del 6 de agosto de 1823, se faculta a los Sargentos y Cabos primeros, para poder separarse del servicio y estar en libertad de solicitar que se les asignen tierras donde se

---

*Esteban Austin: 1793-1836. político norteamericano, propulsor de la colonización de Texas por norteamericanos.*

<sup>32</sup> Loc. cit.

establecerían las nuevas provincias.<sup>33</sup>

Decreto del 14 de Octubre de 1823, mediante el cual se crea la Provincia del Istmo, que comprendía las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec, para dotar de tierras a los militares retirados , capitalistas y extranjeros y por último a agricultores de la región.<sup>34</sup>

Ley del 18 de Agosto de 1824, a través de la cual se facultaba a los Congresos de los Estados a dictar Leyes o Reglamentos de colonización en sus jurisdicciones locales, con sujeción a la Constitución y a esa Ley.<sup>35</sup>

La Constitución del 4 de octubre de 1824, tácitamente reconoce el peso político que detentaba la Iglesia Católica, en su artículo 3o. se expresaba que "la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas y

prohíbe el ejercicio de cualquier otra."<sup>36</sup> cuestión que haría tomar a la Nación un curso determinante en su historia. Asimismo, el artículo 112 fracción III dispuso: "El

---

<sup>33</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 204.

<sup>34</sup> *Idem.* pág. 205.

<sup>35</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* 205-206.

<sup>36</sup> CALZADA: *Ob. cit.* pág. 457.

Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle su posesión, uso o aprovechamiento de ella..."<sup>37</sup>

Como se puede advertir, se determinaba un respeto a la propiedad particular y de corporaciones religiosas, proyectando una protección al latifundio.

El 21 de Noviembre de 1828 se expidió un Reglamento a la Ley de Colonización de 1824, "... señalando los requisitos para que las concesiones sobre terrenos colonizables se consideraran valederas definitivamente y autorizadas por los jefes políticos para que concedieran los terrenos baldíos de sus respectivos territorios a los empresarios, familias o personas particulares mexicanas o extranjeras que los solicitaren, con el objeto de cultivarlos o habitarlos."<sup>38</sup> Recordemos que el decreto de colonización de 1824, incitaba a los extranjeros que vinieran a establecerse en el territorio de la nación mexicana con la consiguiente seguridad en sus personas y en sus propiedades, sujetándose a las leyes del país.<sup>39</sup>

Ley del 6 de abril de 1830, relativa a la colonización y que

---

<sup>37</sup> *Idem.* pág. 469

<sup>38</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 208.

<sup>39</sup> MARTINEZ: *Ob. Cit.* págs. 47-48.

otorgaba amplias facilidades a los extranjeros "... trataba de empezar la colonización ofreciendo no sólo los aperos y los implementos de labranza y las tierras en forma gratuita, sino también exención de impuestos para los extranjeros que estuvieran dispuestos a establecerse en nuestro país, en ella el Congreso ordenaba la repartición de tierras deshabitadas en el país." <sup>40</sup>

Decreto del 11 de marzo de 1842, que determinó las condiciones bajo las cuales los extranjeros podían adquirir propiedades y tierras. <sup>41</sup>

Decreto del 27 de noviembre de 1846, establece la creación de la Dirección de Colonización, bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones; expidiéndose el Reglamento para esa Dirección el 4 de diciembre del propio año, en el cual se mandó poner particular empeño en que se levantaran planos de la República y lugares que pudieran ser colonizados. <sup>42</sup>

Decreto del 16 de febrero de 1854, promoviendo la colonización por europeos, otorgando facilidades a colonos

---

<sup>40</sup> *Idem.* págs. 48-49.

<sup>41</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* pág. 211.

<sup>42</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* pág. 212.

agricultores para adquirir terrenos. <sup>43</sup>

Otro problema al que se enfrentó el Estado Mexicano fue el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en *manos muertas*, a favor de la Iglesia. Ya se comentó de que manera fue preservada la forma de tenencia de la tierra existente en la Colonia, y con ella las propiedades del Clero "Hacia el final del periodo colonial, el clero era el terrateniente individual más importante. Las propiedades de la Iglesia eran llamadas de *manos muertas* ya que una vez adquirida la propiedad, difícilmente podía ser vendida, por ello automáticamente se retiraba del mercado. Aun la España Católica, reconociendo el peligro de esa concentración e inmovilidad, prohibió desde 1546 la venta de tierras a organizaciones eclesiásticas, pero este decreto como tantos fue ignorado en la práctica." <sup>44</sup> ... " no era nuevo este procedimiento para quienes conocían los procedimientos de estas órdenes eclesiásticas, antes de la conquista, Alfonso VII en las Cortes de Nájera, en 1130, hizo prohibir la enajenación de realengos a monasterios e iglesias. Esta misma tendencia pasó a la Nueva España y se expresó en la Cédula Real del 27 de Octubre de 1535, que dispuso: Repártanse las tierras sin

---

<sup>43</sup> *Idem.* pág. 215

<sup>44</sup> ECKSTEIN: *Ob. cit.* pág. 15.

Alfonso VII: 1104-1157. *Rey de Castilla y León, llamado el "Emperador"*

exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las podrán vender a Iglesias o Monasterios, ni a otra persona eclesiástica, so pena de que las hayan perdido y puedan repartirse a otros."

<sup>45</sup> a pesar de tales prohibiciones, el Clero y las organizaciones eclesiásticas concentraron la riqueza.

"El Congreso de Washington declaró la guerra a México, el 13 de mayo de 1846. Frente a esta guerra, los escasos recursos del Gobierno mexicano se agotaron pronto y ante las exigencias de defensa que imponía la misma, el gobierno solicitó un préstamo al principal capitalista del país, el Clero; y ante la negativa de este, el entonces Presidente Interino Don Valentín Gómez Farías, dictó el Decreto del 11 de enero de 1847, fácilmente explicable y justificable frente a la situación de peligro que vivía la patria, pero el Clero atento más a sus intereses, coadyuvó a la inmediata caída de Don Valentín Gómez Farías. Esta Ley es de especial interés, porque entre los bienes susceptibles de venderse, estaban las fincas rústicas que el Clero poseía y aunque la medida era circunstancial, pues cesarían sus efectos en cuanto terminara la guerra, este ordenamiento significó el primer golpe contra la amortización y por esta razón se le ha llamado la Ley de

---

<sup>45</sup> MANZANILLA: *ob. cit.* pág. 79.

la Primera Reforma." <sup>46</sup>

El 28 de marzo de 1846, Antonio López de Santa Anna expidió una Ley, mediante la cual se autorizó al Ejecutivo "para celebrar convenios con las personas y corporaciones, a quienes afectaban las Leyes del 30 de diciembre, 11 de enero y 4 de febrero últimos, con el objeto de proporcionarse recursos (veinte millones de pesos), pudiendo decretar aún su derogación si lo estimare conveniente ... Santa Anna por motivos puramente políticos preparó hábilmente el terreno para derogar la Ley Gómez Farías y las fincas rústicas no llegaron a salir de las manos muertas por efectos de la ley del 11 de enero ..." <sup>47</sup>

En el Decreto del 23 de noviembre de 1855, el Presidente Juan N. Alvarez dejaría abierta la brecha para la Reforma Liberal "Este famoso Decreto que se conoce con el nombre del Ministro que lo redactó: como *Ley Juárez*, produciría conmoción. se encaminaba a suprimir fueros, tanto eclesiásticos, como militares, pero solamente en materia civil; y como es natural suponerlo, no fue poca la alarma que causó entre las clases privilegiadas." <sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> CHAVEZ PADORN: *Ob. cit.* pág. 79.

<sup>47</sup> *Loc. cit.*

<sup>48</sup> SAYEG: *Ob. cit.* pág. 75.

El peso político que detentaba la Iglesia, así como el interés de conservar sus propiedades, motivó la necesidad de emitir disposiciones por parte del Estado que contrarrestaran tal situación.

### 1.3.2. MEXICO INDEPENDIENTE, PERIODO COMPRENDIDO DEL 25 DE JUNIO DE 1856 A 1910.

A partir del 25 de junio de 1830, se abre un periodo en la historia del país, de especial interés frente a los problemas agrarios que afrontaba la Nación en esa época; con la promulgación de la Ley de esa misma fecha, conocida como *Ley Lerdo* o *Ley de desamortización de los bienes de corporaciones*; indudablemente la importancia de cuantas surgieron en este corto período, por su trascendental influencia sobre el desarrollo económico y social de nuestro país. Esta Ley tan sólo pretendía poner en movimiento las enormes riquezas que por tanto tiempo habían permanecido estancadas, sin realizar despojo de ninguna clase, como no pocas veces se ha pretendido hacer creer: "... todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administren como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República (dice en su artículo primero la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles o religiosas) se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual. La Ley de desamortización se encaminó a hacer desaparecer errores económicos que más habían contribuido a mantener estacionaria

la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependían. Dicha Ley era la medida indispensable, además para allanar el principal obstáculo para el establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia ... lo único que hacía el gobierno era suspender la expropiación por algún tiempo; ya que si bien ella trataba de beneficiar a los inquilinos por medio de las compraventas de las propiedades que el Clero les arrendaba, esos arrendatarios no tenían en mayoría fondos con que hacer las adjudicaciones y aun teniéndolos estarían temerosos de hacerlas; ello traería como resultado que los compradores salieran de ciertas clases sociales. Esto fue en efecto lo que sucedió, unas cuantas personas, extranjeros en su mayor parte, sin prejuicios religiosos, se aprovecharon de la Ley, acaparando toda la propiedad territorial que pudieron, lo que originaría entre otras cosas, la expedición de la Ley de Nacionalización de 1859." <sup>49</sup> Lo más grave fue que en el artículo 3o, se expresó bajo el nombre de corporaciones a 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. Este artículo sería interpretado en perjuicio de las comunidades

---

<sup>49</sup> SAYEG: Ob. cit. págs. 77-78.

agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos caían bajo el imperio de la Ley de desamortización." <sup>50</sup>

El 30 de julio de 1856, se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización, que contenía el procedimiento a seguir en las adjudicaciones y remates. Un punto de interés en este Reglamento radica en el artículo 11, que claramente incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, con las graves consecuencias que esto provocó, haciendo que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y en consecuencia sus tierras. <sup>51</sup>

Por Circular del 9 de octubre de 1856, se ordenó que los terrenos cuyo valor no pasara de los doscientos pesos, se adjudicaran a los arrendatarios sin pago de derechos y sin escritura de adjudicación ya sea que los tengan se decía textualmente "como de repartimiento o que pertenezcan a los Ayuntamientos", esta circular provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del ayuntamiento, pues aquellos por su ignorancia, no solicitaban las adjudicaciones y entonces personas extrañas a los pueblos empezaron a

---

<sup>50</sup> CHAVEZ PADRON: *Ob. cit.* pág. 224.

<sup>51</sup> *Idem.* pág. 255.

denunciar tierras y a apropiarse de ellas, lo que motivó que los indígenas se sublevaran en diversas partes del país. Para remediar esta situación desastrosa, el Gobierno mandó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población campesina, se hiciera reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular, a favor de sus respectivos poseedores o de los vecinos del lugar. Pero la trascendencia de la Ley de Desamortización, por lo que respecta al problema agrario en México, estriba en que transformó el sistema de propiedad comunal en propiedad individual, con lo cual agravó extraordinariamente ese problema, ya que si bien es cierto que las tierras de que disponían la mayoría de los pueblos ya no eran suficientes para satisfacer sus necesidades ante el constante aumento de su población, también es verdad que como no podían venderlas las habían conservado en gran parte, a pesar de los abusos y despojos de que eran objeto con frecuencia; pero a partir del 25 de junio de 1856 y especialmente de la circular del 9 de octubre del mismo año, en cuanto los poseedores de parcelas comunales se vieron propietarios absolutos de ellas y con un título en la mano, empezaron a venderlas, unas veces de mutuo propio, otras veces instigados por especuladores; de este modo el número de gentes sin patrimonio y sin trabajo aumentó sensiblemente. No se obtuvo tampoco el fraccionamiento de las propiedades agrarias de la Iglesia, porque sus autoridades decretaron

excomuni3n en contra de los arrendatarios que se acogieran en la Ley y como 3stos eran personas humildes y muy creyentes, se abstuvieron de hacerlo." <sup>52</sup>

"Pero el Clero no cedi3 f3cilmente, por el contrario, promovi3 una sangrienta guerra civil y el gobierno en represalia dict3 la Ley de Nacionalizaci3n de sus bienes el 12 de junio de 1859. En esa Ley se estableci3 adem3s la separaci3n de la Iglesia y el Estado y se suprimieron las 3rdenes mon3sticas. La desincorporaci3n de los bienes de corporaciones civiles y religiosas tuvo las proporciones de una reforma agraria, pues como lo hemos dicho, transform3 radicalmente la organizaci3n de la propiedad territorial de los pueblos campesinos. " <sup>53</sup>

"La Ley sobre ocupaci3n y enajenaci3n de terrenos baldi3s expedida el 20 de julio de 1863, con fundamento en el art3culo 72 fracci3n XXIV de la Constituci3n de 1857 (que dispon3a como facultad del Congreso la de fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupaci3n y enajenaci3n de terrenos baldi3s y el precio de estos), derog3 la legislaci3n relativa ... " <sup>54</sup> Fue la primera Ley que hizo una definici3n del terreno baldi3o, conceptu3ndola como sigue: "todos los terrenos de la

---

<sup>52</sup> MENDIETA: *Efectos de la Reforma...*, p3gs. 20-21.

<sup>53</sup> MENDIETA: *Efectos de la Reforma...*, p3g. 22.

<sup>54</sup> CHAVEZ: *Ob. cit.*, p3g. 232.

República que no hayan sido destinado a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos ...”<sup>55</sup>

En el artículo 9o. de la Ley del 20 de julio de 1863, tuvo repercusión en los años subsecuentes para la complicación del problema agrario, ya que fue la que creó una facultad que sería usada por las compañías deslindadoras en forma exorbitante y daría base a que se cometieran atropellos contra aquellas personas que tuvieron defectos en los títulos o medidas de sus propiedades y que por alguna razón sus tierras fueran deseables, el referido artículo disponía que “nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un

denuncio, en terrenos que no sean baldíos...”<sup>56</sup> ésta fue la facultad que muchos acaparadores utilizaron para intervenir en todo tipo de propiedades, pidiendo la exhibición de títulos y cuando no se hacía se daba pauta a que se declararan baldíos, esta acción podía impugnarse ante el Juzgado de Distrito, al que solamente recurrían las personas instruidas

---

<sup>55</sup> *Idem.* págs. 238-239.

<sup>56</sup> CHAVEZ: *Ob. cit.* pág. 239.

y de buenos recursos, pero la gente ignorante y pobre cayó bajo este sistema de abuso, que llevó a agudizar el problema agrario.

Igualmente la Ley provisional sobre colonización del 31 de mayo de 1875, al igual que la Ley anteriormente comentada, fomentó la creación de empresas deslindadoras, toda vez que se autorizó la intervención del ejecutivo, en forma provisional, para que realizara todas las acciones relativas a la colonización, ya sea por su acción directa o por medio de contratos con empresas particulares; la fracción V, del artículo 10. dispuso que las empresas que habilitaran un terreno baldío, obtendrían en pago la tercera parte del precio del terreno, lo que aunado a la disposición del artículo 90. de la Ley de 1863, trajo como consecuencia que se revisaran todo tipo de propiedades y cuando no se exhibían satisfactoriamente los títulos, esas empresas deslindadoras las habilitaban y obtenían su tercera parte del precio de las tierras o parte de ese terreno, el cual era fácil de vender a cualquier persona adinerada.

El 15 de diciembre de 1883 se dictó la ley de Colonización, mediante la cual se mandó deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos;

con la facultad de contratar a compañías particulares, para el deslinde y avalúo, descripción y transporte de colonos. El artículo 21 estableció que el pago por los servicios y gastos realizados por las empresas sería el valor de la tercera parte del terreno. Sin olvidar lo que establecía el artículo 9o. de la ley de 1863. Los resultados de esta Ley fueron nefastos para el pequeño propietario y coadyuvante en el problema agrario.

La Ley del 26 de marzo de 1894 , sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, expedida por Don Porfirio Díaz, señaló en el artículo 1o. que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales "... el artículo 6o. estableció que todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente Ley, para denunciar baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión ... el artículo 10o. de la Ley que estudiamos indirectamente señaló que los terrenos deberían estar amparados por títulos primordiales para no considerarse como baldíos, demasías o excedencias, en efecto el citado precepto dijo " las demasías y excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por los particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título traslativo de

dominio, emanado de particulares o de Autoridad Pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirirán también por denuncia o composición." <sup>57</sup>

Un dato importante emanado de esta Ley del 26 de marzo de 1894, es que en ella se ordena la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República y derogó la Ley del 20 de Julio de 1863 y todos los ordenamientos conexos.

Entre los ordenamientos que emanaron con motivo de la Ley de 1894, se encuentra el decreto del 30 de diciembre de 1902, "... autorizó al Ejecutivo Federal para reformar la legislación sobre terrenos baldíos sobre nuevas bases, entre las cuales señaló la derogación de las empresas deslindadoras..." <sup>58</sup>

La Ley de baldíos del 26 de marzo de 1894 fue suspendida en sus efectos por el Decreto del 18 de diciembre de 1909 ... el Reglamento de este Decreto se expidió el 16 de junio de 1910 y creó como dependencia de la Secretaría de Fomento, a la Dirección Agraria, ante la cual se deberían tramitar todos los expedientes relativos a arrendamientos de los terrenos de la nación y composición de baldíos y demasías.

---

<sup>57</sup> CHAVEZ PADRON, *Ob. cit.* pág. 239.

<sup>58</sup> *Idem.* pág. 240.

El Decreto del 18 de diciembre de 1909 "... ordenaba que se continuara el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándose lotes a los jefes de familia, en propiedad privada; pero que eran inajenables, inembargables e intransferibles durante un lapso de 10 años.<sup>59</sup>

"El latifundista mexicano ni siquiera proporcionaba a los trabajadores y al país las ventajas que lleva consigo la gran propiedad en otras partes del mundo: producción suficiente, altos salarios. La agricultura latifundista fue siempre deficitaria. México tenía que importar grandes cantidades de maíz y de trigo para satisfacer las necesidades de su población. El latifundista mexicano no era hombre de campo sino de ciudad, tenía a orgullo poseer latifundios inmensos; pero no entendía de agricultura, era rentista. Sus haciendas eran administradas por mayordomos que no tenían un interés directo y por ello en lugar de hacerlas producir a toda su capacidad, se concretaban a emplear los métodos rudimentarios de explotación que eran en México una bárbara herencia colonial y que consistían en aumentar los rendimientos, no por la aplicación de métodos inteligentes en el trabajo, sino a costa de éste, reduciendo al máximo el precio de los jornales. En otros países los hacendados emplean, para aumentar la producción, maquinaria, abonos, sistemas

---

<sup>59</sup> CHAVEZ PADRON, *Ob. cit.* pág. 240.

científicos de cultivo; el hacendado mexicano lejos de procurar el aumento de la producción, se ingenió para reducir los gastos de explotación y entonces se valió de la tienda de raya, en donde el trabajo del jornalero era poco menos que ilusorio." <sup>60</sup>

A principios de este siglo, el absurdo desequilibrio de la distribución de la tierra, que ponía frente a los potentados latifundistas a la gran masa de campesinos miserables, creó un malestar social; incapaces de organizar por si mismos un movimiento de protesta, sólo esperaban, como en otras épocas quien los organizara y dirigiera. y como en el pasado, las clases directoras del país empezaron a disputarse el poder político. la larga dictadura de treinta años del General Porfirio Díaz, provocó la reacción consiguiente en los grupos desplazados por la oligarquía dominante. Esos grupos hacia 1910 se alzaron en armas aduciendo motivos puramente políticos. El pueblo de los campos los secundó en el acto sin comprender esos motivos, en una explosión de contenida violencia, obedeciendo a otros móviles entre los cuales el principal era la injusta distribución de la tierra y pronto el país se encendió en una nueva llamarada de rebelión. <sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> MENDIETA: *Efectos sociales de la reforma agraria en tres comunidades ejidales de la República mexicana* págs. 26-27.

<sup>61</sup> *Idem*, pág. 27.

**CAPITULO 2o.****2. PRECEDENTES DE LA PROCURADURIA AGRARIA, A LA ETAPA CONTEMPORANEA.**

- 2.1. MOVIMIENTO DE REVOLUCION DE 1910.
- 2.2. CONSTITUCION DE 1917.
- 2.3. ETAPA POSREVOLUCIONARIA, LEGISLACION DE LA REFORMA AGRARIA EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA.

No hay duda de que un factor que influyó como causa de la Revolución de 1910 fue el problema agrario que imperaba en el país. Al derrumbarse la dictadura porfirista, la cuestión agraria constituía el centro de la vida económica y social.

## 2.1. MOVIMIENTO DE REVOLUCION DE 1910.

La procuración de justicia agraria tiene su origen en la necesidad de atender los problemas agrarios que afectaban a las clases sociales del país al triunfo de la revolución, sin olvidar que el afrontar el problema agrario y darle solución fue en gran parte la bandera del movimiento iniciado por Madero y continuado por Carranza.

No se puede afirmar que la institución de la Procuraduría Agraria tenga su antecedente más mediato antes del 20 de noviembre de 1910, ni durante la lucha armada, toda vez que aún cuando los ideales del movimiento eran los de adquirir un justo equilibrio económico y social, trascendieron al terreno de las armas y tomaron forma una vez que hubo triunfado la Revolución.

Durante el movimiento hubo intentos que proyectaron el proceso social enarbolado por los principales protagonistas. "La Revolución de 1910, la suscitó un pretexto político; pero en su fondo, fue la revolución agraria, motivada por la injusta distribución de la tierra (por el escandaloso acaparamiento de la propiedad). A pesar del carácter inminente político electoral del Plan de San Luis, base de la citada revolución, Don Francisco I. Madero, autor de ese

plan, no pudo menos que considerar en sus texto el caso de los despojos sufridos por los campesinos con motivo de las Leyes de Baldíos, y prometió restituir las tierras a sus legítimos propietarios".<sup>62</sup>

El maestro Sayeg Helú señala que "... el Plan de San Luis Potosí sienta, además, las bases de nuestra reforma agraria, denunciando el gran crimen de la dictadura al respecto, cuando el último párrafo del tercer punto del propio Plan señala ser de toda justicia la restitución de tierras de todos aquellos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, despojados de ellas en abuso de la Ley de Terrenos Baldíos, declarándose expresamente, en dicho plan, que: Se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. En caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación del presente plan, los antiguos dueños recibirán indemnización de

---

<sup>62</sup> MENDIETA: *Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades ejidales de la República mexicana.* pág. 34.

aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".<sup>63</sup> Este fue el comienzo de la realización del programa social que hubo de trazarse Don Francisco I. Madero.

"En 1911, Emiliano Zapata, un auténtico campesino indígena, formuló el Plan de Ayala, todo él dedicado a las reivindicaciones agrarias, y Don Venustiano Carranza, en 1914, expidió el "Plan de Veracruz", en el que ofreció que se expedirían durante la lucha, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados".<sup>64</sup>

Las diferentes facciones que surgieron a el movimiento armado, proponían soluciones al problema agrario, inclusive expidieron leyes con ese fin "Sabido que en la resolución de nuestro añejo problema agrario se encontraba fundamentalmente, el malestar de nuestro pueblo ... Francisco Villa ... Se había apresurado a expedir desde el 24 de mayo de 1915 ... una importante Ley Agraria..."<sup>65</sup>

Por su parte Don Venustiano Carranza el 12 de Diciembre de

---

<sup>63</sup> SAYEG: Ob. Cit. pág. 118.

<sup>64</sup> MENDIETA: *Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades ejidales de la República mexicana.* pág. 34.

<sup>65</sup> SAYEG: Ob. cit. pág. 135.

1914 adicionaba al Plan de Guadalupe, las disposiciones a las que habría de concretarse el programa social de la revolución: "El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante toda 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 indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre si, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; ... disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; ... reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; ... reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la Ley." <sup>66</sup>

Trascendentales palabras habría de pronunciar Don Venustiano

---

<sup>66</sup> SAYEG: *Ob. cit.* pág. 127-128.

Carranza el 24 de Septiembre de 1913, en Hermosillo Sonora, al afirmar: "Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social" <sup>67</sup>

Como resultado del compromiso contraído por Don Venustiano Carranza en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de Diciembre de 1914, se encargó al licenciado Luis Cabrera la elaboración de un Proyecto de Ley, el que después sería conocido como "Decreto" o LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915, que es considerada por muchos como el verdadero punto de partida de la Reforma Agraria. La LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 dió un paso más allá de la mera restitución, "En su artículo tercero prescribía el derecho de los pueblos que, en necesidad de ejidos, carecieran de ellos y no pudieran obtener su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, a una dotación de terrenos para que en función de las necesidades de su población, reconstruyeran sus ejidos, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal el terreno indispensable para ese efecto, los restantes nueve artículos de la Ley estaban referidos a aspectos de procedimiento: *creación y funcionamiento de una Comisión Nacional Agraria,*

---

<sup>67</sup> SAYEG: Ob. cit. pág. 129

*de Comisiones Agrarias Locales y atribuciones en esta materia de Gobernadores y Jefes militares* (artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 12) mecanismos de reclamación a disposición de quienes se consideran indebidamente afectados (artículo 10)".<sup>68</sup> Como se puede observar, en el referido Decreto se contienen avances en cuanto a la creación de autoridades administrativas encargadas de substanciar los procedimientos de restitución y dotación de tierras, por las cuales el campesinado había luchado para obtenerlas.

Podemos concluir que sin el restablecimiento del orden legal, a pesar de las intenciones de justicia social que se llevaron como bandera, no se creó en este período un órgano que procurara la defensa de los derechos de la clase económicamente débil. Pero sí fincaron a muy alto precio las bases para el nacimiento de un derecho social hasta ese momento único en el mundo.

---

<sup>68</sup> GONZALEZ, PEDRO: *Historia de la cuestión agraria en México*, pág. 199.

## 2.2. CONSTITUCION DE 1917

En la Constitución de 1917 se plasmó una característica nunca antes observada en las anteriores constituciones; producto de un movimiento social armado, debía traer como consecuencia el nacimiento de un Derecho social que elevado al rango de norma constitucional, se protegiera a las clases sociales económicamente débiles que hicieron posible el triunfo de las causas que habían dado origen a tal movimiento.

La reivindicación de los derechos de los obreros y campesinos fue el elemento aportado por la nueva Constitución de 1917, con condiciones políticas y sociales diferentes, a partir de las cuales se empieza a escribir la historia de México con otra visión: "Un México que en esencia es producto de una revolución institucionalizada por vía de derecho, con la máxima expresión del orden jurídico fundamental: su Constitución..."<sup>69</sup>

Aun cuando el artículo 27 Constitucional a la fecha ha sido reformada con respecto a su texto original redactada por el Constituyente de Querétaro, sigue siendo la norma fundamental en materia agraria, sin perder de vista el sentido social que

---

<sup>69</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* pág. 111.

la caracterizó en su creación, en beneficio del interés público.

En la Constitución de 1917, hubieron de quedar integrados los fines por los que el pueblo se hizo a la lucha armada, es decir, que el sentir general exigía en el momento de la discusión del artículo 27, que se superaran las condiciones que habían imperado en la anterior Constitución.

El texto definitivo del artículo 27 Constitucional del 5 de febrero de 1917, en su párrafo tercero, contenía parte de la realidad social que se vivía en ese tiempo, ya que estipulaba lo siguiente: "La Nación en todo tiempo tendrá derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una equitativa distribución 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 con las aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en el perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y

comunidades que carezcan de tierras y aguas y 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 lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el **DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915**, la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se consideran de utilidad pública."

70

Como se puede apreciar en el fragmento del texto original citado, se tuvo muy en cuenta la dotación y ampliación de tierras a pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de ellas, o que no tuvieran en cantidad suficiente para sus necesidades, reconociendo las dotaciones hechas de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915. Asimismo, la fracción VI del referido precepto estableció que "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 les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyesen, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915; entre tanto, la Ley determina la

---

<sup>70</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* págs. 298-299.

manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras." <sup>71</sup> con lo que se daba continuidad a la labor emprendida en el Decreto de 6 de enero de 1915; el cual contenía el procedimiento y mecanismo de reclamación a disposición de quienes se consideraran indebidamente afectados, ante las COMISIONES AGRARIAS LOCALES Y LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

Indudablemente el texto del artículo 27, tal y como se encontraba redactado originalmente en la Constitución de 1917, es un precedente en materia de procuración de justicia, toda vez que establecía la legalidad del campo de actuación de las instituciones que empezaban a tomar fuerza en la Reforma Agraria mexicana; surge la Comisión Nacional Agraria como el Organó Administrativo del Gobierno para repartir y restituir la tierra. Se crean en las entidades federativas las Comisiones Locales Agrarias y se inicia lentamente el proceso de la desconcentración y distribución de la propiedad rural.

Victor Manzanilla Schaffer comentó que "Fue precisamente en los debates del Congreso Constituyente de 1917 cuando se incorporaron los Departamentos Administrativos, como según se dijo 'hasta la fecha no ha sido ensayado en México' ... tal parece que el Constituyente pensó que el Departamento

---

<sup>71</sup> CHAVEZ PADRON: *ob. cit.* pág. 300.

Administrativo era sólo una forma transitoria de la centralización administrativa, la cual, por la ampliación de sus funciones llegaría a ser Secretaría de Estado." Y en efecto, desde 1917, se ha continuado el ajuste del Derecho a la realidad; de depuración de sistemas y aplicación de sistemas de funciones de las autoridades agrarias.

---

<sup>72</sup> MANZANILLA: Ob. cit. pág. 384.

### **2.3. ETAPA POS-REVOLUCIONARIA, LEGISLACION DE LA REFORMA AGRARIA EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA.**

La necesidad de crear un órgano representativo de los campesinos, que tutelara los derechos de éstos, tiene su antecedente más concreto en las gestiones de dotación y restitución de tierras, "... la autonomía y originalidad de todas nuestras instituciones agrarias parten del DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915, y se afianzan en nuestro sistema legal con la Constitución de 1917, la magistratura no podía ser la excepción. Dicho Decreto, como ya se ha dicho, creó la autoridad de los Gobernadores de los Estados, Jefes Militares, Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Ejecutivos." <sup>73</sup>

A partir del Decreto del 19 de Septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año que reformó el decreto del 6 de Enero de 1915 el Presidente de la República fue señalado como autoridad Agraria, facultándolo para que otorgara los títulos definitivos de la propiedad restituida o dotara a los pueblos necesitados "... en la Ley de ejidos del 30 de Diciembre de 1920 desaparecieron los Jefes Militares como autoridades

---

<sup>73</sup> CHAVEZ PADRON: *El proceso social agrario y sus procedimientos.* pág. 36.

agrarias por haber desaparecido su necesidad histórica. El Decreto del 22 de Noviembre de 1921 estableció la jerarquía con el orden siguiente: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias, Comités Particulares Ejecutivos y Autorizó a la máxima Autoridad Agraria para que reglamentara las leyes agrarias que se expiden..."<sup>74</sup>

El referido Decreto del 22 de Noviembre de 1921, es de especial interés para la presente disertación, puesto que marca el inicio de la estirpe de manera formal, de la "PROCURADURIA AGRARIA", ya que el Decreto que se comenta, en su Artículo 4o. ordenó la creación de la **PROCURADURIA DE PUEBLOS**, para patrocinar a los pueblos que así lo desearan. "El artículo 4o. establece que en cada Entidad Federativa se establecerá la Institución de la Procuraduría de Pueblos, para patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo desearan, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores a la Comisión Nacional Agraria."<sup>75</sup>

La simple denominación de este órgano, **Procuraduría de Pueblos**, rebosa sentido social, "... el Derecho social

---

<sup>74</sup> *Idem.* pág. 37.

<sup>75</sup> MARTINEZ CARRILLO, RAFAEL: *Leyes agrarias, apuntamientos.* pág. 152.

contemporáneo sustenta como una de sus características la asistencia jurídica a la parte en el proceso, considerada como social y económicamente desvalida y nada mejor que este órgano agrario para encontrar consolidada esta característica desde 1921." <sup>76</sup>

Debe hacerse notar que el artículo 27 Constitucional, fracción IX inciso d) autorizaba constitucionalmente desde 1934 la existencia de los Comités Particulares Ejecutivos Agrarios, como *órganos representativos de los núcleos de población solicitantes de tierras y aguas* en los procesos correspondientes, teniendo su primer antecedente en los Comités Ejecutivos creados por la *Ley del 6 de enero de 1915*. Eran estos órganos campesinos de representación transitoria, una especie de apoderados legales que tenían la representación de una autodefensa. Este órgano se encuadra perfectamente en el Derecho Procesal social, por dar asesoría legal al grupo necesitado, sólo que hay que observar que se trataba de un grupo constituido por los propios campesinos solicitantes, sin conocimientos jurídicos, tan sólo con el sentido social de la Ley Agraria y sus propias necesidades. "Estos órganos representativos eran muy importantes en la primera etapa de la Reforma Agraria, cuando aun no se

---

<sup>76</sup> CHAVEZ PADRON: *El proceso social agrario y sus procedimientos*. pág. 37.

definía, con las reformas constitucionales de 1934, el campo de las resoluciones presidenciales y la autoridad a quien correspondía ejecutarlas, pues el artículo 9o. del Decreto del 19 de Septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, disponía que: "Ejecutada la resolución presidencial por el Comité Particular Ejecutivo, volverá el expediente a la Comisión Local, con las Actas de Ejecución", es decir, que era un órgano campesino encargado de un acto tan trascendental, como lo era la entrega de tierras.

Posteriormente, mediante el *Decreto del 1o. de enero de 1936*, este órgano, la *Procuraduría de Pueblos*, pasó a formar parte del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el cual a su vez pasó a formar parte de la **Secretaría de Educación Pública**, como una Dirección, por efectos de la Ley de Secretarías de Estado de 1946, desapareciendo por algún tiempo y siendo hasta el *1o. de julio de 1953*, con el Decreto de esa fecha, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto del mismo año, y su Reglamento del *22 de julio de 1954*, publicado en el Diario Oficial el *3 de Agosto del mismo año*, en que nuevamente aparece en el panorama social agrario tal órgano, pero dependiendo del Departamento Agrario y con el nombre de **PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS**.

Resultan interesantes las consideraciones expuestas en el Decreto que ordenaba que se procediera a la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos, expedido por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Adolfo Ruiz Cortinez, que a la letra dicen: "Considerando que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra; ... Que los regímenes revolucionarios establecieron las *Procuradurías* en cada entidad federativa, atento a la necesidad de *asesorar a la clase campesina del País* y en consecuencia con la evolución de la Reforma Agraria; ... que aun cuando en el texto del Código Agrario y en sus Reglamentos se ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la Administración

Pública y de los intereses de los propios gestores; ... que para el mejor desarrollo que en materia agraria se ha fijado el Gobierno Federal se hace necesario dictar las medidas que expediten los trámites en beneficio de los campesinos del País y ... que la creación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina..." <sup>77</sup> El Decreto ordenó que se procediera a la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el personal que se juzgara necesario para que radicaran Procuradores en Oficinas centrales, como foráneas del Departamento Agrario que tuvieran a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer sus gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

Los Procuradores y sus ayudantes, serían nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República. Con el objeto de que la labor de los Procuradores resultara más eficiente, se dispuso que éstos dependieran directamente del entonces Jefe del Departamento Agrario.

El día 3 de Agosto de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Reglamento de la Procuraduría de Asuntos*

---

<sup>77</sup> Decreto del 10. de Julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Julio de 1953.

Agrarios, expedido por el Ejecutivo Federal, en el artículo 1o. disponía que la Procuraduría de Asuntos Agrarios estaría integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Jefatura del Departamento Agrario y por Procuradores de cada una de las Delegaciones y dicho Departamento en los Estados y Territorios Federales y para la circunscripción del Distrito Federal una Procuraduría en la Oficina Coordinadora. El artículo 2o. del referido Reglamento enunciaba las funciones de la Oficina Coordinadora de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, consistentes en:

- a) Atender las promociones de las Procuradurías de Asuntos Agrarios para activar la tramitación de los expedientes en las Oficinas Centrales del Departamento Agrario;
- b) Gestionar lo procedente, previo acuerdo del C. Jefe del Departamento Agrario, ante otras dependencias del ejecutivo Federal, a fin de que las Procuradurías de Asuntos Agrarios cumplan con sus funciones;
- c) Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario.

Como función de carácter general de las Procuradurías Agrarias, estaba la de otorgar **asesoramiento gratuito**, a petición de parte de los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que hubieren o en lo futuro fueren dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se suscitaren con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses; así lo disponía el

artículo 3o. del Reglamento en cuestión. Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los Ayudantes de Procurador, deberían llenar los siguientes requisitos:

- a) No poseer predios rústicos cuya extensión excediera de la superficie asignada a las propiedades inafectables;
- b) No desempeñar cargo alguno de elección popular, o ser dirigente de organizaciones campesinas o propietarios de tierras, y
- c) Ser de reconocida honorabilidad y de capacidad para desempeñar el cargo.

El Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios en su artículo 5o. delineó los deberes y atribuciones de los Procuradores de Asuntos Agrarios:

- a) Asesorar a los campesinos, comités ejecutivo, comisarios ejidales y consejos de vigilancia, que se encontraren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios;

- b) Asesorar y representar, si para ello fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tengan relación con las cuestiones agrarias;
  
- c) Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleos de población, o entre estos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte el Departamento Agrario;
  
- d) Informar a la Oficina Coordinadora acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como de formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención;
  
- e) Recorrer personalmente y en forma periódica el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los diversos problemas existentes y de realizar investigaciones personales en los asuntos de que se encuentren conociendo;
  
- f) Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos, a

fin de que, en lo posible se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido o sean dotados en lo futuro. Al respecto colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro-construcciones de escuelas y alfabetización, Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, etc.;

- g) Atender a las ligas femeniles campesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociadas; y
- h) Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su cargo y remitirlos junto con su informe personal a la Oficina Coordinadora.

El artículo 7o. del referido Reglamento reafirma que todos los servicios que presten a los campesinos los Procuradores de Asuntos Agrarios y los Ayudantes de Procurador, serían gratuitos y se impartirían sin distinción alguna de carácter político o ideológico a todos los campesinos del país.

Agregándose en dicho precepto legal, que las infracciones a ese artículo serían castigados de inmediato, con destitución del cargo, independientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.<sup>76</sup>

Mediante el Decreto del 31 de Diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Enero de 1963, se ordenó que todo lo relativo a colonias y terrenos nacionales, que antes estaban bajo la competencia del Departamento Agrario o Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se tramitaran ante esta dependencia que se transformó posteriormente en la Secretaría de la Reforma Agraria a partir del 3 de enero de 1973, para que más tarde quedará confirmada su responsabilidad y atribuciones en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 4 de mayo de 1979 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, ordenamiento que comprendía entre las unidades administrativas que conformaban a la referida Dependencia, a la Dirección General de Inspección,

---

<sup>76</sup> *Reglamento Interior de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, de fecha 22 de julio de 1954. Publicado en el Diario Oficial de fecha 3 de Agosto de 1954.*

**Procuración y Quejas** la cual tenía el ejercicio de las atribuciones que le señalaba el artículo 29 del referido Reglamento y que son las siguientes:

- I.- Llevar a cabo las investigaciones que ordenen el titular de la Secretaría, los Subsecretarios y el Oficial Mayor, tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la Ley, o en contra del personal de la propia Secretaría se formulen con motivo de la aplicación de la legislación agraria, de colonización, de terrenos baldíos nacionales y demasías, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.
- II.- Solicitar, previo acuerdo superior, los documentos, trabajos e informes rendidos por el personal de la Secretaría que haya sido motivo de inconformidad o queja de parte interesada, para su consiguiente verificación.
- III.- Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que se formulen por particulares o ejidatarios en los términos del presente reglamento.
- IV.- Efectuar visitas reglamentarias periódicas y especiales

que ordenen sus superiores a las Delegaciones de la Secretaría.

Es necesario hacer notar que algunas de las atribuciones señaladas a la actual Procuraduría Agraria en su actual Reglamento Interior tienen similitud con las atribuciones que tenían la *Dirección General para la Investigación Agraria* y la *Dirección General de Conciliación Agraria*. Concretamente el artículo 28 del Reglamento que se comenta señalaba que la *Dirección General para la Investigación Agraria* tenía las siguientes atribuciones:

- I.- Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República en los términos a que se refiere la Ley de la Reforma Agraria.
- II.- Instruir con audiencia de los interesados los procedimientos previstos en la Ley Federal de la Reforma Agraria hasta culminarlos en el dictamen a que se refiere la propia Ley.
- III.- Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de

los interesados, ya sea en el período de investigación o en el procedimiento cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables así como de los actos de simulación.

IV.- Solicitar la colaboración de las autoridades correspondientes para desahogo de las denuncias de investigación que sean necesarias.

V.- Solicitar a las personas cuya comparecencia sea necesaria para substanciar en debida forma los expedientes.

Por otra parte la Dirección General de Conciliación Agraria tenía entre sus atribuciones:

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

II.- Resolver por la vía conciliatoria, los conflictos por límites deslindes y señalamientos de zonas de

protección de tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades.

III.- Vigilar estrictamente las soluciones legales conciliatorias que se establezcan entre las partes para que no lesionen derechos a terceros, ya sea en la elaboración de convenios, o bien en su ejecución.

El Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria del 4 de mayo de 1979 fue abrogado por el Reglamento expedido el 19 de marzo de 1980, curiosamente este nuevo reglamento ya no contemplaba a la Dirección o Unidad administrativa que tuviera como facultades las que le señalaba el anterior Reglamento a la *Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas* y menos aun a la original *Procuraduría de Asuntos Agrarios*. Tal vez el Ejecutivo Federal pretendió distribuir las facultades en las diversas unidades administrativas en la nueva organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, concretamente se pueden encontrar facultades relacionadas con la procuración de justicia en esa nueva reglamentación, entre las otorgadas a la Dirección General de Organización Agraria, a la cual el Reglamento que se comenta en la fracción VII le otorgaba la facultad o atribución de " *Orientar e informar a los campesinos sobre los medios que ofrece la administración pública en materia de educación, justicia, electrificación*

protección de tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades.

III.- Vigilar estrictamente las soluciones legales conciliatorias que se establezcan entre las partes para que no lesionen derechos a terceros, ya sea en la elaboración de convenios, o bien en su ejecución.

El Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria del 4 de mayo de 1979 fue abrogado por el Reglamento expedido el 19 de marzo de 1980, curiosamente este nuevo reglamento ya no contemplaba a la Dirección o Unidad administrativa que tuviera como facultades las que le señalaba el anterior Reglamento a la *Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas* y menos aun a la original *Procuraduría de Asuntos Agrarios*. Tal vez el Ejecutivo Federal pretendió distribuir las facultades en las diversas unidades administrativas en la nueva organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, concretamente se pueden encontrar facultades relacionadas con la procuración de justicia en esa nueva reglamentación, entre las otorgadas a la Dirección General de Organización Agraria, a la cual el Reglamento que se comenta en la fracción VII le otorgaba la facultad o atribución de " *Orientar e informar a los campesinos sobre los medios que ofrece la administración pública en materia de educación, justicia, electrificación*

... con que cuenta el Estado para promover el desarrollo de la comunidad." es necesario puntualizar que en esta nueva reglamentación que se daba a la Secretaría de la Reforma Agraria su organización quedaba bastante ambigua en cuanto a la procuración de justicia, ya que como se ha mencionado no se proveyó unidad administrativa alguna con tales facultades, siendo en consecuencia retrograda en este sentido; por otra parte, si se pretendía que otras unidades llevaran a cabo la importante tarea encomendada anteriormente a la anterior Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas reglamentada en el ordenamiento que se abrogaba, nunca se dieron, dentro de esta nueva reglamentación, las bases que dieran sustento real a la realización de tales objetivos. Para corroborar lo anteriormente manifestado, basta con señalar que a escasos nueve meses de expedido el Reglamento del 19 de marzo de 1980 el mismo fue abrogado.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 10. de diciembre de 1980 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria que abrogaba al reglamento publicado el 19 de marzo de 1980. En este Reglamento aparece la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias con las siguientes atribuciones:

I.- Brindar los servicios de procuración agraria a los

grupos campesinos diseñando para el efecto, los sistemas de orientación, información y de canalización de sus demandas por los conductos adecuados, a fin de lograr la mayor eficacia en la administración agraria.

II.- Coadyuvar con los campesinos en el desahogo de los trámites correspondientes a la Administración de Justicia Agraria en sus distintas secciones y sus diversas instancias procedimentales.

III.- Asesorar gratuitamente a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que estén autorizados o representarlos, si para ello le fuere conferida personalidad legal, en los negocios agrarios en que aquellos intervengan;

IV.- Para el debido cumplimiento de lo establecido en las fracciones anteriores existirá, cuando menos, un procurador agrario en cada una de las delegaciones agrarias; el cual se sujetará a las normas, lineamientos y disposiciones de esta Dirección General;

V.- Llevar a cabo las investigaciones tendientes al esclarecimiento que por violaciones a la Ley, o en contra del personal de la propia Secretaría, se formulen con motivo de la aplicación de la legislación

agraria;

- VI.- Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que se formulen por particulares, ejidatarios y comuneros en los términos del presente reglamento;
- VII.- Intervenir, por la vía conciliatoria, en la solución de las controversias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población;
- VIII.- Resolver por la vía conciliatoria, los conflictos por límites, deslindes y señalamientos de zonas de protección de tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades;
- IX.- Vigilar estrictamente las soluciones legales conciliatorias que se establezcan entre las partes, para que no lesionen derechos a terceros, ya sea en la elaboración de convenios, o bien en su ejecución;
- X.- Practicar las investigaciones necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República en los términos a que se refiere la Ley de la

Reforma Agraria y en su caso solicitar la colaboración de las autoridades correspondientes para el desahogo de la denuncias de investigación que sean necesarias.

- XI.- Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos previstos en la Ley Federal de Reforma Agraria, hasta culminarlos en el dictamen a que se refiere la Propia Ley;
- XII.- Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, ya sea en el período de investigación o dentro del procedimiento, cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedad afectables, así como de los actos de simulación;
- XIII- Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que le encomiende el Secretario.

Es importante señalar que este Reglamento rescata los principios de la original *Procuraduría de Asuntos Agrarios* en donde inclusive se ordena que se constituya cuando menos un Procurador Agrario en cada una de las Delegaciones Agrarias locales, con lo que se pretendía que los campesinos tuvieran

un mayor acceso y alcance a los beneficios y servicios que prestaría esta Unidad Administrativa, situación que habían dejado de contemplar los anteriores reglamentos. Igualmente se puede afirmar que parte de las atribuciones con las que cuenta la actual *Procuraduría Agraria* fueron instituidas con base en el Reglamento que se comenta.

En la estructura Orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria quedó integrada la *Procuraduría de Asuntos Agrarios*, toda vez que en el Reglamento interior de la referida Dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Agosto de 1985 (que abrogaba al Reglamento del 10. de Diciembre de 1980), en su artículo 2o. comprendía a la *Procuraduría Social Agraria* con el carácter de Dirección General, la cual conjuntamente con otras Direcciones Generales y Organos Desconcentrados y Colegiados ejercería las atribuciones y despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, se enunciaban las atribuciones de esta *Dirección General de Procuración Social Agraria*, las cuales consistían en:

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

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- II.- Asesorar a los Comités Particulares Ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución;
- III.- Atender las demandas planteadas por particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la legislación agraria que lesionen los derechos de los promoventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la Autoridad competente;
- IV.- Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de Población;
- V.- Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establezcan entre las partes, no lesionen intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejercicio;
- VI.- Practicar las investigaciones y diligencias

necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamientos de predios, en cualquier lugar del territorio de la República; solicitar en su caso, la colaboración de la autoridad que corresponda y dictaminar lo procedente.

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

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

IX.- Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden." <sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de Agosto de 1985.*

Por acuerdo del 6 de septiembre de 1985, el Secretario de la Reforma Agraria en esa época, Luis Martínez Villicaña dispuso que la Dirección General de Procuración Social Agraria quedaba adscrita al Subsecretario de Asuntos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. <sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria de fecha 6 de Septiembre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Septiembre de 1985.

**CAPITULO 3o.****LA PROCURADURIA AGRARIA.****ORGANIZACION DE NORMAS JURIDICAS.**

- 3.1. Bases Constitucionales de la Procuraduría Agraria.
- 3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 3.4. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia agraria y su Reglamento.
- 3.5. Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.

En el presente capítulo me referiré a los diversos ordenamientos legales que dentro de sus disposiciones regulan la existencia y funcionamiento de la *Procuraduría Agraria*, así como su naturaleza jurídica y atribuciones dentro de su ámbito competencial como Autoridad Administrativa.

### **3.1. BASES CONSTITUCIONALES DE LA PROCURADURIA AGRARIA.**

La naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria tiene su sustento en la Constitución General de la República, como Ley suprema del país, ordenamiento que dispone en su artículo 133 "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, *serán la Ley Suprema de toda la Unión*, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o Leyes de los Estados." el tenor de este artículo estructura de manera lógica el cumplimiento de todas las disposiciones que emanen de la propia Constitución.

Las reformas y adiciones hechas al artículo 27 constitucional fincan las bases para crear la actual PROCURADURIA AGRARIA. En el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, el Ejecutivo Federal promulgó el Decreto que la Comisión permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un legislaturas de los Estados, se declaró reformado y

adicionado el referido precepto constitucional. La fracción XIX fue adicionada con dos párrafos: en el primero se decretaba que "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cuales quiera que sea su 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 y de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá tribunales 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." y en el segundo "La Ley establecerá un órgano para la PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA."

En la exposición de motivos contenida en la iniciativa a las reformas del artículo 27 Constitucional, el Ejecutivo Federal expuso que "Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidas y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos, Eso exige un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos,..." El 6 de enero de 1992 significa un punto de partida del sector agrario en México, toda vez que la trascendencia de las

nuevas condiciones y situación jurídica que adquiere el campo, exigen el cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, función encargada por mandato constitucional a la Procuraduría Agraria.

Como ya se dijo, el párrafo tercero de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución, ordena que la Ley establecerá un Organismo para la Procuración de Justicia Agraria, lo que en efecto se llevó a cabo mediante la creación y aplicación de la Ley Reglamentaria del referido precepto constitucional en materia agraria; dándose cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 133 de la misma Constitución en cuanto a su jerarquía frente a las Leyes que de ella emanan.

El Título Séptimo de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en Materia Agraria está dedicado a la Procuraduría Agraria, en el cual se expone la naturaleza jurídica, funciones, atribuciones, organización, etc. de la misma; particularidades a que hago referencia en diverso apartado de este mismo capítulo.

### 3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

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, así la conceptúa la Ley Agraria en el artículo 134. La institucionalidad y marco legal de la Procuraduría Agraria, tiene su sustento como ya se ha dicho en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Reglamentaria en materia agraria del precepto mencionado y en cuanto a su naturaleza jurídica queda sujeta a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado" <sup>81</sup> Para tales efectos, el Estado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la creación de organismos que en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho del orden administrativo, enfrenten con mayor oportunidad la resolución de problemas reales. Así, la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, cuestión que se analiza en interés de la naturaleza jurídica

---

<sup>81</sup> FRAGA, GABINO: *Derecho Administrativo*, pág. 119.

y ámbitos que se ejercen sobre la Procuraduría Agraria. Jurídicamente la descentralización administrativa " es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública, distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio sujeta a un control no jerárquico <sup>82</sup> Así, la Procuraduría Agraria es una Institución creada por el Congreso de la Unión, para realizar funciones administrativas de interés público que competen al Estado, por su naturaleza está fuera del plano jerárquico de la Administración, porque no existe dependencia de los órganos inferiores con los superiores.

La Administración Pública Centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado que enumera la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo de especial interés para este estudio la Secretaría de la Reforma Agraria, a la cual está sectorizada la Procuraduría Agraria. En la medida en la que van surgiendo e incrementándose los problemas y necesidades de la población del país, se han venido creando las Secretarías de Estado, en unos casos incrementándose el número de las mismas o especializándose en sus atribuciones; así tenemos que derivado de la creación de nuevas

---

<sup>82</sup> GOMEZ COLLADO, ROBERTO: *Avances de Derecho Administrativo, económico y social, exposición realizada por Chanés Nieto José.* pág. 127.

Secretarías, la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos del 23 de diciembre de 1958, publicada al día siguiente, amplió la competencia del Departamento Agrario, transformándolo en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que trajo importantes cambios en su ámbito competencial. La Ley del 29 de diciembre de 1974 transforma al referido Departamento en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Posteriormente el 29 de diciembre de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que abroga a la anterior LEY Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

En 1976 fue reformada y adicionada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que en un solo cuerpo legal regulara la compleja estructura hasta entonces creada con el crecimiento del aparato administrativo "... se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar la duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios

para los gobernados." <sup>83</sup>.

Con la creación de esta nueva Ley se persigue una mejor programación y coordinación de acciones, establecimiento de prioridades, objetivos y metas que den buenos resultados a la Administración Pública. El artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción I establece como facultad de la Secretaria de la Reforma Agraria, aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Es decir que funge como cabeza del sector agrario. El artículo 45 de la referida Ley dispone que "Son organismos descentralizados las unidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" <sup>84</sup>. Los organismos descentralizados, están creados para actuar con relativa autonomía; descentralizar no quiere decir independizar, porque el poder central conserva las facultades de vigilancia y control sobre las instituciones en forma limitada, para la eficacia de su desarrollo.

---

<sup>83</sup> FRAGA: *Ob. cit.*, pág 185.

<sup>84</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976*

La Administración Pública Federal se descentraliza con el fin de "Transferir competencias, instituciones o recursos, a Estados o Municipios, o incrementar la participación de los mismos en decisiones federales que les incumba mediante la atribución a Estados y Municipios de funciones que legalmente corresponden a la Administración Federal o que ha ido asumiendo".<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> GOMEZ COLLADO: *Ob. cit.*, pág. 13.

### **3.3. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.**

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, fue modificada por el Decreto publicado el día 24 de julio de 1992, y en lo que respecta a la integración de la PROCURADURIA AGRARIA, se dispuso que atendiendo a sus objetivos y funciones, queda excluida de la observancia del referido ordenamiento. Así tenemos que el organismo en estudio se rige, en cuanto a su integración, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación por la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y por el Reglamento de dicha Procuraduría.

### **3.4. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA Y SU REGLAMENTO.**

Como ya se ha manifestado, la Procuraduría Agraria es un organismo de la Administración Pública Federal, creada por Decreto del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, a través de Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República, promulgada por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. El Título Séptimo de la Ley de referencia está dedicado a la integración de la PROCURADURIA AGRARIA, en el que se dispone lo relativo a las funciones, competencias, titulares, etc. características que se comentan a continuación.

El artículo 134 de la Ley Agraria señala que la Procuraduría Agraria es un organismo que goza de personalidad jurídica propia, es decir, que goza de plena autonomía en el ámbito de su actuación, por lo anterior, es producto de un acto legislativo, desde el punto de vista material que es de Derecho Público, Ley del Congreso.

Asimismo, en el artículo 54 del Reglamento de la Procuraduría Agraria señala que el patrimonio de este organismo se integra por: Los bienes y recursos que

directamente le asigne el Gobierno Federal; Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales; y los demás ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro título legal. Por lo que se dispone que tendrá un patrimonio propio, el cual es un conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto y que tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en todos aquellos lugares que estime necesario (artículo 137 de la Ley Agraria).

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento, cuando se lo soliciten, o de oficio en los términos de la referida Ley.. Demostrándose así un campo del derecho social en este sector, así tenemos que el artículo 136 de la referida Ley Agraria establece que son atribuciones de la Procuraduría Agraria:

Coadyuvar o en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior (ejidatarios,

comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas en asuntos y ante autoridades agrarias.

Asesorar sobre consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta Ley;

Promover y procurar la conciliación e intereses de 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 valer el derecho de sus asistidos e instar a la autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

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 empleados de la administración de justicia agraria;

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

Investigar y denunciar los casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamientos o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan;

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

Las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

El artículo 138 de la Ley Agraria dispone que las controversias en las que la Procuraduría Agraria sea directamente parte, serán competencia de los Tribunales Federales en la materia.

### **3.5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA.**

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria <sup>86</sup> define la estructura orgánica de la Procuraduría, estableciendo las bases de organización y funcionamiento de la misma para dar cumplimiento a las atribuciones que le confiere la Ley Agraria. Este Reglamento es expedido por el Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, 134, 135, 136, 139, 144, 145, 146, y 147 de la Ley Agraria, proveyendo así en la esfera administrativa, la observancia de la Ley.

En cuanto al régimen laboral de los empleados o servidores públicos que presten sus servicios a la Procuraduría Agraria, estarán sujetos a lo establecido por el apartado B del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, como lo establece el segundo párrafo del artículo 80. del Reglamento interior de este organismo.

El artículo 40 del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria señalaba, además del artículo 136 de la Ley Agraria, las siguientes atribuciones:

---

<sup>86</sup> *Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992.*

- I.- Asesorar a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.
- II.- Orientar a los ejidos, comunidades, campesinos y pequeños propietarios en forma individual o colectiva, y en su caso gestionar en su nombre ante las dependencias de la Administración Pública Federal, para la obtención de permisos, licencias o autorizaciones que se requieran para la explotación y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan.
- III.- Vigilar que se respete el fundo legal del ejido.
- IV.- Actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución en ese carácter.
- V.- Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a:  
Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamientos y en general la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con predios, que contravenga las leyes agrarias.  
  
Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios.  
  
Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidos por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.
- VI.- Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de sus trámites realizados por los campesinos o desestimación de sus peticiones.
- VII.- Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en las que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la Administración de Justicia Agraria, para que intervengan en los términos de la

ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente.

- VIII.- Atender las demandas y recabar información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.
- IX.- Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley.
- X.- Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas.
- XI.- Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisarios a que se refiere la fracción V del artículo 75.
- XII.- Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refiere el artículo 75 fracción V y 100 de la Ley que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social y
- XIII.- Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

Sin embargo, en este Reglamento se integraba orgánicamente a la Procuraduría Agraria con muchas direcciones, Unidades Administrativas, Subprocuradurías, etc. lo cual conllevaba a formar un organismo de enormes dimensiones que requería para su óptimo funcionamiento, de un presupuesto muy elevado, esto último hace suponer los motivos que obligaron al Ejecutivo

Federal a abrogar el Reglamento que se analiza, reorganizando internamente a la Procuraduría Agraria, a través de la expedición del actual Reglamento Interior, de fecha 29 de marzo de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente. En el siguiente capítulo se analizan las facultades consignadas en ambos reglamentos.

**CAPITULO 4o.****4. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA AGRARIA.**

- 4.1. PROCURADOR AGRARIO.
- 4.2. VISITADORES ESPECIALES.
- 4.3. SUBPROCURADORES DE ASUNTOS JURIDICOS Y CONTENCIOSOS
- 4.4. SUBPROCURADOR DE CONCILIACION Y CONCERTACION.
- 4.5. SUBPROCURADOR DE ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL AGRARIO.
- 4.6. COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS AGRARIOS  
PRIORITARIOS.
- 4.7. SECRETARIO GENERAL.
- 4.8. UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL.
- 4.9. UNIDAD COORDINADORA DE DELEGACIONES.
- 4.10. UNIDAD DE PROGRAMACION, EVALUACION Y ORGANIZACION.
- 4.11. UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA.
- 4.12. UNIDAD DE INFORMATICA.
- 4.13. DIRECCION GENERAL DEL CUERPO DE SERVICIOS PERICIALES.
- 4.14. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y CONTENCIOSOS.
- 4.15. DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS.
- 4.16. DIRECCION GENERAL DE CONCILIACION Y CONCERTACION.
- 4.17. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL  
AGRARIO.
- 4.18. DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION Y VIGILANCIA.
- 4.19. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A ASUNTOS INDIGENAS
- 4.20. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A LA JUVENTUD Y MUJER

**CAMPESINA.**

- 4.21. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A JORNALEROS Y  
AVECINDADOS**
- 4.22. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y DIVULGACION AGRARIA.**
- 4.23. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.**
- 4.24. DELEGACIONES.**
- 4.25. CONSEJO CONSULTIVO.**
- 4.26. PERSONAL TECNICO ADMINISTRATIVO.**
- 4.27. ORGANIGRAMA.**

#### 4.1. PROCURADOR AGRARIO.

Dispone el artículo 140 de la Ley Agraria que la Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador, el cual deberá satisfacer 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.

Asimismo el artículo 144 de la propia Ley, señala que el Procurador tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II. Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III. Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el

presupuesto programado;

- IV. Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V. Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII. Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y
- VIII. Las demás que esta Ley, su Reglamento y otras leyes le señalen.

Además de las atribuciones que se le confieren al Procurador Agrario a través de la Ley Agraria, se le otorgan las establecidas por los artículos 9o. y 10o. del Reglamento interior vigente de la Procuraduría, que disponen:

**Artículo 9o.-** El Procurador Agrario tendrá además de las señaladas en el artículo 144 de la Ley, las siguientes

## atribuciones:

- I. Proporcionar asesoría y orientación para la organización de los campesinos entre si y con particulares y sociedades en los términos que establece la Ley, guardando congruencia con las finalidades sociales y económicas que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Ley consignan en beneficio de aquellos;
- II. Asesorar a los ejidos y comunidades en los actos jurídicos que celebren entre si o con terceros;
- III. Organizar el servicio de audiencia campesina, tanto en lo individual como para las organizaciones de campesinos, estableciendo su seguimiento y control;
- IV. Recibir, desahogar o turnar las quejas que presenten los campesinos u organizaciones de éstos, respecto de los actos que violen sus derechos agrarios;
- V. Coordinar y supervisar que la formulación y operación de los programas de las delegaciones de la Procuraduría, se realicen de conformidad con las normas y procedimientos establecidos.
- VI. Planear, dirigir y controlar los servicios de orientación legal y de gestoría proporcionados a los campesinos y supervisar los relativos a la representación jurídica de los mismos;
- VII. Designar en los casos previstos en la fracción V del artículo 75 de la Ley, al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a dicho precepto. (El anterior caso se refiere a la facultad que tiene la Procuraduría Agraria de designar a un comisario, que forme parte del consejo de vigilancia de la sociedad mercantil a la que se le transmitiere el dominio de tierras por parte de una población ejidal en casos de manifiesta utilidad y estos no designen al referido comisario).
- VIII. Investigar las denuncias sobre la acumulación de excedentes y promover su fraccionamiento.
- IX. Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario la contradicción de tesis sustentadas por diversos Magistrados de los Tribunales Unitarios.
- X. Calificar las excusas e impedimentos que presenten los

servidores de la institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos.

- XI. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la coordinadora de sector, los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, y demás ordenamientos presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la Procuración de Justicia Agraria.
- XII. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados y resueltos como las recomendaciones formuladas y sus efectos.
- XIII. Las demás que la Ley, el titular del Ejecutivo Federal y otros ordenamientos le confieran.

**Artículo 10.** El Procurador establecerá las delegaciones que sean necesarias para el ejercicio de las atribuciones de la Procuraduría en todas las entidades federativas, conforme a los lineamientos que fije para tal efecto.

De lo antes establecido en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria inherente al Procurador Agrario, podemos inferir que orgánicamente este funcionario es el de mayor jerarquía, puesto que en él recaen las funciones de dirección, organización y administración de la Procuraduría Agraria, toda vez que es directamente responsable de mantener informado al Ejecutivo Federal de las actividades realizadas y avances de las mismas.

A continuación se analiza la Procuraduría Agraria como se encontraba estructurada en el Reglamento Interior de fecha 27

de marzo de 1992, con la finalidad de hacer notar las diferencias que existen entre el referido Reglamento y el vigente.

#### **4.2. VISITADORES ESPECIALES.**

Estos funcionarios según lo establecía el artículo 11 del Reglamento anterior de la Procuraduría Agraria se clasificaban en:

- Visitadores especiales regionales y
- Visitadores estatales.

Dichos servidores públicos orgánicamente dependían directamente del procurador y tenían a su cargo la atención de los asuntos que por su importancia se les encomendaban expresamente, además tenían la representación del Procurador y llevaban a cabo las visitas que consideraran convenientes para lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones o procedimientos que tuvieran asignados. Además tenían facultades para supervisar las acciones de los delegados, abogados agrarios y asesores en los aspectos que específicamente determinara el Procurador y podían realizar las investigaciones y estudios necesarios para el despacho de sus asuntos y formular los proyectos de acuerdo que someterían al Procurador para su consideración.

A los empleados señalados en el párrafo anterior, el Reglamento de la Procuraduría Agraria, los situaba en un

segundo orden de importancia o jerarquía, dado que en aquellos asuntos de importancia que por tener tal carácter debían ser atendidos personalmente por el Procurador, les serían encomendados a éstos a efecto de que llevarán a cabo todas las visitas que consideraran convenientes en representación del Procurador para la atención de dichos asuntos. Asimismo, se les delegaban facultades de supervisión y de decisión en la formulación de proyectos de acuerdo para el despacho de estos asuntos, mismos que previamente se someterían a la consideración del Procurador.

El Reglamento vigente señala idénticas facultades y obligaciones a los visitadores especiales, no encontrando variación alguna.

### **4.3. SUBPROCURADOR DE ASUNTOS JURIDICOS Y CONTENCIOSOS.**

El artículo 146 de la Ley Agraria determina que a los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo tareas de la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, vecindados, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros; la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las Leyes Agrarias.

Además de las atribuciones otorgadas a los servidores antes mencionadas por la Ley agraria, el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 13, señalaba las siguientes:

- I.- Asesorar y representar a los campesinos, en las controversias judiciales que se relacionen con la aplicación de las Leyes agrarias y la afectación de derechos de esa índole;
  
- II.- Dirigir y controlar los servicios de representación judicial y gestión administrativa prestados a los

campesinos para el desahogo de los trámites correspondientes ante la administración de justicia agraria;

- III.- Autorizar el dictamen de terminación del ejido, tomando en consideración la opinión de la Subprocuraduría de Organización y Apoyo Social Agrario;
- IV.- Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios, así como el Juicio de Amparo ante las autoridades competentes, cuando se estime pertinentes para la eficaz defensa de sus representados;
- V.- Orientar a los campesinos en las gestiones que realicen ante las autoridades federales, estatales y municipales para la pronta y eficaz resolución de sus asuntos agrarios.
- VI.- Asesorar a los campesinos en sus consultas legales que se planteen en relación con el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones correlativas a cargo de las autoridades, de los particulares, de los núcleos agrarios o de los propios campesinos;

- VII.- Turnar a las áreas correspondientes los expedientes integrados con las investigaciones practicadas, a efecto de darles el trámite respectivo;
- VIII- Llevar a cabo las investigaciones para esclarecer reclamaciones en contra de los servidores públicos por incorrecta aplicación de las leyes agrarias.

Como podemos ver, estos funcionarios fundamentalmente tenían la asignación de representar a los campesinos en los juicios que se derivaran de controversias ante las autoridades competentes en materia agraria, así como asesorarlos y orientarlos en trámites y consultas para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones; además el artículo antes transcrito en su última fracción señalaba que también serían quienes llevarían a cabo las investigaciones encaminadas a esclarecer quejas interpuestas en contra servidores públicos que no aplicaran debidamente las Leyes Agrarias.

El Reglamento vigente suprime esta Subprocuraduría y se deduce que ésta tenía la jerarquía respecto de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección que a raíz de la entrada en vigor del nuevo Reglamento asume directamente sus responsabilidades ante la Procuraduría General.

#### **4.4. SUBPROCURADURIA DE CONCILIACION Y CONCERTACION.**

A la unidad administrativa denominada Subprocuraduría de Conciliación y Concertación el Reglamento abrogado le señaló las atribuciones que debía llevar a cabo, en su artículo 14, en donde se le determinaban las siguientes funciones:

- I.- Intervenir por la vía conciliatoria para solucionar las controversias que se susciten entre campesinos, núcleos de población, pequeños propietarios y sociedades de cualquier especie a que se refiere la Ley;
- II.- Resolver por la vía conciliatoria, en los términos de este Reglamento los conflictos que se planteen en los términos de la fracción anterior;
- III.- Celebrar las diligencias y audiencias necesarias para lograr la conciliación entre las partes inconformes;
- IV.- Elaborar y proponer los proyectos de convenio que den por terminadas las controversias ventiladas cuidando se respeten los derechos de terceros;
- V.- Actuar, cuando las partes lo acuerden expresamente como árbitro o amigable componedor para la solución de las

controversias sobre derechos agrarios, de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento;

- VI.- Hacer constar el compromiso arbitral que celebren las partes y substanciar, conforme a las normas procedentes de este Reglamento la instancia arbitral, y en su caso, remitir el laudo a los tribunales agrarios para su ejecución;
- VII.- Concertar acciones entre campesinos, organizaciones sociales y particulares tendientes a evitar conflictos que afecten sus derechos e impidan el aprovechamiento de los bienes agrarios, procurando el avenimiento que beneficie a todos los interesados;
- VIII.- Formular los convenios conciliatorios que pongan fin a los conflictos agrarios, cuando para ello no exista impedimento legal, previa la aprobación de la asamblea del núcleo agrario, en el caso de que afecten derechos colectivos, turnándolos a la autoridad que corresponda para su ejecución.

Como se ha podido observar, a esta instancia le correspondía fungir sobre todo como mediadora entre aquellas partes que llegasen a tener algún conflicto, con el fin de solucionar

las controversias que se suscitaran, a través de la conciliación, realizando todas las diligencias necesarias y obviamente cuidando de no violar los derechos de terceros y elaborar los convenios que pusieran fin al conflicto, previa aprobación de la asamblea del núcleo agrario, turnándolo para su ejecución a la autoridad correspondiente.

Igualmente es suprimida esta Subprocuraduría en el nuevo Reglamento y sus atribuciones quedan bajo la responsabilidad de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONCILIACIÓN, ARBITRAJE Y SERVICIOS PERICIALES.

#### **4.5. SUBPROCURADOR DE ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL AGRARIO.**

El anterior Reglamento interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 15 señalaba que la Subprocuraduría de Organización y Apoyo Social Agrario tendría las siguientes atribuciones:

- I.- Orientar y promover las formas más adecuadas de organización y asociación de los campesinos y núcleos entre sí y con personas y entidades particulares, con las finalidades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley persiguen.
  
- II.- Coadyuvar y coordinarse con las diversas instituciones y dependencias competentes para promover la ejecución y cumplimiento de las acciones derivadas de los programas de fomento y desarrollo agropecuario, cuidando el pleno respeto de los intereses y derechos de los campesinos, así como instrumentar los procedimientos de concertación interinstitucional para la adecuada operación de los proyectos y mecanismos de fomento, inversión, capitalización y promoción en relación con el campo.
  
- III.- Formular opinión respecto de la terminación del régimen

ejidal, que deberá tomar en consideración la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, para efectos del dictamen a que se refiere la fracción XII del artículo 23 de la Ley.

IV.- Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la ley, sobre proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades.

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

VI.- Realizar estudios y formular propuestas tendientes al logro de los propósitos de beneficio social de los campesinos consignados en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley.

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

legales en materia agraria.

VIII- Promover que se respete el fundo legal del ejido cuidando de su conservación.

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

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

Esta unidad fundamentalmente estaba orientada a fomentar el desarrollo agropecuario, mediante la coordinación con las autoridades y dependencias competentes para la debida aplicación de proyectos de fomento, inversión, capitalización y promoción del campo, así como dar asesoría a los núcleos agrarios y campesinos en lo relacionado al financiamiento, inversiones y asistencia técnica, así como en lo relativo a las acciones gubernamentales tendientes a la aplicación de

disposiciones legales en materia agraria.

Por otro lado el precepto en comento le atribuía funciones de orientadora a esa Subprocuraduría para promover e impulsar las organización y asociación de campesinos entre si o con terceras personas para lograr las finalidades que la Ley Agraria y la Constitución persiguen; opinar ante la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, en los dictámenes de terminación del régimen ejidal, entre otras funciones tendientes a la protección de los derechos de los núcleos de población agrarios y campesinos, en todos aquellos actos que realicen entre sí o con particulares derivados de asociaciones, programas de fomento, celebración de contratos, financiamiento, petición de prestación de servicios y asistencia y bienestar social, así como la capacitación para el mejor aprovechamiento de recursos. Esta Subprocuraduría fue desaparecida al no haber sido contemplada por el Reglamento vigente y las funciones que desempeñaba son absorbidas por la actual DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y APOYO SOCIAL AGRARIO.

#### **4.6. COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS AGRARIOS PRIORITARIOS.**

A esta coordinación le estaban asignadas las siguientes atribuciones según lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria abrogado.

- I.- Promover y coordinar proyectos, programas o acciones referentes a la atención de asuntos indígenas, de la juventud y mujeres campesinas, y de los jornaleros agrícolas y avecindados, así como concertar con los sectores público, social y privado su realización.
- II.- Elaborar estudios sobre los problemas agrarios del país y del sector campesino, así como promover una amplia divulgación a nivel nacional sobre las cuestiones agrarias más relevantes.
- III.- Planear, instrumentar, coordinar y evaluar las acciones de las direcciones generales a su cargo;
- IV.- Desempeñar las comisiones que el procurador le asigne y mantenerlo informado del desarrollo de sus actividades.
- V.- Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia.

- VI.- Propiciar y defender la integridad y personalidad característica de las comunidades y grupos indígenas orientando el esfuerzo de sus integrantes hacia el mejor aprovechamiento de sus recursos sin mengua de sus legítimos e históricos intereses.
- VII.- Asesorar a los jornaleros agrícolas, ante los sectores productivos del campo, para proteger su bienestar social, mediante acciones directas de empleo, fortalecimiento de ingresos y de seguridad social.
- VIII- Promover, apoyar y vigilar la adecuada organización de la parcela escolar, de las granjas agropecuarias o industriales rurales para la mujer y de la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.
- IX.- Proveer en los casos en que los interesados no hablen o entiendan correctamente el idioma español, que se les asigne el traductor correspondiente.
- X.- Las demás que le asigne el Procurador; la Coordinación General de Programas Agrarios Prioritarios estará a cargo de un Coordinador General y tendrá las Direcciones Generales que le adscriba el Procurador.

El actual Reglamento interior de la Procuraduría Agraria contempla a esta Coordinación con el nombre de COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PRIORITARIOS y en esencia posee las mismas atribuciones que la Coordinación que se comenta.

La Coordinación general de Programas Agrarios Prioritarios estaba a cargo de un Coordinador General y el Reglamento anterior como el vigente señalan que tendrá las direcciones generales que le adscriba el procurador.

Por otro lado podemos apreciar que las funciones de la Coordinación se enfocaban principalmente a la defensa y protección de los derechos de grupos indígenas, la juventud, mujeres campesinas, jornaleros agrícolas y vecindados, toda vez que debe promover programas dirigidos a atender los asuntos que estos les presenten, orientar los esfuerzos de los indígenas para un mejor aprovechamiento de sus recursos, sin que con ello se afecten sus intereses particulares, promover la asignación de traductores a grupos indígenas que no hablen español. De lo anterior podemos deducir que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria considera como actividad prioritaria la atención a los grupos indígenas del país.

#### **4.7. SECRETARIO GENERAL.**

El Secretario General, además de las facultades que la Ley le señala, deberá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador, (artículo 145 de la ley Agraria).

Asimismo el artículo 17 del Reglamento anterior de la Procuraduría Agraria, le señalaba las siguientes atribuciones:

- I.- Definir y aplicar las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración , planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros, conforme a la legislación aplicable, los programas de la Procuraduría y los lineamientos del Procurador.
  
- II.- Planear, diseñar, establecer, normar y mantener en coordinación con las unidades administrativas y direcciones generales, los modelos y sistemas de información automatizados, requeridos para satisfacer las necesidades de la Procuraduría.

- III.- Establecer y difundir las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos de organización, programación y evaluación de la Procuraduría.
- IV.- Dirigir y resolver con base en los lineamientos que fije el Procurador los asuntos del personal al servicio de la Procuraduría, expedir los nombramientos y autorizar los movimientos de personal.
- V.- Autorizar los convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte y afecten su presupuesto interno, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, conforme a las disposiciones aplicables y los lineamientos que fije el Procurador.
- VI.- Establecer, controlar y evaluar el programa interno de protección civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Procuraduría, así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia.
- VII.- Atender la capacitación del personal de la Procuraduría, con base en la planeación de los recursos humanos.

- VIII- Someter a la consideración del Procurador el anteproyecto del presupuesto anual de la procuraduría.
- IX.- Fijar lineamientos para la formulación del manual de organización general y de los demás manuales de organización, procedimientos y servicios al público.
- X.- Las demás que le asigne el Procurador.

En el nuevo reglamento se le adicionó una fracción más, la que textualmente dice, *fracción IX.- Desempeñar las comisiones que el procurador le delegue y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.*

Como se ha podido apreciar, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria es explícito en cuanto a las actividades que deberá desempeñar el Secretario General como encargado de la planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Procuraduría, asimismo, en lo relativo a la creación de políticas, manuales y procedimientos necesarios para la prestación del servicio al público.

Las unidades y direcciones estarán a cargo de un Director General, según lo señalaba en el artículo 18 del anterior

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y así lo confirma el Reglamento vigente en su artículo 15, donde ordena que la Procuraduría Agraria contará con las direcciones de área, subdirecciones, departamentos, oficinas, secciones y mesas, así como el personal técnico y administrativo responsable de las áreas respectivas que determine el Procurador, con base en el presupuesto autorizado y con las funciones que se establezcan en el manual de organización.

Conforme al Reglamento del 27 de marzo de 1992, artículo 19, los Directores Generales tendrían las siguientes atribuciones comunes:

- I.- Acordar los asuntos de su competencia con su superior inmediato.
- II.- Intervenir en la elaboración del anteproyecto de presupuesto relativo a las unidades bajo su responsabilidad.
- III.- Administrar los recursos asignados de acuerdo a los calendarios y programas de trabajo establecidos.
- IV.- Coordinar sus actividades con otras unidades

administrativas y técnicas cuando el caso lo requiera, para el congruente desarrollo de las funciones de la Procuraduría.

- V.- Formular dictámenes, opiniones e informes que les soliciten los niveles superiores.
  
- VI.- Vigilar el cumplimiento y aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Procuraduría y fundar y motivar las resoluciones y acuerdos que formulen.
  
- VII.- Identificar las necesidades de capacitación , adiestramiento y desarrollo del personal y gestionar e instrumentar la impartición de los cursos correspondientes.
  
- VIII- Las demás que le confieran el Procurador, su superior inmediato y otros ordenamientos.

En cuanto al artículo que se analiza, prácticamente quedó igual en el nuevo Reglamento, únicamente cambió el orden de algunas fracciones, la redacción y además a estos funcionarios se les impone la obligación de desempeñar las comisiones que sus superiores inmediatos les deleguen y mantenerlos informados del desarrollo de sus actividades

(fracción V, artículo 16) y elaborar los programas de trabajo anuales y someterlos a consideración de sus superiores (fracción VI, artículo 16); eliminando en consecuencia las facultades de intervenir en la elaboración del anteproyecto de presupuesto relativo a las unidades bajo su responsabilidad (fracción II, artículo 18 Reglamento interior del 26 de marzo de 1992) así como la de administrar los recursos asignados de acuerdo con los calendarios y programas (fracción III, artículo 18 del Reglamento de 1992).

#### **4.8. UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL.**

Las atribuciones que son conferidas a la Unidad de Comunicación Social de la Procuraduría Agraria están contenidas en el artículo 20 del primer Reglamento Interior de dicho organismo, así como en el artículo 17 del nuevo Reglamento, las cuales consisten en:

- I.- Definir, instrumentar 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.- Establecer, orientar y coordinar los programas de promoción, difusión y divulgación de las acciones que realice la Procuraduría.
- III.- Coordinar sus actividades con órganos similares del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios para la realización de programas de información y orientación a los campesinos y al público en general sobre los servicios que presta la Procuraduría.

- IV.- Formular los programas anuales de comunicación y publicaciones.
- V.- Elaborar los boletines y documentos informativos y distribuirlos a los medios de comunicación.
- VI.- Recopilar la información relativa a las actividades de la Institución y la que resulte de interés para sus actividades difundiéndola entre sus servidores públicos.
- VII.- Organizar y mantener actualizado el sistema de evaluación de la información relativa a la Procuraduría.
- VIII- Analizar informes, resúmenes y otros materiales que se refieran a las acciones de la Procuraduría a temas de interés para los campesinos, proponiendo las medidas para su difusión.

De lo anterior podemos inferir que esta unidad es la encargada de difundir a nivel nacional las actividades que realice la Procuraduría Agraria, orientando e informando sobre los servicios que presta, en coordinación con sus similares del Gobierno Federal, de los estados y municipios,

además de la elaboración de documentos informativos sobre las actividades de la institución y difusión entre sus empleados.

#### **4.9. UNIDAD COORDINADORA DE DELEGACIONES.**

En cuanto a esta Unidad, el Reglamento en su artículo 21 del anterior Reglamento, así como en el vigente en su artículo 18, se enlistan las atribuciones siguientes:

- I.- Establecer las normas y mecanismos para la organización, funcionamiento y control de las delegaciones.
  
- II.- Supervisar que las delegaciones cumplan con las normas, y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio de sus atribuciones.
  
- III.- Auxiliar a las delegaciones en sus actividades, trámites y gestiones ante los órganos centrales de la Procuraduría así como ante otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y municipales.
  
- IV.- Operar y mantener permanentemente actualizado el sistema de control relativo al registro de denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y en general de las instancias y documentación en la que la Procuraduría intervenga, a

nivel delegacional.

- V.- Mantener actualizada la información sobre los asuntos conflictivos específicos que se presenten en el territorio nacional y proponer alternativas de solución.
  
- VI.- Vigilar la correspondencia entre los programas, el presupuesto, su desarrollo y ejercicio de las delegaciones de la Procuraduría.
  
- VII.- Concentrar y en su caso, remitir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren, las quejas que se presenten, y, en general, sobre las acciones que deduzcan o en las que intervengan los delegados, abogados agrarios, asesores y promotores.

Como su nombre lo dice, esta unidad es la encargada de coordinar todas las actividades que lleven a cabo las delegaciones de la Procuraduría, mediante el establecimiento de normas, mecanismos y supervisar el apego a las mismas, a las disposiciones jurídicas que regulen su actuación, auxiliarlas en los trámites ante órganos centrales de la Procuraduría, mantener actualizado el sistema de control de

denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y en general de las instancias u documentación en que la Delegación intervenga, entre otras actividades.

#### **4.10. UNIDAD DE PROGRAMACION, EVALUACION Y ORGANIZACION.**

En el Reglamento vigente, ésta Unidad desaparece totalmente de la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria, misma que tenía la tarea de llevar a cabo las siguientes atribuciones que le señalaba el artículo 22 del anterior Reglamento de la Procuraduría Agraria:

- I.- Proponer, asesorar y apoyar en el desarrollo de las actividades de organización, programación, presupuestación y evaluación a las diversas áreas de la Institución.
- II.- Coadyuvar con las unidades administrativas en la revisión y adecuación de los programas, de acuerdo con las demandas y el volumen de servicios de la Procuraduría.
- III.- Formular el catálogo de formas oficiales necesarias para las actividades de la Procuraduría con la opinión de las áreas competentes.
- IV.- Coordinar el proceso de integración de información y estadística de la Procuraduría y el sistema de control a que se refieren los artículos 12 fracción IX y 21

fracción IV del presente reglamento, y proponer medidas de simplificación administrativa así como establecer el sistema de control estadístico para procesar y presentar la información de las actividades del organismo.

V.- Evaluar permanentemente los avances de los programas, señalar las desviaciones y proponer los ajustes convenientes a las autoridades superiores.

Por lo anterior, se infiere que esta unidad fundamentalmente tenía la función de coadyuvante y apoyo a las diversas áreas de la Procuraduría.

#### **4.11. UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA.**

En cuanto a esta Unidad u órgano de control después de la expedición del nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, básicamente quedó con iguales atribuciones a las que se le conferían en el anterior Reglamento. A esta Unidad como órgano interno de control de la Procuraduría, el Reglamento anterior le señalaba las siguientes atribuciones en su artículo 23, (artículo 19 en el nuevo Reglamento).

- I.- Organizar, coordinar e instrumentar el sistema de control interno de la institución que permita vigilar que sus actividades se realicen y sus recursos se utilicen eficiente y eficazmente.
- II.- Expedir las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del sistema integrado de control.
- III.- Atender las quejas y denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, dando vista, con acuerdo del Procurador, a la autoridad competente sobre la comisión de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones o delitos.
- IV.- Realizar por sí, por instrucciones del Procurador o a

iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar el cumplimiento de las normas y programas relativos; formulando las observaciones y recomendaciones procedentes, dándoles el seguimiento respectivo.

- V.- Practicar auditorías y evaluar los sistemas y procedimientos de control interno en la captación, administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales a petición expresa de sus órganos.
- VI.- Iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos derivados del incumplimiento de sus obligaciones.
- VII.- Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información y apoyo que requiera para el desempeño de sus atribuciones.

En el nuevo Reglamento se aprecian que en esencia tiene las mismas atribuciones la Unidad de Contraloría Interna, aunque varía la redacción de las fracciones anteriores, existiendo únicamente una diferencia substancial y que consiste concretamente en la nueva atribución de dar vista a la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en su caso a la autoridad competente de los hechos que conozca, que puedan implicar responsabilidad penal. Asimismo la facultad de practicar auditorías corresponde actualmente a la Dirección General de Quejas y Verificación (art. 21 fracción X).

De lo anterior podemos apreciar que esta Unidad tiene como actividad fundamental la de inspección, supervisión, fiscalización y vigilancia en torno a las actividades y recursos asignados. Así como atención de quejas y denuncias por incumplimiento a sus obligaciones por parte de servidores públicos agrarios, realizar las auditorías y revisiones formulando las observaciones y recomendaciones procedentes y darles seguimiento e iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos.

#### **4.12. UNIDAD DE INFORMATICA.**

A consecuencia de la expedición del Reglamento Interior vigente, esta Unidad desaparece de la estructura orgánica de nuestra actual procuraduría Agraria, sin embargo analizaré las atribuciones que se le conferían a ésta Unidad de Informática en el Reglamento abrogado (art. 24). La Unidad de informática tenía las siguientes atribuciones:

- I.- Planear, definir, establecer, normar y mantener en coordinación con las demás unidades administrativas de la Procuraduría, los modelos y sistemas de información automatizados, requeridos para satisfacer las necesidades del organismo.
- II.- Administrar la infraestructura de la Procuraduría en materia de informática.
- III.- Coordinar el proceso de integración de información y estadística de la Procuraduría.
- IV.- Analizar permanentemente los flujos de información de la Procuraduría para promover medidas de simplificación administrativa.

V.- Definir y difundir las normas, directrices, políticas y criterios técnicos de los procesos internos correspondientes a informática.

VI.- Coadyuvar con las demás unidades administrativas de la Procuraduría, así como con los servidores públicos adscritos a las mismas, en el ámbito de su competencia, en lo conducente al desempeño eficaz de sus labores.

Fundamentalmente, la unidad de informática tenía la tarea de establecer en coordinación con las demás unidades administrativas de la Procuraduría, los modelos y sistemas automatizados para la mejor realización de las actividades del organismo antes mencionado.

#### **4.13. DIRECCION GENERAL DEL CUERPO DE SERVICIOS PERICIALES.**

Según el artículo 147 de la Ley, el Cuerpo de Servicios Periciales se integrará por expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría, los que realizarán estudios, peritajes, consultas y dictámenes requeridos por la propia dependencia.

La Dirección General del Cuerpo de Servicios Periciales, en el nuevo Reglamento desaparece orgánicamente como Dirección General, sin embargo en cuanto a las atribuciones y funciones que desempeñaba, actualmente quedan a cargo de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONCILIACIÓN, ARBITRAJE Y SERVICIOS PERICIALES.

El Reglamento abrogado en su artículo 25 le señalaba a la Dirección que se comenta las atribuciones siguientes:

- I.- Dictaminar oportunamente sobre los asuntos que les sean encomendados.
- II.- Desahogar las consultas, que le formulen las diversas áreas de la Procuraduría, en las materias de su especialidad.
- III.- Conocer y emitir opinión técnica, a solicitud de los tribunales Agrarios o de la propia Procuraduría, sobre

todos aquellos actos relativos a expropiaciones de ejidos y comunidades, unidades parcelarias, pequeñas propiedades, zonas urbanas, áreas de uso común, conflictos por límites, sobre excedentes de pequeñas propiedades y expedientes de ejecución de resoluciones.

IV.- Formular los peritajes que estimen necesarios para el esclarecimiento de los hechos relacionados con el punto anterior que sean motivo de controversia.

V.- Emitir opinión técnica sobre la eficacia de los documentos en que se funden las acciones de restitución y de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

VI.- Mantener informado al Procurador de sus actividades

VII.- Llevar información adecuada de todos aquellos elementos que se aporten o incorporen en las ciencias, artes, y técnicas sobre las que se rindan peritajes.

VIII.- Presentar estudios referentes a las materias de su competencia con el propósito de aportar elementos técnicos relativos a los procedimientos y documentación, que sirvan como prueba en los conflictos agrarios.

Como ya vimos anteriormente, esta Dirección debería coadyuvar a las diversas áreas de la Procuraduría, desahogando las dudas que se le expongan en materia de su competencia y sobre todo emitir opiniones, hacer estudios, formular peritajes para el esclarecimiento de controversias, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, para contar con elementos de prueba en conflictos agrarios.

#### **4.14. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y CONTENCIOSOS.**

A esta Dirección se le denominará DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS a partir de la entrada en vigor del nuevo Reglamento, unidad que experimentó también algunos cambios en sus atribuciones.

A esta Dirección correspondían las siguientes funciones, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 26 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, hoy abrogado:

- I.- Interponer en tiempo , las demandadas que se estimen procedentes en defensa de los intereses de los campesinos, que patrocine la Procuraduría, y tramitar los juicios en todas sus instancias, así como iniciar y seguir los procedimientos administrativos y contencioso-administrativo que correspondan.
- II.- Informar a la Subprocuraduría correspondiente el resultado de las diligencias en las que intervenga, así como mantener integrados los expedientes de los juicios y procedimientos respectivos.
- III.- Elaborar el proyecto de dictamen de terminación del régimen ejidal, a solicitud del núcleo de población

correspondiente, para someterlo a la consideración, y en su caso, aprobación del Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.

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

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

VI.- Llevar a cabo a través del representante que designe el Procurador o el Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, los actos y verificaciones a que se refieren los artículos 28, 31, 58 y 68 de la Ley.

VII.- Expedir copias certificadas de documentos que obren en los expedientes que se lleven en el organismo, a petición fundada de parte.

VIII.- Informar a los interesados del estado de los juicios.

IX.- Proveer lo conducente a fin de allegarse los medios de

prueba necesarios para evidenciar los extremos de las acciones que ejercite.

- X.- Formular las denuncias procedentes cuando se estimen cometidos ilícitos en perjuicio de núcleos de población y campesinos.
- XI.- Auxiliar a los campesinos en los trámites que realicen ante las autoridades administrativas cuya actividad propenda al mejor ejercicio de sus derechos y cabal aprovechamiento de sus recursos y gestionar ante las dependencias federales, estatales y municipales el cumplimiento de peticiones y demandas de los campesinos.
- XII.- Revisar los expedientes integrados en investigación de campo y determinar la instauración de juicios de nulidad por actos de simulación y promover oficiosamente o a petición de parte la nulidad de fraccionamientos, así como la venta de superficies excedentes de los límites legales.
- 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 de los instrumentos jurídicos de cualquier índole, relativos a los derechos y obligaciones patrimoniales de la Procuraduría.

XIV.- Compilar Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, tesis jurisprudenciales y otras disposiciones legales relacionadas con la competencia del organismo.

Acotando en la comparación referida, diré que básicamente permanecen las mismas atribuciones a la Dirección de Asuntos Jurídicos, a excepción de la contenida en la fracción XIV que se eliminó, referente a la atribución de compilación de leyes, reglamentos decretos, acuerdos, y otras disposiciones legales que se relacionan con la competencia del organismo en referencia, y se traslada esa función a la actual Unidad de Comunicación Social, la cual podrá "Analizar informes, resúmenes y otros materiales que se refieran a las acciones de la Procuraduría o a temas de interés para los campesinos, proponiendo las medidas para su difusión", señalado estas atribuciones el artículo 17, fracción VIII del Reglamento vigente.

Por lo que se puede observar, esta Dirección

fundamentalmente tendrá facultades para revisar los requisitos legales de todos los actos jurídicos en que deba intervenir la Procuraduría Agraria; determinará la procedibilidad de instaurar juicios de nulidad o la venta de excedentes de límites legales; mantener integrados los expedientes de los juicios respectivos; emitir opiniones para dirimir controversias que se susciten en distintas áreas de la Procuraduría Agraria; interponer demandas de defensa, de los campesinos que patrocine la Procuraduría Agraria; así como otras funciones como son elaborar el proyecto de terminación de régimen ejidal, convocar a asamblea del ejido. expedir copias certificadas, allegarse de pruebas para acreditar las acciones que ejercite, denunciar ilícitos cometidos en perjuicio de núcleos de población y campesinos, auxiliar a los campesinos para que se de cabal cumplimiento a las peticiones que formulen ante las Autoridades Federales, Estatales y Municipales.

#### **4.15. DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS..**

El Reglamento interior de la Procuraduría Agraria vigente contempla a la DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y VERIFICACIÓN, que anteriormente era la Dirección General de Quejas y Denuncias, la cual tenía las siguientes atribuciones según lo establecía el artículo 27 del abrogado Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria:

- I.- Recibir quejas y denuncias que se formulen en relación con actos de autoridad que violen derechos agrarios, o que se refieran a conflictos que afecten los intereses y derechos de los campesinos.
  
- II.- Atender y en su caso turnar las quejas que presenten los campesinos respecto de la actuación de los órganos ejidales y poner en conocimiento de las autoridades competentes las violaciones en que incurran los comisariados ejidales y de bienes comunales.
  
- III.- Investigar las denuncias que se presenten sobre asuntos tales como invasiones de tierras, asentamientos humanos irregulares, indemnizaciones no cubiertas, formación simulada de latifundios, convenios o contratos y otros actos u omisiones que violen disposiciones legales o

que lesionen los intereses de los campesinos.

IV.- Instrumentar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias para comprobar los hechos relacionados con las denuncias de divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos de predios en violación a la Ley.

V.- Recibir denuncias sobre fraccionamientos ilegales.

VI.- Perfeccionar denuncias recibidas requiriendo información a los denunciantes y a las autoridades que por sus atribuciones se vinculen al problema planteado.

El nuevo Reglamento es más completo en cuanto a la redacción de las atribuciones de la DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y VERIFICACIÓN, ya que señala que la referida Dirección recibirá las quejas y denuncias en relación con cualquier acto que viole derechos agrarios, ya sean de actos de autoridad, de actuación de los órganos ejidales y otros, mientras que el anterior Reglamento se refería simple y llanamente a actos de autoridad. Otra de las diferencias que se pueden observar radica en que entre las atribuciones que le otorga el Reglamento en vigor, está la de llevar a cabo los actos y verificaciones a que se refieren los artículos 24, 28, 31, 58, y 68 de la Ley

Agraria, atribución que en el anterior Reglamento correspondía a la Dirección de asuntos Jurídicos y Contenciosos en las fracciones V y VI del artículo 26. Curiosamente el anterior Reglamento facultaba a la Dirección de Asuntos Jurídicos y a la Dirección de Investigación y Vigilancia a intervenir en los actos relacionados con las asambleas de los núcleos en términos de los artículos 24 y 40 de la Ley Agraria.

Por otra parte el nuevo Reglamento es bastante explícito al señalar que es atribución de la Dirección que se comenta, realizar las tareas de investigación, inspección, vigilancia y denuncia consignadas en las fracciones IV, VI, VII y VIII del artículo 136 de la Ley Agraria, es decir sobre las violaciones que se cometan contra las Leyes Agrarias, denunciar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos agrarios que incurran en responsabilidad, ejercer con el auxilio de las autoridades locales funciones de inspección y vigilancia con el objeto de defender los derechos de sus asistidos e investigar y denunciar los casos en los que se presuman practicas de acaparamiento o concentración de tierras, función que anteriormente estaba encomendada a la desaparecida Dirección General de Investigación y Vigilancia.

La actual Dirección General de Quejas y Verificación absorbió parte de las facultades que correspondían a la ya inexistente Dirección General de Investigación y Vigilancia, a las que me referiré al analizar dicha Dirección.

Considero que una de las funciones más importantes que desempeña esta Dirección es la de recibir las quejas y denuncias que le presenten, derivadas de los actos de autoridad que violen los derechos agrarios, o bien aquellos que se refieran a conflictos que afecten intereses y derechos de campesinos, asimismo, estará facultada para recibir e informar al órgano de autoridad competente, las quejas relativas a la actuación de órganos ejidales por violaciones en que incurra el comisariado ejidal; investigar las denuncias que se presenten sobre invasiones, asentamientos irregulares, indemnizaciones no pagadas, formación de latifundios, convenios y contratos u omisiones que violen los ordenamientos legales o intereses de los campesinos; llevar a cabo las diligencias necesarias para comprobar hechos derivados de denuncias de divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos de tierra en contravención a lo establecido por la Ley; recibir denuncias por fraccionamientos ilegales y perfeccionar denuncias allegándose de la información de otras autoridades que tengan relación con las mismas.

#### **4.16. DIRECCION GENERAL DE CONCILIACION Y CONCERTACION**

Esta Dirección estaba encargada de llevar a cabo las funciones de conciliación entre partes en conflicto, el anterior Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria le señalaba sus atribuciones, en el artículo 28 que a continuación se detallan:

- I.- Recabar información de todas aquellas situaciones que pudieran provocar controversias entre los campesinos, entre estos y los núcleos de población, entre estos últimos y entre todos ellos con particulares.
- II.- Promover y propiciar el avenimiento entre las partes a que se refiere la fracción anterior.
- III.- Actuar en la vía conciliatoria, cuando así se acuerde, para solucionar los conflictos entre los sujetos mencionados en la fracción anterior, conforme al procedimiento establecido por este Reglamento.
- IV.- Proponer los convenios conciliatorios, sometiéndolos a la consideración de las partes y en su caso, a la autoridad competente para su ejecución.

V.- Intervenir como árbitro, a petición de las partes y ventilar el procedimiento respectivo en los términos de este Reglamento, hasta la pronunciación del laudo o compromiso arbitral.

En las fracciones anteriores le atribuían a la Dirección General de Conciliación y Concertación la facultad de solucionar conflictos entre campesinos, entre éstos y núcleos de población, entre estos últimos y particulares, mediante la vía conciliatoria, recabando para tales efectos la información necesaria, proponiendo el advenimiento de las mismas, convenios conciliatorios y actuar como árbitro a petición de parte así como ventilar el procedimiento hasta la pronunciación del laudo; actualmente estas facultades han sido asumidas por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONCILIACIÓN, ARBITRAJE Y SERVICIOS PERICIALES, con la nueva característica de que también realiza las actividades que tenía encomendadas la desaparecida Dirección General del Cuerpo de Servicios Periciales.

#### **4.17. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL AGRARIO.**

Esta Dirección para el debido cumplimiento de sus funciones actuaba conforme a lo establecido por el artículo 29 del anterior Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, cuyas fracciones a continuación transcribo:

- I.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- II.- Planear, programar y coordinar medidas para el desarrollo de actividades de promotoría, organización y producción de los núcleos agrarios y de los campesinos.
- III.- Formular estudios económicos viables de realizar con los núcleos agrarios para formar sociedades o empresas entre ellos y con organizaciones privadas, con los propósitos de utilidad general que la Ley Agraria establece.
- IV.- Someter a la consideración del Subprocurador de Organización y Apoyo social Agrario, el proyecto de opinión que habrá de emitirse en los términos de los

artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades.

- V.- Asesorar a los jornaleros agrícolas para proteger sus intereses y derechos mediante acciones directas de empleo y seguridad social.
- VI.- Promover y asesorar a los núcleos agrarios y a los campesinos en la consolidación de unidades productivas.
- VII.- Instar a las autoridades federales, estatales y municipales para que coadyuven a la realización oportuna y adecuada de las acciones que sean de su competencia en beneficio de los campesinos.
- VIII.- Opinar en relación con las sociedades que formen en los términos del artículo 75 de la Ley Agraria y en su caso, coordinadamente con el área de investigación y vigilancia, asesorar a los campesinos en relación con las actividades de dichas sociedades.
- IX.- Promover y verificar la realización de proyectos productivos tratándose de parcela con destino

**específico.**

Como lo establecía el artículo mencionado, la función de la Dirección que se analiza, principalmente consistía en promover acciones tendientes a una mejor organización en el campo para optimizar la producción en el mismo y fortalecer la seguridad jurídica.

Esta Dirección también la contempla en el actual Reglamento, pero con la característica de que además absorbe las facultades que anteriormente estaban encomendadas al Subprocurador de Organización y Apoyo Social Agrario.

#### **4.18. DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION Y VIGILANCIA.**

A esta Dirección el Reglamento de 1992 en su artículo 30 le señalaba sus deberes y atribuciones, mismas que a continuación se enlistan:

- I.- Realizar las tareas de investigación, inspección, vigilancia y denuncia consignadas en el artículo 136, fracciones IV, VI, VII, VIII, IX de la Ley, con el objeto de evitar la violación de leyes agrarias por autoridades y particulares en detrimento de los derechos de los campesinos y de los núcleos agrarios.
- II.- Intervenir en los términos de los artículos 24, 40 y demás relativos de la Ley Agraria, en los actos relacionados con las asambleas de los núcleos para preservar el cumplimiento de las disposiciones legales.
- III.- Vigilar la actuación de los comisariados ejidales y de bienes comunales, de los consejos de vigilancia y de la junta de pobladores a requerimiento de los campesinos que se estimen afectados por sus actos.
- IV.- Cerciorarse de que la asignación de parcelas, de solares urbanos y, en general, de derechos agrarios, se

efectúe respetando los derechos adquiridos por los campesinos y conforme a los procedimientos y documentación legalmente tramitados y expedidos por autoridad competente.

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

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

VII.- Atender las solicitudes y practicar las investigaciones y demás diligencias que promuevan los órganos ejidales o comunales, para comprobar la acumulación de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad.

VIII.- Promover la presentación de denuncias de fraccionamientos ilegales, acaparamiento de tierras o la nulidad de actos que se realicen en contravención a la Legislación Agraria.

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

X.- Verificar que las asignaciones de derechos individuales se realicen conforme a derecho y, en su caso, coordinar la impugnación correspondiente con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.

XI.- Llevar a cabo, a través del representante que designe el Procurador o el Subprocurador de Organización y Apoyo Social Agrario, los actos de impugnación y vigilancia a que se refiere el artículo 61 de la Ley.

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

XIII.- Realizar las investigaciones tendientes al esclarecimiento de las demandas que por violaciones a los derechos agrarios formulen los campesinos.

Como se desprende del artículo antes transcrito, correspondía principalmente a la referida Dirección General la investigación y vigilancia, evitar que autoridades o particulares violaran las leyes agrarias, en perjuicio de los derechos de campesinos y de núcleos agrarios, para tal efecto se le imponía el deber de intervenir en las asambleas de núcleos agrarios, vigilando la actuación de comisariados ejidales y de bienes comunales, de consejos de vigilancia y de la junta de pobladores, cerciorarse de que los derechos agrarios se asignen respetando derechos adquiridos de campesinos, conforme a los procedimientos tramitados y expedidos por autoridad competente, vigilar el debido aprovechamiento de parcelas, supervisar actos jurídicos que involucren bienes comunales o derechos individuales agrarios, practicar diligencias encaminadas a comprobar excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, promover las denuncias de fraccionamientos ilegales, acaparamientos y actos contrarios a la legislación agraria, vigilar que los comisariados ejidales y de bienes comunales cumplan con sus obligaciones y en su caso hacer del conocimiento de la autoridad competente las violaciones en que incurran, verificar que la asignación de derechos individuales se haga conforme a derecho y en su caso efectuar la impugnación en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y contenciosos, constatar que se realicen todas las

inscripciones de los derechos de los campesinos en el Registro Agrario Nacional y realizar la investigación correspondiente a las demandas de campesinos por violaciones a los derechos agrarios.

El nuevo Reglamento Interior no incorporó a esta Dirección, sino que trasladó sus facultades y atribuciones de mayor trascendencia a la actual Dirección de Quejas y Verificación.

#### **4.19. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A ASUNTOS INDIGENAS.**

A esta Dirección correspondía realizar las funciones a que hacía referencia el artículo 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria abrogado:

- I.- Recibir en audiencia a los grupos indígenas y atender las quejas, denuncias y peticiones que le formulen.
- II.- Asesorar, asistir y representar a los grupos indígenas en sus reclamaciones y promociones ante las diversas dependencias y autoridades federales, estatales y municipales tendientes a recibir apoyos, asistencia y servicios a que están obligadas aquellas.
- III.- Proveer la organización de las comunidades indígenas entre si y con otros grupos campesinos para el mejor aprovechamiento de sus recursos.
- IV.- Proponer a las autoridades federales y estatales la ejecución de medidas tendientes a mejorar el nivel de vida, así como preservar la identidad de los grupos indígenas.
- V.- Intervenir en favor de las comunidades indígenas para salvaguardar su identidad tradicional, preservar sus costumbres y proveer el mejor aprovechamiento de sus recursos.
- VI.- Asignar, en los casos de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, al traductor correspondiente.

En el Reglamento actual desaparece la Dirección que se analiza, pero sus atribuciones en cuanto a la asesoría y apoyo a los grupos indígenas estas serán competencia actualmente de la Dirección General de Programas especiales.

Como se puede ver entre sus obligaciones, fundamentalmente existe la de apoyar y promover entre los grupos indígenas formas de organización con otros grupos de campesinos para el mejor aprovechamiento de sus recursos, procurando el apoyo de autoridades federales, estatales y municipales.

#### **4.20. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A LA JUVENTUD Y MUJER CAMPESINA.**

Al igual que a la anterior Dirección, el nuevo Reglamento deja de contemplar en la estructura orgánica de la Procuraduría a la Dirección General de atención a la juventud y mujer campesina y en cuanto a la organización y asesoría que debe prestar a la juventud y mujer campesina estas quedarán a cargo también de la DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES del Reglamento vigente.

A continuación se transcribe el artículo 32 del Reglamento del 27 de marzo de 1992 que enlistaba las atribuciones de esta Dirección:

- I.- Vigilar que los grupos campesinos destinen las parcelas convenientes para los efectos de los artículos 71 y 72 de la Ley.
- II.- Organizar y prestar asistencia técnica que permita a los jóvenes y mujeres campesinas realizar proyectos productivos y rentables en las parcelas.
- III.- Asesorar y representar a los jóvenes y mujeres campesinas en el ejercicio de sus derechos y en la atención de sus peticiones a las autoridades.
- IV.- Promover acciones ante las autoridades federales, estatales y municipales para que brinden apoyos económicos y sociales a los jóvenes y mujeres campesinas.
- V.- Desarrollar programas educativos de capacitación y asistencia técnica que permitan incorporar a los jóvenes y mujeres campesinas a las oportunidades de trabajo, así como integrar la bolsa de trabajo en los

lugares de residencia.

Como conclusión podemos decir que su actividad se limitaba a promover el apoyo a los jóvenes y mujeres campesinas en la realización de proyectos productivos, prestándoles asesoría y representándolos en el ejercicio de sus derechos, promoviendo acciones de apoyo económico y social ante las autoridades federales, estatales o municipales y desarrollando programas de capacitación.

#### **4.21. DIRECCION GENERAL DE ATENCION A JORNALEROS Y AVECINDADOS.**

Esta Dirección también desaparece después de la entrada en vigor del nuevo Reglamento interior, recayendo la obligación de organizar y asesorar a los jornaleros y avecindados en la actual DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES, conforme a lo establecido por el Reglamento Interior Vigente.

Para llevar a cabo su cometido, esta Dirección de acuerdo a lo que establecía el artículo 33 del Reglamento anterior, tenía las siguientes atribuciones:

- I.- Prestar servicios de asesoría y organización a los jornaleros agrícolas así como a los avecindados en sus relaciones laborales, así como representarlos en los juicios en que se cuestionen sus derechos laborales y agrarios respectivamente.
- II.- Promover y apoyar la constitución en los ejidos de las juntas de pobladores y auxiliarlas en el cumplimiento de sus atribuciones.
- III.- Organizar a los jornaleros para la mejor defensa de sus derechos como trabajadores, así como asistir a los avecindados ante los órganos ejidales en defensa de sus derechos.
- IV.- Concertar programas de empleo para los jornaleros agrícolas con entidades e instituciones públicas o privadas.
- V.- Desarrollar programas educativos de capacitación y asistencia que permitan incorporar a los jornaleros agrícolas y a los avecindados a las oportunidades de trabajo, así como integrar la bolsa de trabajo en los lugares de residencia.

- VI.- Asesorar a los jornaleros agrícolas y avecindados en la celebración de todo tipo de actos jurídicos que tengan por objeto sus derechos agrarios.
- VII.- Apoyar a los avecindados en los trámites que realicen ante cualquier autoridad en demanda del cumplimiento de obligaciones en favor de sus derechos.

A esta Dirección correspondía fundamentalmente llevar a cabo todas aquellas acciones encaminadas a la defensa de los derechos laborales y agrarios, de los jornaleros y avecindados respectivamente.

#### **4.22. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y DIVULGACION AGRARIA.**

Al igual que las Direcciones anteriores esta Dirección desaparece de la estructura orgánica de la procuraduría en el nuevo Reglamento, pero las funciones fundamentales quedaron a cargo de la DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS AGRARIOS.

Según lo establecido por el artículo 34 del abrogado Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, esa Dirección tenía las siguientes atribuciones:

- I.- Realizar estudios sobre los problemas sociales y económicos del país y su incidencia en el sector agrario, así como evaluaciones de la problemática del sector campesino y promover, por los conductos procedentes, las medidas colectivas pertinentes, así como promover la divulgación de dichos estudios y evaluaciones.
- II.- Estudiar y analizar la legislación constitucional, agraria y reglamentaria y promover su divulgación y capacitación campesina para el ejercicio de los derechos que aquella les otorga.
- III.- Organizar reuniones de trabajo simposios, foros para el estudio de las cuestiones anteriores, invitando a las organizaciones sociales y privadas para que participen en ellas.

Como pudimos observar, esta Dirección estaba encargada de realizar todos los estudios inherentes a la problemática en el campo y tomar las medidas pertinentes para la divulgación de las medidas colectivas pertinentes, así como difundir los ordenamientos legales en materia agraria y la forma en que los campesinos pueden hacer valer sus derechos agrarios.

#### **4.23. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.**

A esta Dirección corresponden las atribuciones señaladas en el artículo 35 del anterior Reglamento y 28 del Reglamento vigente y que a continuación se transcriben.

- I.- Proponer y aplicar las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la planeación, programación y administración de los recursos humanos, materiales y financieros, conforme a la legislación aplicable a efecto de cumplir con las atribuciones de la Procuraduría.
- II.- Elaborar y consolidar los programas presupuestales de la Procuraduría, sometiéndolo a la consideración del Secretario General los proyectos respectivos.
- III.- Vigilar el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo.
- IV.- Definir y aplicar los procesos de selección, formación y capacitación de los servidores públicos.
- V.- Formalizar los convenios y contratos que afecten al presupuesto así como los documentos que indiquen actos de administración.
- VI.- Efectuar el pago de las erogaciones del presupuesto aprobado, así como vigilar su ejercicio y contabilidad.
- VII.- Controlar los ingresos y egresos de la Procuraduría y llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y la contratación de servicios requeridos por las diferentes áreas en estricto apego a la legislación aplicable.
- VIII.- Instrumentar el programa de mantenimiento productivo y correctivo de los bienes, administrar los almacenes y operar los servicios generales.
- IX.- Formular, actualizar y vigilar el inventario de bienes de la institución conforme a las normas y lineamientos establecidos por las dependencias competentes.
- X.- Planear, establecer y mantener, en coordinación con las unidades administrativas, los modelos y sistemas de

información, trámite y seguimientos necesarios para el buen desempeño de las funciones de la institución.

Como pudimos ver las funciones antes descritas son meramente administrativas, dado que se encargan de la planeación, programación y administración de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

#### **4.24. DELEGACIONES.**

En cuanto a estas unidades el Reglamento anterior señalaba en su artículo 36 que las Delegaciones estarían a cargo de un Delegado quien en el desempeño de sus funciones estaría auxiliado por los Subdelegados, visitantes, abogados agrarios, asesores, peritos, conciliadores, dictaminadores, verificadores, inspectores, instructores, y personal técnico y administrativo que autorice el presupuesto necesario para el desempeño de sus funciones.

El artículo 37 de dicho Reglamento además señala que las delegaciones se establecerán en número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el Procurador, y será de su competencia:

- I.- Ejercer dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las atribuciones de las unidades administrativas de la Procuraduría, que expresamente se les deleguen, siguiendo los lineamientos que señale el Procurador.
  
- II.- Las demás que les sean encomendadas por el propio Procurador.

Sin embargo el Reglamento vigente es más explícito en cuanto a las atribuciones que deberán ejercer las Delegaciones dentro de su ámbito territorial, tales como representación y asesoría a núcleos agrarios, promover la conciliación de intereses, llevar a cabo el procedimiento arbitral, vigilar y en su caso denunciar a los funcionarios agrarios que violen las leyes de la materia, ejercer funciones de inspección y vigilancia, orientar y asesorar a los campesinos y a los núcleos de población ejidal y comunal en trámites ante autoridades administrativas o judiciales para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, convocar a asamblea en términos de los artículos 24 y 40 de la Ley Agraria cuando se niegue el Comisariado o Consejo de vigilancia, vigilar que se cumpla con la normatividad existente en los asuntos contemplados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria y vigilar que se realice la convocatoria con la anticipación y formalidad señaladas en el artículo 25 de la Ley citada, orientar a los núcleos de población agraria en materia de organización y asociaciones, formular opiniones e informes que le sean solicitados por el Procurador, el Subprocurador General, el Coordinador de Programas Prioritarios, el Secretario General, el Contralor interno y el Coordinador de Delegaciones; someter para aprobación el programa anual de trabajo, presupuesto, manuales de organización, procedimientos y

servicios al público; expedir copias certificadas a petición fundada de parte. Algo sumamente importante dentro de las actividades de las Delegaciones de la Procuraduría Agraria radica en que llevarán a cabo las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Procuraduría.

De lo anterior se deduce que el Reglamento preve el establecimiento de Delegaciones de la Procuraduría Agraria a nivel nacional para que a través de estas se de debido cumplimiento a las atribuciones que le señala el propio Reglamento.

#### 4.25. CONSEJO CONSULTIVO.

Tanto el anterior Reglamento en sus artículos 38 y 39; como el vigente en sus artículos 31 y 32, señalan que a este Consejo le corresponden las atribuciones que a continuación se transcriben:

"El Consejo Consultivo es el órgano de opinión y consulta de la procuraduría. Se integrará con representantes honorarios de los sectores público, social y privado, a través de las organizaciones nacionales de productores y los especialistas en cuestiones agrarias que se estimen necesarios para el desarrollo de sus funciones.

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

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

"El Consejo ejercerá funciones de asesoría interna, respecto a los asuntos que se estimen esenciales a la institución o los que el Procurador le plantee y las recomendaciones que emita serán atendidas por las áreas responsables a través del Procurador. Celebrará sus reuniones con la periodicidad que el propio órgano establezca.

El Consejo acordará y 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 por el propio consejo."

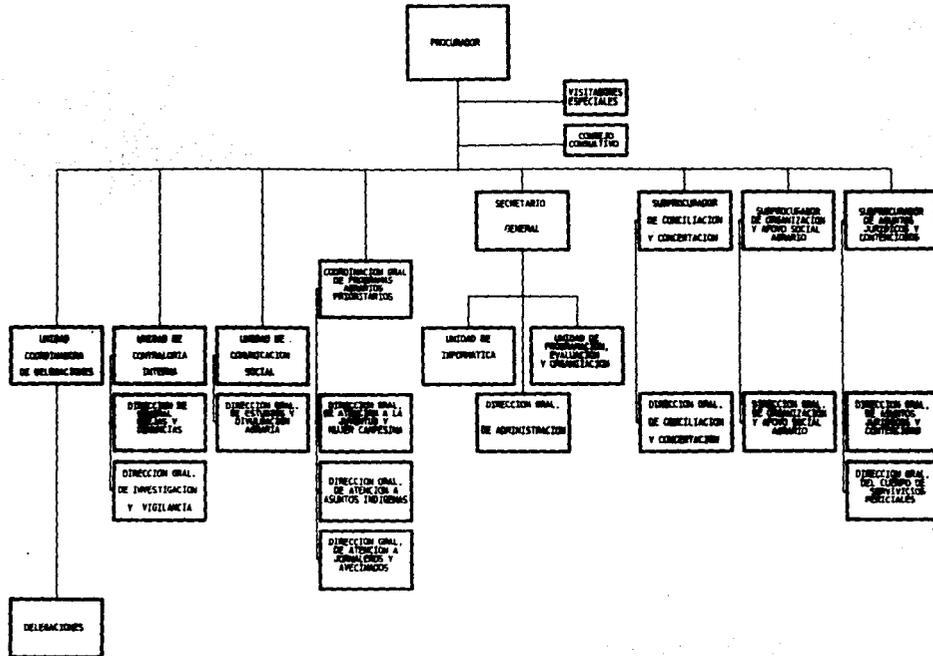
**4.26. PERSONAL TECNICO ADMINISTRATIVO.**

Serán todas aquellas que conforme al presupuesto que se asigne a la Procuraduría Agraria designe el propio procurador para que en apoyo a todos los servidores públicos y dentro de las distintas unidades administrativas con que cuenta la Procuraduría Agraria, apoyen y ayuden a que esta instancia administrativa pueda llevar a cabo sus funciones, entre otras podemos considerar como personal técnico administrativo al siguiente: secretarias, analistas, capturistas de datos, programadores, peritos, instructores, etc., que determine el Procurador con base en el presupuesto asignado.

#### **4.27. ORGANIGRAMA.**

A continuación se presenta el organigrama diseñado conforme a la jerarquía que establece el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria expedido el 27 de marzo de 1992, el cual tuvo vigencia hasta que entró en vigor el Reglamento de fecha 29 de marzo 1993 (Publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación), del cual también presento el organigrama que formalmente y conforme a éste define la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria.

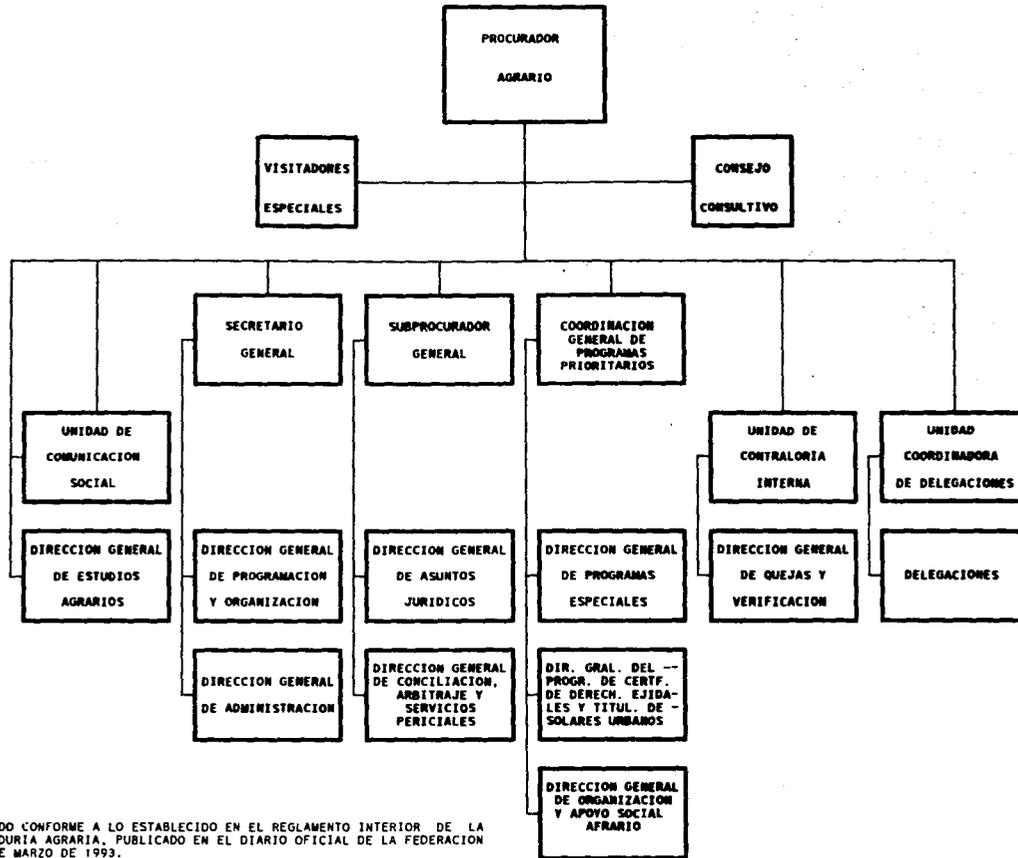
# ORGANIGRAMA DE LA PROCURADURIA AGRARIA



NOTA:

EL ORGANIGRAMA SE ESTABLECIÓ EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 30 DE MARZO DE 1992.

# ORGANIGRAMA DE LA PROCURADURIA AGRARIA



**NOTA:**

ELABORADO CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 30 DE MARZO DE 1993.

**CAPITULO 5o.****CRITICA PERSONAL Y SUGERENCIAS SOBRE LA PROCURADURIA.**

Con la creación de la Procuraduría Agraria el legislador pretendió dar apoyo al campesinado mexicano en lo relativo a sus derechos agrarios, formas de hacerlos valer ante las instancias correspondientes, para que las disposiciones agrarias relativas a sus atribuciones, se encaminen a proteger y defender los derechos agrarios de los campesinos, gestionar proyectos de apoyo económico, programas de organización para una mejor producción en beneficio de los campesinos, a vigilar que los excedentes de tierra se repartan entre aquellos que las necesitan e inclusive para que los actos o convenios se apeguen a derecho y representarlos ante autoridades de diversa índole. Esto representa un avance en lo que se refiere a la procuración de justicia en el agro mexicano, no obstante lo anterior, a dos años de la creación de la Procuraduría Agraria, aun existe poca información referente al objetivo para el cual fue creada y lo que aun es más grave es que precisamente los ejidatarios, núcleos de población y pequeños propietarios en su mayoría no saben de la existencia de este órgano administrativo y mucho menos conocen sus atribuciones y funciones, de manera tal que los problemas agrarios que han surgido desde la fecha en que entró en actividades, en

algunos casos aún subsisten y por tanto no han sido atendidos conforme a la legislación agraria aplicable. Por lo que es importante la difusión de su existencia y atribuciones para conocer de las controversias surgidas en el campo como autoridad administrativa conciliadora mediante la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia, para seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, pequeña propiedad etc.

Las facultades con que ha sido revestida la Procuraduría Agraria son de gran importancia para los campesinos, puesto que tal institución tiene la tutela ante las autoridades federales, estatales y municipales, en forma gratuita, llevando a cabo las gestiones necesarias y dándoles asesorías respecto a trámites que prácticamente desconocen o que nunca han hecho. Muchos de los problemas que se dan en el campo ahora se podrán evitar y prevenir con la oportuna intervención de esta institución.

Un grave problema al que se enfrenta esta institución es en cuanto a lo que se refiere a la selección de los empleados que la conforman, toda vez que debido a su reciente creación no ha sido fácil que los elementos humanos lleven a cabo sus funciones de acuerdo a la magnitud de la responsabilidad que implica la atención de los problemas del sector campesino a nivel nacional, así que se ha tenido que echar mano de

profesionistas que en muchos de los casos carecen de experiencia laboral en esta materia o bien ni siquiera la conocen, aun cuando la Procuraduría imparta cursos de capacitación a los empleados, relativos a la materia agraria y concretamente a las funciones en las que se van a desempeñar, así pues se sigue dando la improvisación puesto que el desconocimiento de los problemas así como la falta de pericia subsisten en el personal con el que se ha integrado, lo que trae como consecuencia una prestación del servicio que no es óptimo. Sin embargo, no pongo en duda la buena fé de los funcionarios sobre los cuales recae la responsabilidad de cumplir con los objetivos para los cuales fue creado el organismo que se analiza, al echarlo a andar con el personal que actualmente lo conforma y el empeño que estos puedan estar llevando a cabo, pero considero necesario que se reconozca la situación real de la institución en que se encuentra actualmente con la finalidad de que se supere dicha problemática.

Como se ha expuesto, la Procuraduría Agraria tiene las funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros; actividad que es por esencia del ámbito jurídico y por lo tanto debe ser atendida por conocedores del derecho, es decir, ABOGADOS obviamente

contando siempre con el apoyo de técnicos en otras materias relacionadas con el campo.

Tanto a la antigua Procuraduría de Pueblos, que se fue transformando hasta llegar a constituir la Procuraduría de Asuntos Agrarios, como más tarde la Dirección General de Procuración Social Agraria, la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria y la actual Procuraduría Agraria se les han conferido facultades en común, pero esta última tiene la ventaja de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, situación que la pone en una mejor calidad de condiciones frente a sus antecesoras, para cumplir cabalmente con los objetivos para los cuales fue creada.

Asimismo y como complemento a lo antes expuesto, señalo que la Procuraduría Agraria desde que entró en funciones (un mes después de ordenada su integración) a la fecha ha resuelto de un total de 17,300 expedientes aproximadamente, el 74%, consistiendo su intervención fundamentalmente como gestor y asesor de los campesinos que han solicitado ante esta institución su intervención.

---

\* Fuente: Investigación de Campo efectuada por la Procuraduría Agraria, tomada por consulta directa en la Institución.

A continuación concluyo en forma general que los asuntos presentados por los campesinos con mayor regularidad ante la Procuraduría Agraria para su atención son:

- a) Controversias.
- b) Quejas y denuncias.
- c) Programas de certificación de los derechos ejidales y titulación de solares urbanos.
- d) Programas de certificación de derechos comunales.
- e) Servicios de apoyo.
- f) Rezago agrario.
- g) Materia de PROCAMPO.

En dichos asuntos para su atención deberán llevarse a cabo las siguientes acciones:

- a) Orientación o información.
- b) Improcedencia. (artículo 35 del Reglamento Interior)
- c) Conciliación.
- d) Representación legal.
- e) Convocatoria y asistencia a asambleas.
- f) Recomendaciones.
- g) Asesoría jurídica.
- h) Representación y gestión administrativa.
- g) Denuncia Penal y Administrativa.

Un factor de suma importancia para el éxito que persigue la Procuraduría Agraria, radica en el presupuesto que le asigna a esta Institución el gobierno Federal, ya que los cometidos que de conformidad a sus atribuciones debe desempeñar requiere de una gran infraestructura que haga posible atender todos los aspectos de su competencia en un nivel óptimo, para tal efecto considero que deben canalizarse mayores recursos a la capacitación del personal adscrito, mejores sueldos e incentivos, así mismo debe haber un incremento presupuestal a los instrumentos de comunicación para lograr mayor difusión de los programas, objetivos planes y posibles beneficios que proporciona la Institución. Hecho imposible de realización dada la política de recorte y ahorro presupuestal.

En otro orden de ideas, se hace obligado el hecho de sugerir un mayor ahondamiento en el estudio de la Procuraduría Agraria en el ámbito escolar universitario. Dicho esto por el poco o casi nulo análisis de que ha sido objeto, ya sea por su reciente creación o por su poca incorporación a los planes de estudio. Hago incapie en el presente punto dirigiéndome a la comunidad universitaria en general, catedráticos y alumnos, exhortándoles a remarcar esfuerzos en el estudio de la Institución referida.

Al tenor del anterior comentario, debo sugerir una

integración y coordinación del sistema educativo a nivel universitario para con la Procuraduría Agraria, implementando programas de apoyo, retroalimentación y coparticipación en la esfera de acción de la propia Procuraduría. En este aspecto pudieran estar inmersos también por otras áreas científicas y técnicas más allá del Derecho, por ejemplo, la Informática, la Administración, el trabajo Social, y en sí a toda disciplina participante en la esfera de actividad de la Procuraduría en referencia. Inclusive pudieran incrementarse los programas del Servicio Social universitario en la Institución.

**CONCLUSIONES:**

1.- Desde la época de la Colonia y hasta nuestros días ha existido en México el acaparamiento de tierras, una injusta distribución y el despojo de las mismas. Todas las medidas tomadas para evitar dichas irregularidades han sido infructuosas, ya que a pesar del reparto agrario el campesinado ha estado inmerso en la pobreza y el olvido institucional. La guerra de Independencia, la desamortización de los bienes del Clero (que incluía a la propiedad de tierras ociosas), La Ley de terrenos Baldíos el movimiento de colonización territorial y la Revolución no pudieron crear una clase campesina fuerte, autónoma, autosuficiente, que no requiriera la emancipación del Estado. La consecuencia ha sido la marginación de los trabajadores del Campo, la descapitalización del agro y el fracaso de todo el sistema agrario nacional.

2.- El primer antecedente formal de la procuración de justicia agraria lo encontramos en el Plan de San Luis, que contempla la Restitución de tierras a todos los pequeños propietarios y la restitución de las mismas a quienes se hubieran visto afectados con la Ley de terrenos baldíos, puesto que se revisarían las disposiciones y fallos para tal efecto. Asimismo en el Plan de Veracruz se contempla la posibilidad de crear leyes que favorecieran: la formación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y restitución de tierras. El punto de partida para la Reforma Agraria fue el Decreto o Ley del 6 de enero de 1915, en la que ya se contemplaba un procedimiento para la restitución y dotación de tierras entre otras cosas, así como la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria, Comisiones Agrarias Locales. No obstante la creación de autoridades administrativas encargadas de substanciar los procedimientos de restitución y dotación, aun no existía un órgano que se encargara de la defensa y representación de los derechos de los campesinos.

3.- El antecedente concreto y mediano de la Procuraduría Agraria data del año 1921, mediante Decreto del 22 de noviembre del mismo año, en que se crea la Procuraduría de Pueblos, encargada de patrocinar a los pueblos que lo desearan; misma que a partir de 1954 se denominaría Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente del Departamento Agrario, que posteriormente se estableció en cada entidad federativa, sin embargo, debido a la falta de conocimiento de los campesinos las gestiones que realizaban se demoraban, ya que en ocasiones se multiplicaban debido a

la intervención de diversas autoridades con la consecuente pérdida de tiempo en perjuicio tanto de la propia administración pública, como de los mismos interesados. Los Procuradores eran nombrados por el Jefe del Departamento Agrario con la aprobación del Jefe del Ejecutivo.

La Procuraduría de Asuntos agrarios se integró por una oficina coordinadora dependiente de la Jefatura del Departamento Agrario y con Subprocuradores en cada una de las delegaciones establecidas en cada entidad federativa y en el Distrito Federal y una Procuraduría en la oficina coordinadora. Su organización estaba regulada por el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Agosto de 1954, el cual también estableció cuales serían sus funciones. En 1973, el Departamento de Asuntos Agrarios se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria a la que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalaba sus atribuciones y responsabilidades, quedando orgánicamente la Procuraduría de Asuntos Agrarios integrada en la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, de tal manera que el Reglamento de la Secretaría enunciaba las atribuciones de la Dirección General de Procuración Social Agraria.

4.- Tanto la Procuraduría de Pueblos, que se fue transformando hasta constituir la Procuraduría de Asuntos Agrarios y más tarde la Dirección General de Procuración Social Agraria, la Dirección General de Procuración Quejas e Investigación Agraria, así como la actual Procuraduría Agraria, han tenido una problemática compleja y difícil de resolver, y sus esfuerzos han sido infructuosos ya que su trabajo no se ha reflejado en un mejoramiento en las condiciones de vida del campesinado mexicano.

5.- La Procuraduría Agraria es una institución creada a raíz de las reformas y adiciones hechas al artículo 27 constitucional, publicadas el 6 de enero de 1992 para llevar a cabo una función que por su naturaleza compete al Estado, pero con autonomía plena respecto a la Administración Pública, debido al incremento de los problemas y necesidades en el agro mexicano, las cuales no podían ser atendidas a plenitud por las dependencias que existían hasta antes de las reformas al artículo constitucional mencionado.

Sin embargo, para que esta importante institución surgiera fue necesario que se dieran importantes cambios en las instituciones encargadas de atender los problemas inherentes a los derechos agrarios de los campesinos.

6.- Como se ha dicho, la Procuraduría Agraria es un organismo de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene su domicilio en la Ciudad de México Distrito Federal y con delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en todos los lugares que se estimen necesarios, siendo la encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios, avocindados y jornaleros agrícolas mediante la aplicación de la legislación agraria.

5.- La estructura orgánica y funcionamiento de la Procuraduría Agraria están regulados por su propio Reglamento Interior, la que está presidida por un Procurador y contará con unidades técnicas administrativas para el despacho de los asuntos de su competencia, asimismo contará con directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitadores, asesores, conciliadores, secretarios arbitrales, peritos, dictaminadores, inspectores, verificadores, notificadores, instructores de capacitación y personal técnico administrativo que el Procurador determine con apego al presupuesto que se le asigne. Los recursos humanos que conformen la Procuraduría Agraria deberán reunir los requisitos que señala la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría, asimismo para efectos del desempeño de sus actividades deberán hacerlo con estricto apego a las disposiciones agrarias correspondientes, a efecto de que se obtengan resultados satisfactorios en el ejercicio de sus funciones en beneficio de los derechos agrarios de los campesinos.

6.- La creación de la Procuraduría Agraria como autoridad administrativa encargada de representar los derechos de los campesinos y de asesorarlos para garantizar la seguridad jurídica de los mismos mediante la protección de sus intereses agrarios, representa un avance en lo relativo a la procuración de justicia en materia agraria, por lo que para tales efectos es importante que el personal que la integre reúna el perfil necesario en cuanto a conocimientos de la materia y preparación profesional correspondiente, para que lleven a cabo la aplicación de la Ley, afrontando los problemas del campo mediante la oportuna intervención de esta institución.

7.- La trascendencia de la Procuraduría Agraria se centra en el cumplimiento que esta institución dé a la legislación que le atribuye las facultades y cometidos que se le han encomendado, garantizando la seguridad jurídica de los trabajadores del campo, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avocindados, sucesores, etc. e impulsar la defensa y desarrollo de este sector productivo del país. La historia ha demostrado que las disposiciones legales dictadas en materia agraria que han pretendido beneficiar a la clase

campesina, no tienen la trascendencia buscada si no son cumplidas a plenitud, por lo que la actual Procuraduría adquiere el gran compromiso de ser una institución de servicio social que promueva la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia en materia agraria, así como garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

8.- Si a través de la Procuraduría Agraria se llega a hacer efectivo el fomento de la integridad de las comunidades indígenas, asesorándolos, asistiéndolos y representándolos en sus reclamaciones y promociones ante las diversas dependencias federales, estatales y municipales, que están obligadas a darles apoyos, asistencia y servicios para el mejor aprovechamiento de sus recursos y mejoren su nivel de vida; se estará ante un gran avance en la procuración de justicia a los grupos indígenas que mucho lo requieren.

9.- Otro de los avances en la legislación agraria y en donde se deben dar resultados inmediatos, es en lo relativo a las atribuciones de la Procuraduría Agraria para prestar atención a jornaleros y vecindados, que por su situación padecen graves problemas por la carencia de tierras propias y prestan sus servicios de mano de obra a los que si las poseen, siendo en muchos casos injusta, provocando inclusive la emigración; por lo que el organismo en cuestión adquiere un gran compromiso al tener entre sus deberes el prestar servicios de asesoría, organización, promoción, concertación de programas de empleo, desarrollo de programas educativos de capacitación, integración de las bolsas de trabajo, y otras muchas obligaciones en beneficio de los jornaleros y vecindados agrícolas.

10.- Como ya lo he manifestado, gran parte del problema agrario que sufre el país, se debe al desconocimiento de la legislación de la materia, por los propios afectados y en no pocos casos, de quienes están encargados de aplicarla, por lo que es necesario que se lleven a cabo, por medio de la Procuraduría Agraria en coordinación con otras dependencias, federales, estatales y municipales, programas de divulgación entre los protagonistas de este sector, que les proporcionen el conocimiento de sus derechos para que puedan hacerlos valer.

**BIBLIOGRAFIA.**

**CALZIADA PADRON, FELICIANO:** *Derecho Constitucional*, México, Edit. Harla. 3a. ed. 1989. 559 págs.

**CHAVEZ PADRON, MARTHA:** *El Derecho Agrario en México*, México. Edit. Porrúa. 10a. ed. 1991. 485 págs.

**CHAVEZ PADRON, MARTHA:** *El proceso social agrario y sus procedimientos*. México. Edit. Porrúa. 2a. ed. 1976. 289. págs.

**ECKSTEIN, SALOMON:** *El Ejido colectivo en México*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1a. ed. 1968. 382 págs.

**FRAGA, GABINO:** *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa. 30a. ed. 1991. 506. págs.

**GOMEZ COLLADO, ROBERTO:** *Avances del Derecho Administrativo Económico y Social*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. Praxis. 1979. 220 págs

**GONZALEZ, PEDRO:** *Historia de la cuestión agraria en México*. México, Edit. Porrúa. 1978. 312. págs.

**MARTINEZ CARRILLO, RAFAEL:** *Leyes Agrarias, apuntamientos*. México, Edit. Librería y Casa Editorial. 183 págs.

**MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR:** *Reforma Agraria Mexicana*, México, Edit. Porrúa. 1a. ed. 1977. 437. págs.

**MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON:** *Introducción al estudio del Derecho Agrario*. México. Edit. Harla. 2a. ed. 1989. 325. págs.

**MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ:** *Los actos jurídicos agrarios*. Edit. Porrúa. 1a. ed. 1971. págs. 293.

**MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO:** *Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades ejidales de la República mexicana*. México. Edit. U.N.A.M., 1a. ed. 1969. 337 págs.

**MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO:** *El problema agrario en México*, México, Edit. Porrúa, 9a. ed. 1966. 546 págs.

**SAYEG HELU, JORGE:** *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México. Edit. Pac. 2a. ed. 1986. 221 págs.

**LEGISLACION CONSULTADA**

**DECRETO** del 10. de Julio de 1953, que crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios, Diario Oficial de la Federación del 5 de Agosto de 1953

**REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS**,. Diario Oficial de la Federación del 3 de Agosto de 1954

**DECRETO** por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 6 de Enero de 1992.

**LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**. Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1958.

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**. Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1976.

**LEY AGRARIA**. Diario oficial de la Federación 26 de Febrero de 1992

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**. Diario Oficial de la Federación de 10. de Diciembre de 1980.

**LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES**. Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, modificada por el Decreto publicado el 24 de Julio de 1992.

**ACUERDO** del Secretario de la Reforma Agraria, de fecha 6 de Septiembre de 1985, Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 1985.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA**. Diario Oficial de la Federación del 30 de Marzo de 1992.