

La procuración agraria en la historia de México*

ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ

La función de la procuración agraria siempre ha estado presente en nuestra nación a lo largo de su historia, desde el descubrimiento y conquista del nuevo mundo. El sometimiento físico y moral del indígena lo hizo presa fácil de los abusos cometidos por el colonizador español, generándose en la Corona y autoridades virreinales una clara conciencia de la necesidad de establecer instituciones que tuvieran a su cargo la responsabilidad de darles asistencia y protección para equilibrar las fuerzas. Esto con el propósito de respetar, por lo menos de forma limitada, su patrimonio territorial aun a costa de contraponerse a los intereses de la ingente migración peninsular y de la opinión prevaleciente sobre la condición de los naturales. Es larga la lista de las instituciones creadas primero para la protección de los indios y después de los campesinos y pobres en general, en la medida en que aquellos fueron perdiendo la identidad étnica debido al mestizaje. Por mi parte, únicamente incluyo en este breve trabajo algunas de las figuras más importantes, representativas de los esfuerzos por mantener esa labor en la historia de la Colonia y después como nación.

Habrà que reconocer en un balance justo que, en general, las instituciones de procuración social para el campesino constituidas en las etapas colonial e independiente de nuestro país, no lograron su cometido esencial. Como los hechos consignados en la historia lo demuestran, el despojo de la tierra en perjuicio de indígenas y campesinos fue constante y ascendente, al margen de la ley e instituciones, pero también contando con el apoyo de estas hasta lograr las enormes concentraciones de la tierra a principios de nuestro siglo.

El campesinado mexicano se ha mantenido en desventaja crónica ante los intereses y los capitales. Esta desventaja presenta dos grandes etapas históricas: la primera tiene lugar con los pueblos indígenas precisamente por el proceso de sometimiento hacia el español dominante, presente a lo largo de la etapa colonial. La segunda, al término de la Colonia con la Independencia nacional, en

* Este artículo se publicó en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 4, julio-septiembre de 1996.

que la situación de desventaja continuó en perjuicio de los núcleos de población indígena que aún subsistian, sumándose los campesinos que ya entonces eran producto del mestizaje, quienes tuvieron que luchar contra el encomendero primero, el hacendado y latifundista después.

Al ser los campesinos verdaderos protagonistas de la lucha armada revolucionaria, la necesidad de hacerles justicia se hizo evidente y su instrumento se plasmó en la Constitución de 1917, materializado en el reparto agrario; en otras palabras, ordenando el respeto a la propiedad indígena, el derecho de los núcleos de población a recibir tierras y el fraccionamiento de los latifundios. Pero también se comprendió que con este proceso radical el campesino de nuevo se enfrentaba a luchar contra fuerzas e intereses que aún prevalecían, continuando su situación de desventaja. De esta manera, el Estado tuvo que reconocer la necesidad de continuar con la asistencia legal que hiciera viable la lucha por la tierra, generando nuevas instituciones de procuración agraria.

La estrategia social, política y económica instaurada por la procuración agraria no siempre ha podido estar al nivel de las necesidades reales del campesinado, quedándose en muchas ocasiones en buenas intenciones. Ante el estado general de deterioro del campo, tiene lugar la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992 ocasionando un importante cambio en la estructura de tenencia de la tierra; es decir, la culminación del reparto agrario; el establecimiento de mecanismos para la seguridad jurídica definitiva de los campesinos en general; la liberalización de la propiedad social, permitiendo contratos diversos y aun la trasmisión de parcelas; la autorización de la adquisición de tierras por personas morales; la creación de los Tribunales Agrarios y, finalmente, la constitución de la Procuraduría Agraria (PA).

La creación del órgano especializado para la asesoría y protección del campesino resultaba a todas luces indispensable ante la trascendencia de los cambios que introdujo la reforma constitucional, tomando para ello la abundante experiencia que en la materia ha existido a lo largo de la historia del país. Hay que recordar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue creada apenas en el presente decenio con el propósito de defender los derechos fundamentales del hombre desde el punto de vista de su concepción general del ser humano. Bien se podría afirmar que la procuración agraria en México, al

existir desde la Colonia, se ha convertido en un antecedente directo del mismo *Ombudsman* general.

Evolución histórica de la procuración agraria

ORÍGENES

La procuración de justicia en materia agraria en México tiene muchos antecedentes, entre los que destaca la necesidad de establecer instituciones para proteger y defender los intereses del hombre de campo, procurando la obtención de justicia y respeto a sus derechos; esto se remonta a tiempos en que comenzó la dualidad del conquistador y conquistado, español e indígena, amo y siervo, situación que es el punto de partida del largo camino en la defensa de los indígenas frente a los conquistadores, iniciado en Mesoamérica y el proceso de mestizaje del nuevo mundo, de su estructura política y social y, por supuesto, de su sistema de tenencia de la tierra.

En el periodo prehispánico no existen antecedentes de una función procuradora de carácter social. Don Lucio Mendieta y Núñez, al referirse al sistema de tramitación judicial en los reinos mesoamericanos que conformaban la triple alianza, dice: “No se tienen noticias de que hayan existido abogados; parece que las partes (...) hacían su demanda o acusación o su defensa por sí mismos (...)”.¹ Sin embargo, Fray Bernardino de Sahagún afirma lo contrario, señalando:

El procurador favorece a una banda de los (*sic*) pleiteantes, por quien en su negocio vuelve mucho, y apela, teniendo poder y llevando salario para ello. El buen procurador es vivo y muy solícito, osado, diligente, constante y perseverante en los negocios, en los cuales no se deja vencer, sino que alega de su derecho, apela, tacha los testigos, ni se cansa hasta vencer la parte contraria y triunfar della (...).²

Por su parte, Guillermo Floris Margadant, dice: “El procedimiento judicial azteca era oral, donde era posible que los *tepanlatoanis* pudieran intervenir, personajes que guardaban semejanza con los actuales abogados”.³

¹ Lucio Mendieta y Núñez, 1985, p.144.

² Bernardino de Sahagún, 1989, p. 598.

³ Guillermo Floris Margadant, 1986, p. 25.

Concluido el proceso de la conquista, se inicia el de la construcción de la Nueva España con la visión y sentimiento, entre sus protagonistas, de vencedores y vencidos, manifestado en el vasallaje a que fue sometido el indígena sobreviviente. No obstante, la preocupación de la Corona por respetar la propiedad comunal, elemento primordial en la vida de los indígenas tanto para su arraigo como para su autosuficiencia, desde el inicio del periodo colonial tuvo lugar una actitud de abuso generalizado por parte de los españoles y autoridades novohispánicas, especialmente referida al despojo territorial.

La propia Isabel la Católica, reina de España, en su testamento fechado el 23 de noviembre de 1504, encarga a su esposo e hijos velar por el bien de los indios, arenga tomada como propia por diversos humanistas y juristas de la época como fueron, aparte de Fray Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria, Ginés de Sepúlveda, Francisco Suárez y Domingo de Soto, entre otros. Algunos defensores de la colonización española han calificado a Fray Bartolomé de las Casas como autor de la que han denominado “leyenda negra” de la conquista y colonización, afirmando también que la “legislación de indias” significó un conjunto de disposiciones legales dictadas por España para la protección y tutela del indígena, inspirándose en el benevolente trato que debía darse al indio.⁴

Con el arribo español a las Indias Occidentales a fines del siglo xv nacen los repartimientos de indios, concesión por la que se autorizaba que los descubridores se beneficiaran con el trabajo de los naturales, traduciendo de esta manera el vasallaje que como tributo se habría de rendir. En contra de la encomienda pronto se manifestaron voces discordantes, de las que merece especial atención la del citado Fray Bartolomé de las Casas, quien hizo suya la defensa del aborigen y por ello recibió el nombre de Defensor de los Indios; para su labor, desde 1515 se trasladó a las Cortes Españolas, reiterando repetidamente su protesta contra los abusos de los encomenderos.

Posteriormente, en las juntas de Valladolid y Barcelona, expuso sus argumentos sobre el oprobioso régimen, ocasionando en 1542 que se dictaran las Leyes Nuevas con las cuales se intentó suprimir la encomienda y sustituirla por un sistema de empadronamiento y tributación general de los indígenas en favor de la Corona. No obstante estos esfuerzos, tres años después se revocó la

⁴ *Enciclopedia jurídica Omeba*, 1985, pp. 367, 369, 373.

disposición que había derogado a la encomienda. A partir de esta fecha, creció la cantidad de cédulas y ordenanzas de carácter protector en favor del indígena, ante las que, sin embargo, la encomienda continuó vigente.⁵

Asimismo, es importante mencionar que con la defensa que hace Bartolomé de las Casas en favor del aborigen, de su libre naturaleza y su capacidad racional, obtuvo a su favor una declaración del Papa Paulo III del 9 de junio de 1537 en la cual señaló: “Los dichos indios no están privados, ni deben serlo, de su libertad, ni del dominio de sus bienes, y que no deben ser reducidos a servidumbre”. La defensa del aborigen logró ganarse, mas no así la de la raza negra, pues el mismo Bartolomé de las Casas consideró que estas eran criaturas irracionales que debían traerse de África para sustituir a los indios en las tareas más ignominiosas.⁶

Desde el mismo descubrimiento, la protección a los indios se transformó en un asunto de Estado, como bien se desprende del nombramiento en la persona de Fray Bartolomé de las Casas como Defensor de los Indios, quien realizó un trabajo de apostolado en búsqueda permanente de su reconocimiento como personas capacitadas y dignas de respeto por parte de la Corona y de la emergente sociedad dominante de la Nueva España, procurando el respeto a sus derechos y territorios.

No hay duda de que existía una clara conciencia, tanto de la Corona española como de las altas autoridades virreinales de la época, en este sentido. Independientemente de los principios humanistas, consideraron a los sujetos de esta protección desde dos aspectos primordiales: su conservación como fuerza de trabajo autosuficiente, sin costo hasta aquí para la Colonia, mediante el recurso del respeto a sus propios medios de subsistencia, y el cumplimiento del compromiso con la iglesia para la labor evangelizadora.

Françoise Chevalier comenta que la ganadería practicada por los españoles, a 20 años de la conquista, ya se había convertido en un grave peligro para las comunidades indígenas por lo que las autoridades tuvieron que recurrir a medidas de protección. Por ello, los dos primeros virreyes persiguieron con energía los abusos: “Mendoza destinaba dos mañanas cada semana a dar audiencia a

⁵ Martha Chávez Padrón, 1974, p. 203.

⁶ *Idem*, p. 205.

todos los indios que venían a quejarse, mientras que su sucesor, Velasco, emprendió una defensa sistemática de los indígenas, vigilando personalmente la ejecución de sus órdenes siempre que le era posible.⁷

Por estas razones, desde el inicio de la época colonial tuvo lugar la creación de cargos, nombramientos y designaciones para la función específica de proteger los intereses de los indígenas, siempre bajo la estructura oficial y representativa de la Corona, independiente de los abogados y procuradores de carácter privado; es importante decir que la dependencia que prevaleció sobre las actividades de los procuradores sociales respecto de las mismas autoridades, tuvo una gran influencia en ellos y los limitó en cierta forma ante los encargados de impartir la justicia, haciendo muy escasos los resultados, como puede apreciarse con la continua y paulatina pérdida de las posesiones indígenas.

LA COLONIA

A escasos dos años de consumada la conquista por Hernán Cortés, en 1523, la naciente colonia de la Nueva España ya conocía los embates de las cada vez más crecientes peregrinaciones de aspirantes a colonos, con la intención de tomar una parte en el reparto del vasto territorio que se incorporaba a la madre patria. Los ecos de la guerra de conquista aún permanecían en los oídos de los habitantes de Mesoamérica, al mismo tiempo que el proceso de despojo de la propiedad territorial de los indígenas ya estaba en pleno auge, a pesar de las disposiciones de la Corona española para que esta se respetara.

Como ejemplo de dichas disposiciones está la siguiente:

[73] Que no se consienta que a los indios se les haga guerra, mal, ni daño, ni se les tome cosa alguna sin paga. El Emperador don Carlos en la ordenanza 8 de 1523. Tomo 4, p. 249. Los nuestros gobernadores, que entraren a muchos descubrimientos, han de prohibir escusar y no consentir, ni permitir que a los indios se les haga guerra, mal, ni daño alguno, ni se les tome cosa alguna de lo que fuere suyo sin se lo pagar, por que de miedo no se alboroten ni se levanten (...) Ley 27, título 3, libro 7.⁸

⁷ Françoise Chevalier, 1976, p. 237.

⁸ Antonio de León Pinelo, *op. cit.*, p. 1811.

Como se desprende de su contenido, la Corona reflejó su preocupación sobre el control de la población indígena ordenando en consecuencia el respeto a sus bienes, entendiendo como parte de estos a las tierras que efectivamente detenían para su subsistencia.

En lo referente a las tierras vacantes susceptibles de reparto entre los españoles, la Colonia procedió concediendo las mercedes necesarias, pero teniendo cuidado de que participara la autoridad encargada de la protección de los indios; así, existen en las Leyes de Indias:

Ley VI. Que las tierras se repartan con asistencia del Procurador del Lugar. El Emperador D. Carlos a 26 de junio de 1523, y en Toledo a 24 de mayo de 1534. Al repartimiento de las vecindades, cavallerías, y peonías de tierras, que se huvieren de dar a los vecinos: Mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad, ó Villa donde se ha de hacer.⁹

Ante la ineficacia en la contención de los despojos en perjuicio de los indígenas en aquellos primeros años de la Colonia, fue indispensable que la Corona expidiera disposiciones que ya contemplaban expresamente la devolución de tierras despojadas; como ejemplo tenemos:

Cédula de 31 de mayo de 1535, previniendo se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado. D. Antonio de Mendoza (...) Yo soy informado que algunas personas de las que tienen yndios encomendados (...) les han tomado é ocupado muchas tierras y heredades (...) é porque esto es cosa á que no se ha de dar lugar, é nuestra intención e voluntad es que los dichos yndios sean bien tratados é no reciban agrauio (...) é si algunas tierras ó heredades vuieren tomado y ocupado á los dichos yndios, se los hazed luego voluer y restituir libremente (...) Fecha en Madrid, a treinta y uno del mes de Mayo de mil é quinientos é treinta y cinco años (...).¹⁰

Sin embargo, las reales cédulas de protección a la propiedad indígena siguieron sin surtir efecto, lo que hizo necesaria la creación de nombramientos específicos para hacer cumplir la normatividad en el sentido de la protección a los débiles. De esta forma, está el Oidor Protector de Indios. Existen múltiples antecedentes en los que se ordenaba la participación de Oidores en todo aquel

⁹ Jesús Sotelo Inclán, 1979, pp. 30 y 31.

¹⁰ *Idem*, p. 53.

asunto que tuviere relación con operaciones de tierras pertenecientes a los indios, de tal suerte que estos solamente podían transmitirlos con la participación de dichos Oidores; como ejemplo tenemos: “Real Cédula por la que se autoriza la compra de tierra a los indios que como Señores tuviesen alguna heredad, pero con la asistencia de un Oidor. Madrid, 11 de febrero, 1540”.¹¹ Hay también antecedentes del Oidor Protector alrededor del año 1620, en que se establece su integración a los tribunales privativos o especiales, nombrados o removidos libremente por los virreyes. Estas instituciones estaban integradas además por un Fiscal de la Audiencia, un Escribano y un Alguacil, cuyo objeto era dirimir en todo lo concerniente a los bienes de la comunidad de indios; antecedentes de su actuación también se localizan en los años de 1687, 1692 y 1765.¹²

En 1542 se encuentran antecedentes del Protector de Naturales, nombramientos otorgados en ciertas provincias por orden real, que fueron suprimidos 40 años después con el objeto de evitar el gasto que originaban, pero que, sin embargo, fueron restablecidos a fines del siglo XVI. Françoise Chevalier dice que, durante el siglo XVI, llegó a conformarse una jerarquía local de vigilantes, multiplicándose los títulos como el de Alguacil Mayor Amparador de los Indios, de Defensor y, especialmente en el Norte, el de Protector.¹³

La figura del Procurador fue la más socorrida al principio del periodo colonial por lo que hay diversas variantes. En 1543 hay antecedentes del nombramiento de Procurador General: “Queja del procurador de la ciudad de Puebla de los Ángeles transcrita en un mandamiento del Virrey Mendoza al Corregidor de Tlaxcala y Cholula: las actividades de Martín Partidor como acaparador de tierras. Puebla, 23 de abril de 1543”.¹⁴ De esta forma, el Título Decimotercero, en la Recopilación de Leyes de Indias se dedica al tema “De los Procuradores”, iniciando: “[1] Que en cada Audiencia aya numero cierto de procuradores. Don Felipe II en la ordenança 232 de Audiencias de 1563. Tomo 2, p. 284 (...)”. Si bien es cierto que el citado título se refiere en general a quienes ejercen la actividad profesional de la procuración, aunque con cierta diferencia de los abogados, a quienes se les dedica el Título Noveno de la obra citada, lo cierto

¹¹ Antonio de León Pinelo, *op. cit.* p. 1813.

¹² Françoise Chevalier, *op. cit.* p. 390.

¹³ Guadalupe Rivera Marín, 1983, p. 183.

¹⁴ Jesús Sotelo Inclán, *op. cit.*, pp. 60, 61 y 75.

es que en ella misma tienen lugar disposiciones proteccionistas en favor de los indígenas, como el caso siguiente: “[7] Que no lleuen salario de señalado por el presidente y oydores. Don Felipe II allí, ordenança 249. Tomo 2 p. 285. Los Procuradores no lleuen mas salario (...) en negocios y pleitos de indios (...)”.¹⁵

Una figura distinta fue la del Fiscal de la Audiencia, Protector de los Indios, contenida en las disposiciones siguientes:

[44] Que los fiscales tengan por obligación particular acudir a la libertad de los indios’ y [41] Que los frayles sean protectores de los indios y los defiendan y alegen por ellos. Don Phelipe II en Monçon de Aragon a 6 de septiembre de 1575 (...) Porque a causa de la pobreza y por sauer de los indios naturales de las nuestras Indias (...) mandamos que los fiscales de las nuestras Audiencias sean protectores de los dichos indios y los ayuden y fauorezcan en todos los casos y cosas que las leyes (...) y en las Audiencias donde huuiere protectores generales, letrados y procuradores de Indias se informaran como los ayuden para suplir en lo que faltaren en coadjuvarlos (...)’.¹⁶

Una variante fue el Procurador de Pobres, de acuerdo con el antecedente siguiente: “[11] Que el salario del letrado y procurador de pobres no se pague de la Real Hazienda. Don Felipe II en Madrid a 26 de mayo de 1573 (...) Ley 29, título 9, libro 5”.¹⁷

Ante el alud de controversias suscitadas en perjuicio de los indios, como instancia jurisdiccional especial para los naturales y con ello el afán proteccionista respecto de sus derechos, se emitieron disposiciones por las que se creó al Juzgado General de Indios. Françoise Chevalier nos dice que desde 1574 existió en la Audiencia dicho tribunal para asuntos indígenas, ante el cual el “procurador de los indios para la defensa general de los naturales de este reino” tenía especialmente a su encargo proporcionarles ayuda y atender a sus procesos.¹⁸

Hacia 1582 se da el nombramiento de Visitadores designados para la protección de los indios:

¹⁵ *Idem*, pp. 94 y 95.

¹⁶ Manuel Fabila, p. 29.

¹⁷ Jesús Sotelo Inclán, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

¹⁸ Francisco de Solano, *op. cit.*, p. 485.

[15] Que donde no zesaren los agrauios hechos a indios se hauise para que vaya vissitadores. Don Felipe II en Lisboa a 11 de junio de 1582. Tomo 4, p. 266. Porque para remediar los agrauios que los yndios reziben en algunas probincias de las nuestras Yndias, conbiene a vezes ynbiar vi-sitadores que los reformen y visiten las dichas prouincias, y prouean lo que tocara al bien de los dichos yndios (...).¹⁹

Otro ejemplo de esta labor está en la relación que hace el Visitador de la Nueva Galicia, licenciado Paz de Vallecillo, en el informe a la Corona respecto de la concesión de estancias y caballerías por los virreyes y gobernadores en perjuicio de pueblos de indios, fechada el 28 de febrero de 1608.²⁰

En la Recopilación de las Indias de Antonio de León Pinelo aparece el Protector de Indios, señalando: “[1] Que aya protectores de indios, que los amparen y defiendan, y guarden las ynstruciones del gouierno. Don Phelipe II en Madrid, a 10 de enero de 1589. Tomo 4, p. 334.”²¹

La designación del Procurador General de Indios en la Nueva España, señala la importancia que a la función se le concedió por parte de la Corona; tan amplio cargo y la trascendencia de sus funciones se desprende del mandamiento del virrey Don Gaspar de Zúñiga del 1 de octubre de 1603, en el cual se refiriere al Señor Pedro Díaz Agüero, persona que ocupaba el citado nombramiento, en el sentido de amparar tierras correspondientes a congregaciones de naturales.²² Como antecedente adicional del Procurador de Indios existe también en el juicio seguido por la comunidad de Anenecuilco, Morelos, ante el Juzgado General de Naturales, para la recuperación de sus tierras, conforme lo ordena el auto procesal del 23 octubre de 1786 respecto del cual Jesús Sotelo Inclán comenta: “(...) El hecho es que los indios, tratados como menores de edad, quedaron bajo el asesoramiento del Procurador de Indios, que en lo futuro habría de guiarlos”.²³

Si se retrocede a la figura del Protector General de los Indios, semejante a la citada, y que constituye también la ampliación del nombramiento, se encuentra en la Recopilación de Leyes de Indias: “[10] que el protector general de los

¹⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991-1992.

²⁰ Manuel Fabila, *op. cit.*, p. 143.

²¹ *Idem*, p. 155.

²² *Idem*, p. 779.

²³ *Idem*, pp. 363 y 364.

indios no sea remouido, sin causa legitima. Don Phelipe III en Madrid a 4 de julio de 1620”.²⁴

Otra modalidad se encuentra en el Abogado de Indios, originada del antecedente siguiente: “Licencia del virrey a la comunidad de Nexapa para que pueda tener 500 vacas, después de recibidos los informes de un General Alcalde Mayor, del Fiscal de la Audiencia, del Abogado de los Indios y de otro abogado. México, 21 de agosto de 1634”.²⁵

Posteriormente, está el Fiscal Protector de la Propiedad Indígena, ya que como consecuencia de la compra de tierras propiedad de los indígenas realizadas en gran parte por medio de la simulación, a precios muy bajos, con engaños y coacciones, significando nuevas formas de despojo, motivó que Felipe II dictara real cédula en donde se ordenaba que, una vez descubierta alguna operación bajo estas condiciones, “los fiscales protectores de la propiedad indígena deberían demandar la nulidad de la operación”, con lo que ejercían una función de protección a los intereses de los naturales.²⁶ De este nombramiento hay otros antecedentes en el ya mencionado largo proceso de San Miguel Anecuilco, Morelos, posterior cuna de Emiliano Zapata:

En la Ciudad de México a diez y seis de agosto de 1798: Los Señores Presidente, Regente, y Oidores de la Real Audiencia de esta Nueva España (...) Dijeron: que mandaban y mandaron se haga como pide el Fiscal Protector en su expresada respuesta (...) para que a los indios de Nenecuilco les mida (...).²⁷

También hay antecedente del Fiscal Protector en el año de 1810, dentro de las actuaciones de la citada controversia territorial.²⁸

Sobre la figura del mencionado Fiscal Protector de Indios se encuentran muchos antecedentes a lo largo de la etapa colonial; de esta forma, se tiene a la ley XVII de las Leyes de Indias que señala:

²⁴ *Idem*, p. 363.

²⁵ Antonio de Ibarrola, 1975, pp.192 y 193.

²⁶ Manuel Fabila, pp. 423 y 433.

²⁷ *Idem*, p. 457.

²⁸ *Idem*, p. 500.

Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los Fiscales, y Protectores sigan su justicia. D. Felipe IV en Zaragoza a 30, de junio de 1646. Para mas favorecer y amparar a los Indios, y que no reciban perjuicios: Mandamos, que las composiciones de tierras no sean de las que los españoles hubieren adquirido de Indios contra nuestras Cédulas Reales, y Ordenanzas, o poseyeren con título vicioso, porque en estas es nuestra voluntad, que los Fiscales Protectores, o los de las Audiencias, si no huviere Protectores-Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos a los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento (tomo II, libro IV, título XII, página 104).²⁹

En 1786 hay otro antecedente del Juzgado General de Naturales:

‘Sabido es que la Corona Española consideraba a los indios como menores protegidos por una institución especial que cuidaba sus asuntos e intereses. Por eso la Real Audiencia no quiso conocer la querrela de Anenecuilco sin que antes fuera considerada por el juzgado general de naturales que debía darles consejo y patrocinio’,³⁰ relata Jesús Sotelo Inclán. Como consecuencia de lo anterior está el testimonio de la presencia del Procurador de Indios cuando por acuerdo del 23 de octubre del citado año, se ordena se entreguen las diligencias ‘al procurador de indios, para que con consulta de uno de los destinados a su protección, dirija y arregle el pedimento (...)’.³¹

INDEPENDENCIA Y REFORMA

Ya en el camino de la consolidación de la Independencia de México también existen antecedentes de instituciones de protección de los débiles, entre las que están la Procuraduría de Pobres. Posteriormente, en 1856, Ponciano Arriaga planteó un voto particular sobre la situación de la tierra en el que señaló que la Constitución debería ser la “ley de la tierra”; en 1847 había sido autor del Proyecto de Ley para el Establecimiento de las Procuradurías de Pobres en su calidad de diputado local por San Luis Potosí, lo que dio lugar, al decir

²⁹ *Idem*, p. 535.

³⁰ *Idem*, p. 561.

³¹ *Idem*, p. 563.

de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la aparición del primer *Ombudsman* mexicano. Dicha iniciativa prosperó, aunque con una existencia fugaz, ya que el primer Procurador de Pobres, Don Vicente de Busto hubo de abandonar el territorio nacional por discrepancias con la política interna de la Presidencia de la República.³²

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort expide la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, que contribuye a la liquidación de las comunidades indígenas con el propósito de lograr la titulación individual de la tierra; con ello se abre un periodo de 64 años en el que, al menos oficialmente, dejan de existir las instituciones de procuración de justicia agraria, toda vez que por los alcances de aquella ley formalmente la titularidad de la tierra se integraba a una estructura tenencial de carácter privado, regida por el derecho común.

No obstante, se debe mencionar a la institución del Abogado Defensor de Indígenas establecida por el Imperio de Maximiliano, cuya función se queda sin el reconocimiento y efectos oficiales propios del régimen imperial; pero es justo reconocer la preocupación y responsabilidad que sobre la materia planteó el emperador.

Ejemplo del Abogado Defensor de Indígenas se encuentra el 13 de octubre de 1864, cuando el Comisario Imperial de la península de Yucatán, a nombre de Maximiliano como emperador de México, expide un decreto mediante el cual se nombra un abogado que defienda a los indígenas de la península de Yucatán, estableciéndole como su atribución la de defender a la clase indígena en todos los casos en que sean involucrados, ya sea individual o colectivamente.³³ Además, con la Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866, decretada por el mismo Maximiliano como emperador de México, se concede fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de él, estableciendo en su artículo 14 como medida de protección que los vecinos de los pueblos que tenían derechos que hacer valer y no tuvieran representante, podían elevar directamente al emperador sus quejas, por conducto de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas para que fueran debidamente atendidos.³⁴

³² *Op. cit.*, p. 478.

³³ *Idem*, p. 444.

³⁴ *Idem*, p. 155.

LA POSREVOLUCIÓN

El antiguo Derecho Agrario se conformó con una gran cantidad de disposiciones dispersas, por lo que no había una rama específica que las sistematizara, situación que permaneció hasta principios de nuestro siglo cuando el movimiento armado revolucionario dio nacimiento al país regido por la Constitución de 1917, en la que se consignan los derechos sociales, con especial mención al sector campesino. A partir de esta ley fundamental se inicia la sistematización de las disposiciones en materia agraria, incluyendo aspectos radicales como el reparto masivo de la tierra mediante la destrucción de los latifundios, lo cual da lugar a una rama autónoma del derecho que ha sido denominada Derecho Agrario revolucionario o de la reforma agraria. Bajo esta sistematización existe una clara definición sobre los derechos agrarios a tutelar, así como el establecimiento de instituciones que, por una parte, debían vigilar la correcta aplicación de la legislación en la materia y, por otra, tomar a su cargo la protección cabal de los derechos del sector rural en general.

Bajo el nuevo régimen agrario producto de la revolución, dado su alto contenido social, fue evidente la necesidad de que los campesinos contaran con apoyos especiales en la tramitación de sus expedientes. La circular 43 del 11 de abril de 1921, expedida por el Director de la Comisión Nacional Agraria, señalaba: “También se previene a los CC. Delegados que a partir de la fecha deberán en todo caso asesorar a los Comités Ejecutivos de los pueblos, cuando las Comisiones Locales Agrarias de los Estados, por cualquier circunstancia, no lo hicieren así”.³⁵ Luego entonces, se podría hablar de la figura especial del Delegado Agrario Asesor de Pueblos.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* el 18 de abril de 1922 se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, facultando al Ejecutivo de la Unión a reorganizar y reglamentar en materia agraria. El Artículo 4º indicaba:

Se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que los desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria.³⁶

³⁵ *Idem*, p. 779.

³⁶ *Idem*, pp. 363 y 364.

Para Antonio de Ibarrola, los Procuradores de Pueblos fueron la imagen de los funcionarios que durante la Colonia representaron al indígena y que, en su concepto, vinieron a lograr el nivel de moralización en la aplicación de la ley que era requerido.³⁷ Aun con esto, es correcto afirmar que en esta época coexistieron la institución procuradora de los derechos de los pueblos de campesinos y el funcionario público que, a la par que cumplía sus labores oficiales, realizaba las de asesor de aquellos pueblos.

El reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926 estableció en el artículo 3° que, con dependencia del Oficial Mayor, existiría una Inspección de Procuraduría, y el artículo 7° señaló que dicha oficina tendría la Sección de Quejas y las Procuradurías de Pueblos existentes en las diversas delegaciones. Los artículos del 163 al 166 de este ordenamiento señalaban como funciones de las Procuradurías de Pueblos la atención respecto de las solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como las diligencias relacionadas con el fin de obtener su posesión; la gestión ante las autoridades correspondientes para la pronta ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas; la presencia de los actos procesorios de ejidos para producir los alegatos que resulten necesarios, y la representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo.³⁸

En el *Diario Oficial* del 25 de mayo de 1927 se publicó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, que señalaba en su artículo 64 que, por conducto del Procurador de Pueblos en la entidad federativa, se designaría al representante de los vecinos de la junta censal ante la Comisión Local Agraria.³⁹ En el *Diario Oficial* del 18 de agosto de 1927 se publicó la Ley que reforma a la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del Artículo 27 constitucional del 23 de abril de 1927, en cuyo artículo 133 se establece: “Subsistirá la institución de Procuradurías de Pueblos”.⁴⁰ El 1° de junio de 1929 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las reformas y adiciones de la misma contenidas en el Decreto del 17 de enero de

³⁷ Manuel Fabila, p. 363, y Antonio de Ibarrola, pp.192 y 193.

³⁸ Manuel Fabila, pp. 423 y 433.

³⁹ *Idem*, p. 457.

⁴⁰ *Idem*, p. 500.

1929, la cual ratifica en su artículo 137 la subsistencia de la institución de las Procuradurías de Pueblos.⁴¹

Para el 1 de enero de 1934 se publica el plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario, en cuya sección dedicada al Departamento Agrario establece en el apartado 6 que: “Por conducto de la Procuraduría de Pueblos se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras (...)”.⁴² Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 17 de enero de 1934 se crea, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, el Departamento Agrario incluyendo en el artículo 2° a la Procuraduría de Pueblos.⁴³

En 1953, mediante decreto publicado en el DOF el 5 de agosto, expedido por el presidente Adolfo Ruiz Cortines se ordena la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. En las consideraciones del citado decreto se mencionan algunos antecedentes sobre la existencia de la institución, ratificando la necesidad de contar con una adecuada asesoría a la clase campesina, proporcionando la dirección y aportando los conocimientos especializados en su beneficio y en el de la propia reforma agraria. Es importante señalar que, de origen, la Procuraduría de Asuntos Agrarios recibió una buena dosis de autonomía respecto de la estructura orgánica del Departamento Agrario –hoy Secretaría de la Reforma Agraria–, ya que se ordenaba la designación de Procuradores de Asuntos Agrarios en cada entidad federativa donde existieran oficinas del Departamento y en las oficinas centrales, los cuales deberían ser nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, del cual dependerían directamente, con la aprobación expresa del Presidente de la República.

Antonio de Ibarrola comenta que Lucio Mendieta y Núñez siempre insistió en que la organización de la justicia agraria no podía estar completa

...sin un adecuado cuerpo de procuradores para patrocinar a los ejidatarios, a los miembros de las comunidades agrarias y a los grupos de peticionarios de tierras (...) y mantuvo la idea de que tal Procuraduría de Asuntos

⁴¹ *Idem*, p. 535.

⁴² *Idem*, p. 561.

⁴³ *Idem*, p. 563.

Agrarios dependiera de la Secretaría de la Presidencia de la República, para asegurar su necesaria independencia frente a las autoridades del ramo.⁴⁴

El reglamento correspondiente fue publicado en el DOF el 3 de agosto de 1954, el cual estableció que el Jefe del Departamento Agrario llevaría el control de las Procuradurías de Asuntos Agrarios por medio de una Oficina Coordinadora (artículo 1º). Como función de carácter general se estableció el asesoramiento gratuito, a petición de parte, de los solicitantes de tierras y aguas, de los campesinos dotados o que en lo futuro lo fueren, “en los problemas jurídicos, administrativos, etcétera” (*sic*), que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses (artículo 3º).

Sus atribuciones y deberes específicos eran asesorar en asuntos agrarios; asesorar y representar, a petición de parte, en cualquier juicio relacionado con cuestiones agrarias; procurar gestión administrativa para la solución de conflictos entre núcleos y de estos con pequeños propietarios; informar a oficinas centrales de los problemas en su adscripción; recorrer su adscripción, estudiar e investigar los casos que esté conociendo; orientar y auxiliar a los campesinos en materia de organización social y económica, así como colaborar con otras autoridades e instituciones particulares en ese sentido (artículo 4º).

Sobre la labor de estas procuradurías existe una cita de Antonio de Ibarrola, quien decía:

Al Ejecutivo, dentro de la indebida precipitación con la que ordenó se elaborara y discutiera la Ley Federal de Reforma Agraria, le tembló el pulso en relación con tal institución (la Procuraduría de Asuntos Agrarios) o temió crear un nuevo organismo burocrático del tipo de defensoría de oficio.⁴⁵

Se publica en el DOF, en 1980, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se establece que le correspondería a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte. Para desarrollar los servi-

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 478.

⁴⁵ *Idem*, p. 444.

cios anteriores se establece un Procurador Agrario en cada delegación agraria, quien dependerá de esta Dirección; también llevará a cabo las investigaciones por violaciones a la ley o contra el personal oficial, estudiando las quejas y reclamaciones que formulen particulares, ejidatarios y comuneros; intervendrá por la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicará investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos; instruirá los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, realizando de oficio o a petición de parte las diligencias que sean necesarias, así como para declarar la nulidad de los actos de simulación agraria (artículo 21).

Reforma constitucional de 1983

El 3 de febrero de 1983 se reforma el Artículo 27 constitucional, adicionando las fracciones XIX y XX; en la primera, se establece el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria al indicar que el Estado dispondrá las medidas para apoyar la asesoría legal de los campesinos, disposición que en la práctica no se materializó pero que de cualquier manera sirvió de sustento a la actuación de la Dirección General de Procuración Social Agraria en el logro del objetivo constitucional.

El 27 de agosto de 1985 se publica en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se establece como parte de su estructura a la Dirección General de Procuración Social Agraria (artículo 2º) señalándole como atribuciones las de emitir normas, lineamientos y disposiciones, así como supervisar a las Procuradurías Sociales Agrarias de las delegaciones; asesorar a los campesinos en general sobre los asuntos de su interés en las cuestiones agrarias; atender demandas y emitir opinión al respecto; intervenir por la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicar investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos; instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables y emitir su dictamen, realizando de oficio o a petición de parte las diligencias que sean necesarias, lo mismo que para declarar la nulidad de los actos de simulación agraria (artículo 20).

Mediante acuerdo del titular de la Secretaría del Ramo publicado en el DOF el 6 de mayo de 1987, se delegaron en las Procuradurías diversas facultades de la Dirección General de Procuración Social Agraria. Básicamente consistieron en otorgar asesoría legal a petición de parte, en favor de ejidatarios, comuneros, poseedores, pequeños propietarios (solamente de propiedades equivalentes a unidades mínimas de dotación individual: 10-00-00 hectáreas, artículo 129, Ley Federal de Reforma Agraria), representantes de bienes comunales, comités particulares ejecutivos, autoridades internas ejidales y comunales, y campesinos en general; representar a los campesinos y núcleos de población en los procedimientos agrarios, también a petición de parte; proporcionar los servicios de gestión administrativa ante cualquier dependencia federal, estatal o municipal; promover la incorporación de los núcleos agrarios en los programas de desarrollo rural; intervenir en lo relacionado con quejas y denuncias; intervenir en el proceso conciliatorio, formulando los convenios respectivos, y recibir las denuncias sobre fraccionamientos simulados de propiedades afectables.

Reforma constitucional de 1992

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Con la reforma al Artículo 27 constitucional publicada en el DOF el 6 de enero de 1992, tiene origen la conformación de una nueva etapa en el Derecho Agrario; en relación con este tema, se mantiene intacta la fracción XIX que fuera adicionada el 3 de febrero de 1983, en la que se establece el imperativo al Estado para el otorgamiento de su apoyo a la asesoría legal de los campesinos, para lo cual se debería crear un órgano especializado en la procuración de justicia agraria.

Señala la citada fracción XIX:

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

Marco legal vigente

El 7 de febrero de 1992, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria (LA), reglamentaria del 27 constitucional, en cuyas consideraciones indicaba:

(...) el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma (...) una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: la Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias (...).

De lo anterior se desprenden como elementos sustanciales en la creación de la PA la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

La LA señala que la PA es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134), cuyas funciones son de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su reglamento, a petición de parte o actuando de oficio, en los términos de la Ley (artículo 135, LA). Su reglamento interior, publicado en el DOF el 30 de marzo de 1993, amplía su cobertura en favor de los derechos de los posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general (artículo 2°).

Como atribuciones específicas de la PA en la Ley se encuentran:

- I. Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la LA (opinar y vigilar los contratos de ejidatarios con terceros sobre el aprovechamiento de sus parcelas o de los ejidos sobre tierras de aprovechamiento).

- to común; opinar sobre los proyectos de desarrollo y escrituras sociales de las sociedades que constituyan ejidos o comunidades con las tierras de uso común, y vigilar el cumplimiento al derecho de preferencia en el caso de liquidación de dichas sociedades, artículo 75);
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria (como en el caso de las controversias sobre la proporcionalidad de las indemnizaciones en caso de expropiación, artículo 96);
 - IV. Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
 - V. Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
 - VI. Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria;
 - VII. Inspección y vigilancia para defender los derechos de sus asistidos, con el auxilio de las autoridades locales (como designar comisario en las sociedades constituidas por ejidos y comunidades, en las que participan personas ajenas, siempre que aquellos no lo hubieren hecho ya, artículo 75);
 - VIII. Investigar y denunciar el acaparamiento o concentración de tierras (latifundios);
 - IX. Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios;
 - X. Denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes, los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del Consejo de Vigilancia sobre irregularidades del Comisariado Ejidal, y
 - XI. Las demás que señalen la Ley, reglamentos y otras leyes (artículo 136), en cuyo rubro se incluye, por ejemplo, la vigilancia sobre el fundo legal

del ejido y sobre el destino a los servicios públicos de las tierras que aporten los ejidos a los municipios u otras entidades (artículo 64).

El reglamento interior enuncia, como atribución genérica, que la PA promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad; fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevará a cabo acciones tendentes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la Ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran (artículo 3°).

Además, el artículo 4° abunda en brindar la asesoría a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos y otros actos jurídicos que celebren sobre sus derechos y bienes agrarios, así como en realizar la gestión ante la Administración Pública Federal para todo lo necesario relativo a la explotación y aprovechamiento de sus bienes; vigilar la integridad del fundo legal; actuar como árbitro en disputas; intervenir en quejas y denuncias sobre violaciones a la ley, faltas y delitos de representantes de núcleos agrarios y los que cometan servidores públicos en procedimientos, juicios agrarios y ejecución de resoluciones y sentencias; emitir recomendaciones a las autoridades; informar a la contraloría las irregularidades de funcionarios agrarios y otros servidores públicos; investigar y denunciar acaparamientos, excedencias y violaciones a límites de pequeña propiedad; dictaminar la terminación del régimen ejidal; defender y salvaguardar la integridad territorial de comunidades indígenas; emitir opinión sobre proyectos de desarrollo y sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como la designación de comisarios, y vigilar el derecho de preferencia de propietarios sociales para recibir tierra en caso de liquidación de sociedades, entre otras.

Respecto a la organización interna, se tiene que su domicilio oficial se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en los estados y oficinas donde estime necesario (artículo 137). Las controversias en las que la PA sea parte serán competencia de los Tribunales Federales; las au-

toridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de atribuciones (artículo 138). Se integra con un Procurador Agrario, un Subprocurador General, los Visitadores Especiales, la Coordinación General de Programas Prioritarios, el Secretario General, un Cuerpo de Servicios Periciales integrado por las Direcciones Generales de apoyo y las demás entidades que se estimen necesarias, entre las que destaca el Consejo Consultivo (artículos 139, LA y 6° del Reglamento Interior de la PA).

Ya antes se afirma que, a la luz de la historia, las instituciones de procuración y defensa del campesino no lograron su finalidad esencial; cuando menos hasta la gesta revolucionaria, pero que aquella lucha hizo evidente la importancia de robustecer la función. De los antecedentes citados se deduce la importancia que reviste la presencia de esta institución en el campo mexicano. Es cierto que ha tenido lugar una reforma modernizadora de las estructuras del agro en México, con la cual se ha buscado encontrar coyunturas que permitan la flexibilidad y desamortización de la propiedad rural, pretendiendo que el capital fluya como inversión, otorgando al campesino la posibilidad de buscar alternativas que le permitan el mejor aprovechamiento de sus recursos; este nuevo esquema, los beneficios y peligros que entraña, implican una necesidad imperiosa de contar con órganos de vigilancia jurídicamente fuertes, que se percaten del cumplimiento de las disposiciones y eviten la generación de conflictos innecesarios en perjuicio de todo productor rural.

De la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992 se deduce una importante disminución en la responsabilidad y participación de la Secretaría de la Reforma Agraria en los aspectos de vigilancia y regulación de la aplicación de la normatividad agraria, delegando la Ley en la PA funciones que le llevan a una relación directa con las políticas del campo. Las atribuciones otorgadas a la PA son especialmente significativas por lo que debe preocupar que su cumplimiento sea tan cabal como eficaz, que resulte oportuno su ejercicio, evitando que sea esta una nueva estructura entorpecedora del desarrollo del campo y que, por el contrario, haga efectiva la tutela de los derechos de quienes realmente lo necesitan.

Es indudable que la PA conserva aspectos de vital importancia, trasladados desde la Colonia, y que aún mantienen vigencia, como es el caso de la asesoría y orientación en general, pero también no es menos cierto que esta forma de procurar el beneficio del campesino debe estar debidamente encauzada hacia formas libres de prejuicios, acorde a la circunstancia actual, en las que se persiga el fin primordial de obtener justicia y sin que existan visiones neoliberales o de paternalismo a ultranza; permitir que se burocratice generaría un proceso de corrupción, dado que si los esquemas de trabajo y los medios de apoyo al campesino no se encuentran muy bien definidos, nos encontraremos nuevamente en el terreno donde campea la imprecisión, la ambigüedad, la ineficacia, el exceso y demás limitantes de los alcances de su actuación, lo que permitiría a la postre su aprovechamiento por quienes busquen fines aviesos.

La estructura y facultades de la PA tienen lugar acorde con las nuevas realidades; bajo este lineamiento, la conformación, actuación y atribuciones vienen a constituir a la PA en el *Ombudsman* de los productores rurales, en la institución que tiene bajo su responsabilidad el cuidado de las garantías constitucionales, individuales y sociales de los sujetos del Derecho Agrario.

Bajo el inmenso peso que implica tal responsabilidad, se considera necesario que las atribuciones otorgadas a la PA tengan un nuevo ajuste, definiendo el campo de su competencia. En efecto, se debe precisar que en la legislación que regula a esta institución de procuración existen diversas lagunas y procedimientos complejos que no necesariamente significarán el beneficio del campesino sino que por el contrario, en su momento, podrían permitir la complicación en la toma de decisiones que lo beneficien y que tendería a convertirla en una instancia generadora de corrupción que termine siendo una carga, como en su momento otras oficinas e instituciones agrarias llegaron a convertirse.

De esta suerte, es indispensable que la PA clarifique y sea aún más precisa en sus políticas de actuación. Desde mi punto de vista, se podrían considerar algunos de los aspectos más relevantes señalados no necesariamente por orden de importancia. Así, me parece preciso reglamentar debidamente la asesoría en el juicio agrario en el caso de enfrentamiento de derechosos (entendiendo a estos como los receptores de los servicios de la PA); en determinados casos, la asesoría general debe ampliarse a terceros no derechosos cuando esta sea solicitada y

por cuyas razones se persiga evitar posteriores complicaciones; la facultad de gestoría de la PA debe ampliarse a negocios y operaciones en el campo (artículos 3° y 4°, fracción II del Reglamento), creando programas de inversión tanto de terceros como de derechosos, dejando de ser una instancia meramente espectadora; la autonomía de la PA debe ser plena para poder hacer efectiva la facultad de emitir recomendaciones que, por otro lado, debe ejercerse por completo; deben especificarse los alcances del auxilio y participación de autoridades locales en las funciones de inspección y vigilancia de la PA, con objeto de evitar conflictos con los gobiernos de las entidades federativas; es necesario definir los casos en que la intervención de la PA deba ser de oficio o a petición de parte, evitando así actuaciones impositivas negativas; el concepto de jornalero agrícola como derechososo es limitado, por lo cual habría que señalarlo como jornalero rural; también respecto de los jornaleros rurales, la Ley los reconoce como derechosos, por lo que la PA los deberá defender y asesorar, lo cual implica su incursión respecto de sus derechos laborales especiales, haciendo necesaria la regulación de esta facultad (hay que recordar que son más de cinco millones en esta categoría); el punto anterior mantiene estrecha relación con la capacidad de gestoría de la PA, especialmente para la generación de bolsas de trabajo; dentro de los derechosos deben considerarse a las sociedades rurales creadas al amparo de la LA, así como también aquellas no mercantiles en que participen los derechosos; también se considera importante una participación más activa respecto de la integración de los núcleos indígenas, vigilando el cumplimiento del artículo 4° constitucional y, especialmente, en lo que se refiere a los estudios de sistematización de usos y costumbres para la conversión del derecho consuetudinario indígena en derecho positivo.

Conclusión

En consecuencia, desde mi punto de vista, la existencia de la PA como una institución perfectamente definida, autónoma, con facultades especiales importantes, se encuentra tan justificada como la misma existencia de la propiedad comunal a lo largo de la historia de México. Desde la Constitución de la Colonia se hizo indispensable que ciertas personas con influencia moral o instituciones especializadas tuviesen como finalidad la protección de la propiedad y demás

derechos de los núcleos de población agrarios, así como de sus integrantes. Este servicio se mantuvo –con una interrupción a fines del siglo pasado e inicios del presente– hasta el establecimiento de la Procuraduría de Pueblos con la misión además de que coadyuvara en el proceso del reparto agrario, y se consolidó en la Procuraduría de Asuntos Agrarios, lo cual permitió sentar las bases para la estructura de la nueva PA. La historia misma la respalda en la encomiable responsabilidad que la Constitución le ha asignado, de cara al nuevo milenio.

Bibliografía

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Antología de Clásicos de los Derechos Humanos*, México, 1991/1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1993. Porrúa, México.
- Chávez Padrón, Martha. 1974. *El derecho agrario en México*, Porrúa, México.
- Chevalier, Françoise. 1976. *La formación de los latifundios en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- De Ibarrola, Antonio. 1975. *Derecho agrario*, Porrúa, México.
- De León Pinelo, Antonio. 1992. *Recopilación de las Indias*, Miguel Ángel Porrúa, México, t. II.
- De Pina, Rafael, 1988. *Diccionario de derecho*, Porrúa, México.
- De Solano, Francisco. 1984. *Cedulario de tierras (1497-1820)*, UNAM, México.
- Enciclopedia jurídica* Omeba, Driskill, Argentina, 1985, t. XVIII.
- Fábila, Manuel. 1981. *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, SRA-CEHAM, México.
- Floris Margadant, Guillermo. 1986. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, México.
- Mendieta y Núñez, Lucio. 1985. *El derecho precolonial*, Porrúa, México.
- Ley Agraria*, 1ª ed., vol. 1, 1994.
- Noriega Cantú, Alfonso. 1988. *Los derechos sociales*, UNAM, México.

Ortega y Medina, Juan A. 1989. *Destino manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, 1ª ed., vol. 1, 1994.

Rivera Marín, Guadalupe. 1983. *La propiedad territorial en México 1301-1810*, Siglo XXI, México.

Rousseau, Juan Jacobo. 1972. *El origen de la desigualdad entre los hombres*, Grijalbo, México.

Sahagún, Bernardino de, 1989. *Historia General de las cosas de la Nueva España*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, México, t. II.

Sotelo Inclán, Jesús. 1979. *Raíz y razón de Zapata*, Comisión Primer Centenario Emiliano Zapata, México.

