

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**REESTRUCTURACION DE LA PROCURADURIA
DE ASUNTOS AGRARIOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

FAUSTO JIMENEZ MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE:
Sr. Fausto Jiménez Gómez.
Razón y motivo de este trabajo.

A MI MADRE:
Sra. Eudoxia Martínez de Jiménez.
Como reconocimiento a sus virtudes.

A MI HERMANA:
Srita. Andrea Jiménez Martínez.
Con cariño y gratitud, y como un ejemplo a seguir.

Al C. Lic. AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA.
Como reconocimiento a su brillante labor como
defensor de la Causa Agraria.

A la C. Lic. AIREL CORZO GALLEGOS.
Como agradecimiento a sus valiosos conse
jos y a la amistad que me dispensa.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA
FACULTAD DE DERECHO, CON LA VALIO
SA GUIA DE SU DIRECTOR, EL MAESTRO,
RAUL LEMUS GARCIA.

REESTRUCTURACION DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO.

- 1.- Fijación de Conceptos.
- 2.- Procuración.
- 3.- Procuraduría, Asesoría y Defensa.
- 4.- Procuraduría y Mandato.
- 5.- Procuraduría General de la República.

CAPITULO SEGUNDO.

Antecedentes de las Procuradurías.

- 1.- Régimen de Propiedad Romana y Azteca.
- 2.- Los gestores o procuradores de pueblos entre los aztecas.
- 3.- Procuradores y protectores de indios en la época colonial, situación del campesino en el México independiente.- Decreto del Emperador Maximiliano sobre procuraduría de indios.
- 4.- Los asesores de la época contemporánea como producto de la revolución mexicana de 1910.

CAPITULO TERCERO.

Decretos cronológicos relativos a la Procuraduría Agraria, Circulares respectivas y Reglamentos conexos.

- 1.- Decreto creativo de la Procuraduría de Pueblos, funcionamiento y organización.
- 2.- Reglamento de la Procuraduría de Pueblos, Análisis correspondiente.
- 3.- Decreto que crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios dependiente del D.A.A.C.
- 4.- Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, análisis respectivo.
- 5.- Nuevo Reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 6.- Oficina de Procuración, dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas.

CAPITULO CUARTO.-

Situación del Procurador Agrario dentro de la reforma agraria.

- 1.- Asesoramiento Judicial y Administrativo que proporciona la Procuraduría Agraria.

CAPITULO QUINTO.-

Funcionamiento y organización de las procuradurías en otros organismos - agrarios y en instituciones semejantes.

- 1.- La Procuraduría de Asuntos Indígenas.
- 2.- La Procuraduría dependiente de la C.N.C.
- 3.- La Procuraduría dependiente de la Central Campesina Independiente (C.C.I.).
- 4.- Procuraduría Fiscal y del Trabajo.

CAPITULO SEXTO.-

Proposiciones para reorganizar la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

- 1.- Necesidad de que los procuradores tengan título de licenciado en derecho.
- 2.- Asesoramiento legal y orientación social a los campesinos.
- 3.- Creación de una Oficina de Procuración Autónoma.

CONCLUSIONES.-

BIBLIOGRAFIA.-

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

Desde el inicio de mi carrera como estudiante de Derecho, sentí una sincera - admiración y un profundo deseo de justicia por la clase más humilde, pero a la vez, la más honrada, honesta y limpia, que es la clase campesina.

Es por medio del sacrificio de ellos como se llevó al triunfo los postulados esgrimidos por la Revolución Mexicana de 1910.

Por lo anterior, creo que un elemental acto de justicia sería el que se cumplan al través de nuestros gobiernos revolucionarios, todas y cada una de las aspiraciones por ellos anheladas, las cuales poco a poco se han ido cumpliendo.

LA PROCURADURIA DE PUEBLOS, fué un medio que el General Alvaro Obregón puso al alcance de los campesinos, para que lograsen al través de ella la solución a toda clase de problemas que se les planteaban en relación con el campo, y que actualmente se les han seguido planteando.

Debido a lo anterior la PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS no debe desaparecer, como esta aconteciendo, sino todo lo contrario, se le debe fomentar y organizarla en tal forma, que rinda aportando nuevos y mayores beneficios a los trabajadores del campo. Quienes debido a su humilde y escasa preparación se encuentran desorientados, al no tener a quien recurrir para ser asesorados y aconsejados en la tramitación de sus asuntos agrarios.

Resulta obvia la gran importancia que esta Institución reviste y en que grado beneficia al conglomerado campesino.

La presente tesis la he elaborado partiendo desde épocas remotas, en que apareció esta Institución; esto lo hago no por medio formulismo de un orden a seguir, sino - para que se observe detenidamente la transformación que ha tenido y que al transcurso del tiempo ha ido descendiendo de importancia y categoría, en perjuicio naturalmente de nuestros indefensos campesinos, que tal cosa no suceda y que revista la importancia que antes tuvo, es el objeto primordial del presente trabajo.

FAUSTO JIMENEZ MARTINEZ.

CAPITULO PRIMERO.
1.- FIJACION DE CONCEPTOS

1.- Antes de iniciar el desarrollo del tema objeto de esta tesis, juzgo conveniente anotar los antecedentes y diversos significados del término Procuraduría.

Joaquín Escriche, señala como antecedente del término Procuraduría a la:

"Procura.- Comisión o Poder que alguno da a otro para que a su nombre haga o ejecute alguna cosa".

Posteriormente nos proporciona el concepto de:

"Procuración.- Es el acto por el que una persona da poder a otra para que haga alguna cosa en su nombre".

Al final encontramos a la palabra:

"PROCURADOR.- El que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa, o como lo dice la Ley de Partidas: Aquel que recaba o hace algunos pleitos o cosas ajenas por mandato del dueño de ellas" (Ley Primera, Título 5o., Partida 3a.).

Guillermo Cabanella en su "Diccionario de Derecho Usual" dice:

PROCURACION.- Diligencia y cuidado en el trato de asuntos o negocios, especialmente ajenos, representación, poder, mandato o comisión, cargo o función de Procurador".

Procurador.- "Genericamente, gestor o gerente de un asunto o negocio. Apoderado, representante. Mandatario quien con facultad recibida de otro, actúa en su nombre. El que habilitado legalmente se presenta en juicio en nombre y representación de una de las partes". (Ejemplo Procurador Judicial).

Los procuradores judiciales no están actualmente reconocidos por nuestro derecho, pero si lo fueron en el pasado, más aún, diversas legislaciones de otras naciones lo establecieron con otros nombres. Caravantes (1) al referirse a ellos opina: "Se entiende por Procurador, la persona autorizada o mandatario público que representa en los negocios judiciales a los litigantes, gestionando con arreglo al poder que estos le han conferido".

Analizando etimológicamente la palabra, encontramos que: "Procurador se deriva del verbo curo y de la preposición pro, porque procuran o miran por los intereses de otros" (2).

PROCURADURIA. - Es la actividad que tiende a realizar los conceptos implícitos en el término procuración.

2.- PROCURACION.

2.- En el nombramiento de Procurador y Defensor de indios esclavos a favor de Bartolomé Melgarejo, refiriéndose a las calidades de Procurador general, señala: "DEBERA SER UNA PERSONA DE CALIDAD RECTA Y DE BUENA CONCIENCIA Y CELOSOS DEL SERVICIO DE DIOS Y BIEN DE LOS INDIOS, PARA QUE POR ELLOS Y EN SU NOMBRE PROCLAME Y PIDA LA LIBERTAD Y SU JUSTICIA, POR CARECER ELLOS DE SABIDURIA PARA PODER PEDIR (3). Con estas palabras se daba en aquella época - la imagen que debería tenerse de un Procurador, la cual en la actualidad está muy lejos de parecerse a aquélla.

Nuestras leyes al referirse a los procuradores les designaban como personeros: "aquél que recaba o hace algunos pleitos o cosas ajenas por mandato del dueño de --

(1).- José de Vicente Caravantes, Ley de Enjuiciamiento, Madrid 1856.

(2).- Eduardo Pallares, - "Diccionario de Derecho Procesal Civil".

(3).- Duplicados Volumen 1, folio 54, año 1551.- Gobierno de Don Luis de Velasco, Segundo Virrey de la Nueva España.

ellas". (Ley Primera, Título 5o. Partida 3a.).

En Roma, en el terreno del derecho sustantivo, la representación era casi desconocida; por el contrario en el Derecho Procesal se permitía la representación con bastante generosidad, tenemos por ejemplo: la ACTIO EXERCITORIA y la ACTIO INSTITUTE, que servían para hacer al pater familias responsable de actos celebrados por gerentes de sus empresas y capitanes de sus naves (cualquier actor demandado podía hacerse representar por un "Cognitor", instituido sin observar muchos requisitos, pero que debía dar fianza para garantizar que su representado reconocería lo efectuado por él). Además encontramos a la ADSTIPULATIO, figura por la cual el acreedor designaba a otra persona como acreedor para cobrar al deudor (4).

Dichas instituciones procesales, creadas por los pretores, son, por una parte, - substitutas y, por otras precursoras de la moderna representación jurídica.

En Grecia no se conoció esta Institución, con posterioridad pasó a la legislación mexicana, antes en la goda y más tarde a los códigos subsiguientes en que se encuentran disposiciones más detalladas en que se estructuró y se dió carácter público a los representantes y se delimitaron sus obligaciones y derechos (5).

3.- ASESORIA, PROCURACION Y DEFENSA.-

3.- Debido a la confusión que podría crearse, en cuanto a los términos ASESORIA, PROCURACION Y DEFENSA es conveniente definir el alcance de cada una de ellas.

Para el efecto anterior, debe entenderse por Asesoría, el hecho de ayudar y -

(4).- Guillermo Floris Margadant.- Derecho Romano.

(5).- Pallares. op. cit. pag. 51.

dar consejos a los indígenas, para algún asunto determinado que presenten, ya sea de carácter individual o colectivo. Por Procuración, el acto de cuidar en forma asidua los negocios o asuntos que les encomiendan los solicitantes (indígenas-campesinos), ya sea que reciban poder para ello por escrito o verbalmente y, por último, defensa es el hecho de amparar, proteger y abogar en favor de los núcleos de población cuando a estos les asista un derecho legal.

De acuerdo con estas definiciones, debe entenderse que en los casos de asesoría, casi inmediatamente, se puede ejercer la procuración, cuando el asunto que se ponga en conocimiento del Procurador, es de aquéllas que deben promoverse con el carácter de petición ante Autoridades Federales, Estatales o Municipales, porque su resolución favorable o negativa, sea potestativa del funcionario ante quien se promueva, e igualmente pueda procederse a la defensa, cuando el negocio presentado se refiera a casos, que de acuerdo con alguna Ley o Disposición emanada de Autoridad Competente, establezca un derecho definido para los solicitantes.

4.- PROCURADURIA Y MANDATO.

4.- Puede confundirse también el término Procuración o Procuraduría con la Institución del Mandato, juzgo necesario diferenciarlos debidamente.

El Mandato, según el Código Civil de 84, en su artículo 2342 era definido en la forma siguiente: "EL MANDATO O PROCURACION ES UN ACTO POR EL CUAL - UNA PERSONA DA A OTRA LA FACULTAD DE HACER EN SU NOMBRE ALGUNA COSA". Esta definición fué duramente criticada por los civilistas, por principio de cuentas dicen: A) Las palabras: Mandato o Procuración, son diferentes por carecer de sinoni

mía. B) El Mandato es propiamente el contrato; Procuración es el instrumento en que consta el Mandato. C) Carece de especialidad, esto es, no se refiere a los actos que pueden ser objeto del contrato de Mandato. Por último, D) Organizaba al Mandato sobre la base de la representación, esto es, el Mandatario realiza actos no en nombre propio, sino en nombre del mandante.

La idea de la representación en que se basaba el Código de 84, estaba influenciada por la idea que prevalecía en todos los códigos civiles del mundo, esto es la -- idea de la representación..

Nuestro Código Civil vigente, define al Mandato como "un contrato por el -- que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos -- que este le encarga" (Art. 2546). Excluye por completo la idea de representación, la cual peca de falta de originalidad, ya que el Código de Comercio, a propósito de la Comisión Mercantil, a sea, el Mandato aplicado a actos de comercio, establece la posibilidad de que el comisionista pueda desempeñar la comisión en nombre propio, pero siempre por cuenta del comitente. No obstante que nuestro Código Civil excluye la -- idea de representación, prevé la posibilidad de celebrar convenio en contrario entre -- las partes (Art. 2560).

5.- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

5.- El Artículo 73, Fracción V de la Constitución señala: el Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador general -- que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, -- dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo

nombrará y removerá libremente (5).

La Ley Organica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, - establece el funcionamiento y la integración del Ministerio Público, en el que el Procurador delega el ejercicio de la acción penal (6), ya que no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador; sin embargo, puede actuar directamente en todas las averiguaciones y procesos cumpliendo así personalmente con sus atribuciones de titular de la acción penal.

El Procurador General de la República tiene señaladas una serie de atribuciones que en forma detallada expone esta ley y que en el fondo abarca el contenido de - las facultades constitucionales a que nos hemos referido. Los Sub-Procuradores auxilian al Procurador de la República en sus funciones, de acuerdo con la distribución que sobre las mismas considere convenientes (7).

En resumen, y de acuerdo con el Lic. Emilio Portes Gil: "La Procuraduría General de la República debe cumplir con la función de organo regulador de la administración de justicia, mediante colaboración, a base de probidad y de independencia, con - la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto Tribunal realice la supremacía judicial como postulado de nuestro Derecho Constitucional (8).

La Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia

(5).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73, Fracción V.

(6).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 21.

(7).- Ley Organica del Ministerio Público Federal, atribuciones del Procurador General de la República.

(8).- Lic. Emilio Portes Gil, "Constitucionalidad del Procurador General de la República."

del distrito y territorios federales dependen directamente del Ejecutivo.

En 1853 se menciona por primera vez el cargo de Procurador General de la Nación, amovible a voluntad del Gobierno y con la función de intervenir en defensa de los intereses nacionales. La constitución de 1857 conservó la Procuraduría General para promover la instancia en representación de la sociedad. El Presidente Benito Juárez señaló como funciones del Procurador General el ser oído en todos los negocios en que se interese la hacienda pública, la responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos, y esta es su función de mayor trascendencia, interviene en todos los negocios en que la federación es parte, en los casos de los diplomáticos y consules generales y en aquéllas controversias entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la federación o entre los poderes de un mismo Estado. Además, el Procurador General de la República no sólo es el abogado sino el consejero jurídico del gobierno. Puede intervenir hasta en los juicios de amparo, y como Ministerio Público promover lo necesario para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; cuenta con una oficina que se encarga de auxiliar al Procurador General de la República, en asuntos agrarios y forestales.

Por otra parte, y esto recalca la importancia de su cargo, el Procurador -

General de la República puede emitir opinión sobre la constitucionalidad de las leyes y proyectos y proponer las reformas necesarias para ajustar a la Ley Suprema los preceptos u ordenamientos que la contravengan; así como las medidas indispensables para que la actuación de las autoridades federales siga cauces de legalidad. Y no sólo es el consejero jurídico del gobierno sino que desempeña esa función de asesoría también a solicitud de los Secretarios de Estado o titulares de los organismos públicos descentralizados. Es el defensor de la sociedad, a lo que representa en el ejercicio de acción penal por delitos de orden federal.

El Procurador General de la República desempeña, un cargo muy elevado como miembro del gabinete. Es el jurista de mayor autoridad y confianza personal para el Presidente de la República.

CAPITULO SEGUNDO.

1.- REGIMEN DE PROPIEDAD ROMANA

En la época pre-colonial el pueblo Azteca era el más importante en el territorio de lo que hoy es la República Mexicana. Su concepto de la propiedad difería enormemente del que formaron los romanos, aunque estos no nos proporcionan una definición del derecho de propiedad; ni siquiera utilizan una terminología uniforme para -- designar este concepto (encontramos el término de dominium, de mancipium y de proprietas), pero los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en la breve fórmula ius utendi, fructu y abutendi, o sea, el derecho de utilizar, aprovechar los frutos y de disponer. El Maestro Floris Morgadant agrega a estos tres elementos, el ius vindicandi, esto es, derecho a reclamar el objeto de terceros poseedores o detentadores; y que es una consecuencia directa de la circunstancia de que la propiedad es el derecho real por excelencia, y por tanto, se puede oponer a terceros (1).

Tradicionalmente se ha considerado a la propiedad Romana como ABSOLUTA, idea nacida en la Revolución Francesa, precisamente fué en esta época cuando se quiso liberar a la propiedad de todas las restricciones que el Feudalismo le había impuesto, y así se explica a los escritores político-jurídicos propagaron la idea de que su meta, una propiedad libre de trabas, sólo significaba un regreso a la venerable tradición romana. Ni siquiera en tiempos de las XII tablas, la propiedad privada de los romanos estaba libre de restricciones (permiso de paso, etc.); de lo anterior se deduce que el concepto de "propiedad absoluta" entre los romanos no es del todo completa, pero si la tradicionalmente consideraba como absoluta.

La legislación romana ejerció y sigue ejerciendo en el mundo una influencia

(1).- Guillermo F. Morgadant S. - Derecho Romano.

decisiva, dió nacimiento al individualismo, constituyó y reglamentó la propiedad privada de la tierra, pero sin olvidar por completo la comunal.

En el Imperio Romano las tierras estuvieron divididas en tres partes: una consagrada al culto divino, otra a la propiedad privada (*ager privatus*) y la tercera que se reservó a la ciudad (*ager publicus*).

En el *ager publicus* se dieron a los ciudadanos fracciones en *usu fructu*, y como esas concesiones no tenían término fijo, se convirtieron en perpetuas, transmitiéndose bajo el nombre de posesiones por sucesión y por compra-venta.

Los Patricios, que eran los hombres de influencia y de recursos, fueron acumulando posesiones en el *ager publicus* y absorbiendo, poco a poco en el *ager privatus* la mediana y la pequeña propiedad.

Los Plebeyos, en diversas épocas, trataron de impedir el acaparamiento del *ager publicus* y obtuvieron que se dictaran varias leyes agrarias, entre ellas la famosa Semproniana, que limitó a 500 yugadas lo que se podía poseer en el *ager publicus*, prohibiendo su enajenación.

Los Patricios hicieron derogar, pocos años después, la prohibición de venta, y la gran propiedad absorbió todo, al grado que la mitad del Africa Romana pertenecía a seis familias, y el *ager publicus* a un número muy limitado.

Este vicio de organización económica fué una de las causas que más influyeron en la decadencia del Imperio Romano, pues la población rural, a cuya excelente condición se atribuía su valor en la política y en las armas desapareció.

Fué entonces cuando Plinio dijo: LATIFUNDI PERDIDERE ITALIA.

Y así fué. Habiendo perdido los plebeyos la esperanza de alcanzar justicia, se alió

taron en las banderas de los ambiciosos para obtener por la fuerza lo que no les daba la ley. (Laboulave. Lib. II. Cap. VII).

REGIMEN DE PROPIEDAD AZTECA

Entre los aztecas, las tierras pertenecían al Rey. El origen de su propiedad estaba en la conquista. El Rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas, es decir, su forma de gobierno era la de una Monarquía Absoluta. (2). El Maestro -- Angel Caso, la califica como "Monarquía Electiva-Hereditaria, Limitada", basándose en que el poder supremo residía en el tlacatecuhtli, que para Moreno es el hueytlatoni (3); gobernaba juntamente con el tlatocan consejo de varias personas, respetables, cuyo número aún no se ha podido precisar pero se cree eran de cuatro o seis.

El tlacatecuhtli era electo, siendo el primero acompichtli, quien fué escogido de entre las más ilustres familias, en esta designación intervino todo el pueblo según el propio Moreno, es el único momento en que vemos la adquisición del poder por elección directa. Cuando faltaba el Rey, ocupaba su lugar algún hermano, descendiente o pariente más cercano, tomando en cuenta para su elección sus virtudes cívicas y guerreras.

El tlatocan desempeñaba funciones de muy variada índole, que al mismo tiempo eran legislativas, administrativas y judiciales, recordando a este respecto, la existencia del funcionario denominado Cihuacoatl, que era una especie de Tribunal Supremo desempeñando al mismo tiempo funciones religiosas.

El régimen azteca puede decirse que desconocía por completo la propiedad privada, el indígena sólo tuvo una posesión muy precaria de la tierra: nunca fué dueño,

(2).- Mendieta y Núñez.- "El problema Agrario de México".

(3).- Manuel M. Moreno.- "Organización Política y Social de los Aztecas".

era esclavo.

El problema agrario revestía un aspecto trágico, y su elemento fundamental, el reparto del suelo, estaba planteado de una manera defectuosa, fundada, naturalmente en la indebida organización política y social de la época.

Sobre la organización de su propiedad territorial, la opinión de Don Manuel M. Moreno nos parece la más acertada, dice este autor: "las tierras, en las comarcas sometidas a los soberanos aztecas, se dividían en la siguiente forma" (4):

1.- Propiedad de las comunidades; cultivada por los vasallos, quienes pagaban al Rey tributos consistentes en frutos de la agricultura. Así encontramos: a) calpullalis y B) altepetlalis; ambas de carácter comunal, pero de goce familiar.

Calpullali, quiere decir tierras del calpulli y, siguiendo a Zurita, podríamos precisar el calpulli diciendo de él que es: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, - barrio o linaje y las tales tierras llámanse calpullali, que quiere decir, tierras de aquel barrio o linaje (5)".

2.- LOS GESTORES O PROCURADORES DE PUEBLOS ENTRE LOS AZTECAS.

El calpullali tenía su administración autónoma, lo componían en un principio la totalidad de los jefes de familia y posteriormente, la delegación que estos hicieron en los miembros de mayor capacidad y experiencia, que debieron ser los ancianos y los sacerdotes. Este consejo del calpulli nombraba un funcionario llamado Calpollec, para que mantuviese el orden establecido en el reparto de las tierras a las cabezas de familia y para que vigilase los pósitos. El calpollec tenía bajo sus órdenes un cierto nú-

(4).- Moreno, Opos cit. Pag. 58.

(5) Alfonso de Zurita en su obra "Breve y Sumaria Relación" citado por Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México" Pag. 6.

mero de agentes encargados de la percepción de los impuestos con que se cubrían los gastos de la comunidad. El Calpollec desempeñaba, además, funciones de Juez de Paz y amigable componedor. Cuando el Calpulli debatía cuestiones con otro calpulli, la representación ante el Consejo Superior, corría a cargo del Calpollec, en su calidad de Procurador (6).

Existían otros oficiales del Rey que desempeñaban cargos que se aproximan a las atribuciones de nuestros procuradores de pueblos actuales: Los tecuhtlis, que eran valientes, esforzados, humildes y castos; igualmente debían amparar y defender a la gente del pueblo, especialmente a las mujeres y desvalidos, siendo sostén de la religión, la sociedad y el reino. El tecuhtli, vive con señorío, siendo ante todo un representante de su pueblo ante las autoridades superiores: "debe hablar por la gente que era a su cargo", defenderla de los altos impuestos, de la usurpación de las tierras y dirimir los conflictos de tipo judicial. Como Jefe Militar conduce al combate a los guerreros que lo soliciten. Es el responsable de una buena administración, de un buen orden y cuida de aquéllos Ingresos destinados al pago del tributo, mismo que entrega al calpixque, alto organo de la administración imperial (7).

El Doctor Alfonso Caso, en una conferencia sustentada en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, sobre "La política ejidal, las comunidades y el Indígena", dice: "en la organización económica y política azteca lo que se llama el calpulli, era la propiedad comunal de la tierra, en donde era la comunidad, como persona moral, la propietaria de la tierra y el macehual del calpulli tenía el uso y el dis-

(6).- Gonzalo Aguirre Beltrán.- "El señorío de cuauh tochco" Pag.20 y Sigs.

(7).- Elvira Loredó y Jesús Sotelo Inclán.- "Historia de México". Pag.207 y Sigs.

frute de la parcela, pero no tenía la propiedad de la tierra, es decir, la propiedad no la tenía porque no tenía el *ius abutendi*, que dicen los romanos, el derecho de abusar, es decir, de disponer de la cosa. Poseían el *ius utendi* y el *ius fruendi*, el derecho de usar y de disfrutar de la cosa, pero no el *ius abutendi*, el derecho de disponer o abusar de la cosa, como decían los romanos" (8).

Los poseedores de parcelas estaban obligados a cultivarlas; si dejaban de hacerlo durante dos años consecutivos, perdían el derecho a ellas. Lo mismo acontecía -- cuando cambiaban de lugar de residencia.

Las diversas clases de propiedad, sus extensiones y linderos, se hababan cuidadosamente registrados en mapas especiales por medio de colores distintivos y de signos jeroglíficos numerales. Los jueces tomaban como base estos mapas cuando tenían que resolver litigios sobre la propiedad agraria. Conservaron su valor probatorio durante la colonia y no lo han perdido en nuestros días, pues algunas restituciones de tierras otorgadas de acuerdo con la legislación agraria vigente, se han fundado en esos admirables mapas coloniales.

Esta organización, aparentemente justa y equitativa, no lo era en realidad, -- porque, generalmente, las tierras conquistadas desde el momento de la conquista, pertenecían a los campesinos del pueblo vencido, y aún cuando seguían en posesión de ellas veíanse obligados a pagar, además del tributo a sus propias autoridades, el tributo al nuevo propietario de sus tierras. En cuanto al calpulli de los antiguos mexicanos, fué suficiente en un principio para llenar las necesidades de los agricultores a quienes correspondían; pero con el transcurso del tiempo, al aumentar la población, quedó un

(8).- De fecha 13 de agosto de 1959.

gran número de personas sin propiedad territorial. Estas gentes formaron grandes masas que tenían que alquilar su trabajo o venderse como esclavos para poder vivir. De este modo empezó a crearse un hondo descontento en el pueblo, contenido por el poderío militar y las creencias religiosas que dominaban toda la vida individual y colectiva; pero indudablemente que habían dado lugar a muy serias transformaciones en la organización de la propiedad territorial, sino hubiese sido por la conquista de los españoles interrumpió el natural desenvolvimiento de las sociedades indígenas. La prueba de ello es que los conquistadores españoles tuvieron en los pueblos sometidos a los aztecas sus mejores aliados.

Altepetlalis, eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos (altepetl, - pueblo o población), estaban destinados a pagar los gastos públicos y los tributos que debía la comunidad. No eran de nadie, ni los gozaba en particular una familia.

2). - La propiedad de los nobles:

A) Pillallis y B) Tecpillallis.

PILLALLIS eran tierras que pertenecían "a los caballeros y descendientes de los reyes y señores referidos" (9).

TECPILLALLIS eran "de unos caballeros que se decían de los señores antiguos, y así mismo eran los que poseían los benemeritos" (10).

Estas tierras constituían las de mejor calidad, cuyos titulares eran sujetos particulares y constituían un regimen de propiedad individual, aunque condicionado por - múltiples limitaciones dictadas indudablemente por el Interés de la colectividad; dice

(9), (10). - Moreno, opus cit.

el Historiador Fray Juan de Torquemada, que las tierras que los señores recibían no podían ser enajenadas, sino a otros señores, si se heredaban, pero jamás a un macehual; en el caso de que no hubiera herederos, o se enajenara a un macehual, volvían a poder del monarca.

Estas fueron el tipo de tierras que más se acercan al tipo romano de "propiedad absoluta" y "las únicas propiedades que conocieron los antiguos mexicanos" (Angel Caso).

3.- Las propiedades públicas. Teopantlis, tlatoatlalis, milchimalis, tecpantlalis y yaotlalis.

Las propiedades públicas eran propiedades que explotaban los macehuales, SIN QUE DISFRUTARAN DE ELLAS; tomaban sus diversos nombres de las instituciones que sostenían con sus productos; no por el titular de ellas, sino por el sostenimiento que proporcionaban; eran inalienables y no pertenecían a ninguna persona privada en particular, bien fuese esta física o moral, sino al conglomerado social mismo, a la colectividad.

El Historiador Luis Chavez Orozco, dice que el regimen comunal ya estaba en decadencia cuando llegaron los españoles, sin embargo, aún comprendía la mayor parte de los pueblos sujetos al imperio azteca. Por no entender este sistema comunal cometieron muchas injusticias los españoles.

La Revolución Mexicana ha vuelto en cierto modo a ese regimen comunal, al devolver sus tierras a los pueblos que las perdieron.

La parcela del ejidatario es como aquella TLALMILI de las tierras del CALPULALI que se podían usufructuar pero no vender, y que además se perdía si no se cultivaba durante dos años, pasando a poder de otra familia.

Resumiendo lo anterior, entre los aztecas NO EXISTIO LA PROPIEDAD PRIVADA. La Institución más cercana a la Propiedad Privada es la que forman conjuntamente los PILLALI y TECPILLALI, porque allí existía un principio de libre disposición del bien, aún cuando esta libre disposición no era absoluta, ya que estaba prohibida la venta al MACEHUAL.

"Es pues una afirmación carente de contenido histórico la de que los españoles quitaron a los indígenas sus propiedades privadas; ninguna propiedad podían quitar a quien nunca la tuvo; España lo único que hizo, fué conservar gran parte de las instituciones autóctonas, dándoles otra forma, pero con un contenido análogo e implantar -- otras instituciones semejantes que que en la Península existían en la época" (11).

Una vez realizada la conquista y por efecto de la misma, todas las tierras, pasaron a ser propiedad de los reyes españoles, basándose a su vez en la Bula de Alejandro VI (noverint universi), expedida el 4 de mayo de 1493, para concluir el conflicto surgido entre España y Portugal, y de acuerdo con la cual correspondería a la Colonia Española todo lo que se descubriera al Oeste de una línea meridiana trazada a cien leguas al Poniente de las Azores y de las islas del Cabo Verde, y de que no hubiese tomado posesión ninguna potencia cristiana hasta Navidad de 1492. A Portugal correspondería todo lo que se descubriera al Oriente de la misma.

(11).- Angel Caso.- "Derecho Agrario".

Los españoles para estimular la colonización, hacían mercedes de determinadas extensiones entre los colonos que venían a avecindarse en sus nuevos dominios, y también considerables repartos territoriales para retribuir los servicios de los conquistadores. Así nació en México la propiedad privada que era desconocida antes de la conquista.

Para que los conquistadores y colonos españoles pudiesen explotar las tierras que se les concedían, se les repartieron, además, determinado número de indios con el fin aparente de cobrarles los tributos al Rey y enseñarles la religión católica.

Aún cuando estaba prohibido que la iglesia adquiriera bienes raíces, esta, de hecho, y al margen de tal prohibición, obtuvo tierras para construir iglesias y monasterios e instituciones de beneficencia, y para ayudarse al sostenimiento de tales iglesias, monasterios e instituciones, con los productos de las propiedades adquiridas.

A los pueblos indígenas se les respetaron, cuando menos legalmente, las tierras que poseían, y además se ordenó que se les concediesen las que necesitaran. La propiedad de los pueblos indígenas en la época colonial se organizó en forma semejante a la que tenían en la época anterior a la conquista, pero con ciertas modificaciones. A cada pueblo se le otorgaba una extensión de tierra para que en ella se levantarán las casas de sus habitantes. A esa extensión se le dió más tarde el nombre de FUNDO LEGAL (12). Se les concedía, además, una superficie de una legua cuadrada para que en ella pastaran los ganados de los vecinos. Esta propiedad estaba situada a la salida de los pueblos, generalmente en tierras de monte o de agostadero, y se la deno

(12). - O sea seiscientas varas a los cuatro vientos de la iglesia del centro del pueblo. Según Cédula Real del 12 de julio de 1695.

minó EJIDO. Se ordenó también que cada pueblo tuviera tierras para que con sus productos se atendieran las necesidades públicas, es decir, los gastos que demandaran los servicios colectivos. A estos terrenos se les dió el nombre de PROPIOS, y por último - se previno también que en cada pueblo hubiera determinadas extensiones territoriales - para repartirlas entre sus habitantes a fin de que las explotaran y pudieran vivir con sus productos. A esta propiedad se le dió el nombre de TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.

Todas las propiedades de los pueblos indígenas que hemos enumerado eran comunales, pertenecían al núcleo de población y no a los poseedores de ellas individualmente considerados.

La propiedad agraria durante la época colonial quedó, según lo que hemos expuesto, repartida en la siguiente forma: propiedad del rey sobre las tierras baldías llamadas - entonces REALENGAS; propiedad de la Iglesia católica; propiedad privada de los colonos españoles y de algunos indios que la adquirieron directamente de la corona, y propiedad comunal de los pueblos indígenas.

"Aparentemente la organización de la propiedad territorial durante la época de la colonia era justa y equitativa; pero en realidad adolecía de vicios profundos que originaron el problema agrario de México"(13).

"En primer lugar, las mejores tierras y en las más grandes extensiones fueron repartidas entre los colonos y los conquistadores españoles. En cambio, a los indígenas se les dió únicamente la tierra indispensable para la satisfacción de sus necesidades que,

(13).- Lucio Mendieta y Núñez. "Efectos Sociales de la Reforma Agraria". UNAM.

dado su bajo nivel cultural, eran mínimas" (14).

3.- PROCURADORES Y PROTECTORES DE INDIOS EN LA EPOCA COLONIAL.

La conquista española trajo sus instituciones jurídicas, que a través de su evolución dieron origen a la Recopilación de las Leyes de Indias, en las que encontramos las bases legales que fueron el fundamento para el establecimiento de las PROCURADORIAS DE PUEBLO. Estas tuvieron un carácter fundamentalmente agrario al ser destinadas, por los soberanos españoles, a intervenir en el procedimiento agrario durante la Colonia. A los PROCURADORES DE PUEBLO, como se deduce de la lectura de la Recopilación de las Leyes de Indias, les correspondía vigilar los repartos de tierras, y eran los apoderados legales de los pueblos ante la Corte del Rey de España, encargados de realizar todos los trámites conducentes a la confirmación real que otorgaba plena validez jurídica en la propiedad rural durante la Epoca Colonial. (15).

Al referirse a los Procuradores Generales y Particulares de Ciudades y Pueblos, la Ley de Indias ordena:

Ley I.- Que cada ciudad o villa pueda nombrar Procurador que asista sus causas.

Declaramos, que las ciudades, villas y poblaciones de las indias, puedan nombrar procuradores, que asistan a sus negocios, y los defiendan en nuestro Consejo, audiencias y tribunales, para conseguir su derecho y justicia, y las demás pretensiones, que por bien tuvieren.

(Emperador Don Carlos, 14 de noviembre de 1519; Refrendado en Toledo por él mismo, 6 de enero de 1528). (16).

(14).- Lucio Mendieta y Núñez. "Efectos Sociales de la Reforma Agraria". UNAM.

(15).- Lic. Gabino Vázquez Alfaro. "La Procuraduría de Asuntos Agrarios". Tesis, Págs. 11 y 12.

(16).- Tomada del Archivo General de la Nación. Compilación de Leyes de Indias.

"Al principio se reglamentó la ocupación de las tierras, pero las leyes y disposiciones dictadas en España fueron al poco tiempo letra muerta en este Continente. A medida que el reparto se hizo más intenso, las tierras pertenecientes a las poblaciones establecidas se redujeron en extensión. La consecuencia inmediata fué que los indígenas no tuvieron extensiones para cultivar, por lo cual fueron obligados a trabajar en las de los españoles. Gracias a este tipo de trabajo forzado, así como a las Encomiendas y otros sistemas el agricultor español tuvo prosperidad y desarrollo. La riqueza en sí no se encontraba, en la gran cantidad de hectáreas poseídas por los agricultores españoles, sino en el trabajo que los indígenas prestaban en dichas fincas. Además de todo lo anterior, apareció el misionero español". (17).

A pesar de las diferentes leyes que dictaban los Reyes de España para evitar el acaparamiento de las tierras del Nuevo Mundo, la situación fué la misma. Las leyes se modificaban substancialmente al aplicarse a las condiciones y problemas de la Nueva España. Todo se hacía en provecho de los intereses de los colonos, agricultores, misioneros y demás españoles que radicaban aquí.

A pesar de la situación reinante en la época colonial, el indígena fué protegido ya que era considerado como MENOR DE EDAD, por lo tanto incapaz de bastarse así mismo para la realización de determinados actos de carácter agrario.

Así es como nace la Institución de la procuraduría objeto principal de esta tesis. Los procuradores o protectores, que era como se les denominaba en esa época, estaban investidos de amplísimas facultades, basadas en cédulas reales, durante el go--

(17).- Lic. Victor Manzanilla Shaffer. "Introducción a la Reforma Agraria Mexicana".
Página 30.

bierno de la Real Audiencia de México, primeramente y de los virreyes, a partir del segundo don Luis de Velasco. Encontramos también, algunas personas que realizaron una labor de procuración en la defensa de los intereses del indígena, estas fueron ilustres misioneros tales como Fray Bartolomé de las Casas, Motolinía, Abad y Queipo, -- que con sus constantes gestiones y peticiones en favor del indio, lograron que se expedieran algunas disposiciones legales en su favor, que como todas las que se dictaron en este sentido durante la etapa colonial, fueron letra muerta.

Sobre los motivos que existieron para crear la institución denominada "procuraduría" para la protección de indios, no juzgo necesario hacer una relación de las controversias y luchas que sostuvieron los procuradores de buena fé, y celosos del cumplimiento de su oficio para obtener justicia en beneficio de sus representados. Sólo nos concretaremos a las funciones y ordenanzas que se fueron dictando, tanto para orientar y normar la acción de los Procuradores, como cuanto para prevenir y castigar la actividad nociva de aquéllos que ejercían su cargo con deshonestidad.

Las principales ordenanzas reales, relativas a los procuradores y protectores de indios, tomadas directamente del Archivo General de la Nación:

Las relativas a los procuradores.

Son las siguientes:

"DE LOS PROCURADORES GENERAL Y PARTICULARES

Ley I.- Que cada Ciudad o Villa pueda nombrar Procurador que asista sus causas.

Declaramos, que las ciudades, villas y poblaciones de las indias, puedan nombrar procuradores, que asistan a sus negocios, y los defiendan en nuestro consejo, audiencias y tribunales, para conseguir su derecho y justicia, y las demás pretensiones, que por bien tuvieren.

(Emperador Don Carlos. 14 de noviembre de 1519) Refrendado en Toledo por él mismo, ó de enero de 1528).

Ley V.- En las ciudades, villas y universidades no envíen Procuradores a estos reynos.

Ordenamos y mandamos, que ninguna de las ciudades, villas y lugares, consejos, universidades, comunidades, seculares y eclesiásticas, de todas y cualesquier parte de las indias occidentales, puede enviar, ni envíe Procuradores a nuestro Corte a tratar de la solicitud y despacho de sus negocios y causas; y cuando se ofrecieren casos en que pretendan que nos les hagamos merced, nos avise por sus cartas de los efectos en que pudiere recibirlas, y negocios que se le ofrecieren, las cuales vistas en el Consejo, se les responderá, y proveerá lo que fuere justo, y porque puede haber algunos tan graves, ó singulares, y de tanto Servicio de Dios Nuestro Señor y nuestro, o en tanta utilidad de la República, ciudades o comunidad, que la calidad de la causa, justifique la dispensación de esta ley, permitimos, que siendo tal, y que no sufra dilación, se pida licencia, para enviar Procurador a ella, al Virrey, o a la audiencia de Distrito, si el Virrey estuviere distante, o la audiencia tuviere el gobierno; y conocida y justificada la necesidad, se le pueda dar, y haya de traer el Procurador testimonio auténtico: Con

apercibimiento, que si contraviniendo a lo sobre dicho, enviare Procurador, serán condenadas las personas particulares, que intervinieren en los intereses, daños y menoscabos, que se siguieren a la comunidad por esta causa, y por lo que montaren los salarios, que pagaren a los Procuradores. Y mandamos a nuestros virreyes, audiencias, gobernadores y justicias de las indias, que no den licencia a ninguna persona para venir a estos reynos por procurador de comunidades, y lo contrario haciendo, incurren en - las mismas penas.

(Rey Felipe IV. 11 de junio de 1621).

Tomo II. Libro VI. Título II. Recopilación de Ley de Indias.

Ley III.- Que donde hubiere audiencia se nombre abogado y procurador, de - indios con salario.

Mandamos, que en las ciudades donde hubiere audiencia, elija el virrey, o -- presidente un letrado, y procurador, que sigan los pleitos, y causas de los indios, y los defiendan, a los cuales señalarán salario competente en penas de estrados, o en bienes de la comunidad, donde no hubiere especial consignación. Y ordenamos, que ningún - caso pueda llevar derechos, sobre que los virreyes y presidentes impongan penas graves a su arbitrio; y en cuanto al fiscal protector de la audiencia de Lima se guarde lo prevenido especialmente en ella.

(Rey Felipe II. Abril 9 de 1591). Reproducida por Felipe III, el 17 de octubre - de 1614).

DE LOS PROCURADORES DE LA AUDIENCIAS Y CANCELLERÍAS REALES DE -

LAS INDIAS.

Ley Primera.

Que en cada audiencia haya número cierto de Procuradores.

Mandamos, que en cada una de las audiencias y cancellerías reales haya un número señalado de Procuradores, y no más.

(Rey Felipe II en la Orden 282 de Audiencias de 1563).

Ley II que no usen oficios de Procuradores sino los que tuvieren títulos del Rey.

Ningunas personas pueden usar ni usan en nuestras audiencias oficios de Procuradores, ni se entrometan a hacer peticiones ni despachar negocios en ellas, sino tuvieren título, u orden nuestra para poderlos usar y ejercer.

(Rey Felipe II ordenanza 232 de 4 de octubre de 1563).

Ley III que donde no pudiere haber Procuradores, lo puedan ser unos vecinos - por otros.

Los que entran a descubrir nuevas tierras con nuestra licencia pueden capitular, que por cierto tiempo no puedan entrar, ni entren en ellas letrados, ni Procuradores. por no dar causa a pleitos y diferencias entre los vecinos, y pueda ofrecerse, que algunos tengan necesidad de hacer audiencia y por algún tiempo, por no poder dejar Procurador para sus causas, pierdan su justicia, y nuestra voluntad, e intención sólo es, en semejantes prohibiciones, excusar que haya Procuradores Generales que lo tengan por oficio: declaramos y mandamos, que sin embargo de las capitulaciones, puedan unos -

vecinos procurar por otros en las causas y negocios, que les fueron encomendados, y entiendan en ellos, no siendo Procuradores Generales, ni teniéndolo por oficio sin - incurrir por esto en pena alguna, ni le sea puesto embargo, ni impedimento.

(Emperador Carlos V 19 de mayo de 1525).

Ley IV que ninguno use oficio de Procurador de la Audiencia sin ser examinado en ella, y se le dé licencia.

Mandamos, que los Procuradores, que se hubieren de recibir, no usen sus oficios antes que sean examinados por los Presidentes y Oidores, y les den licencia para usar y ejercer.

(Rey Felipe II ordenanza 230 de 1563).

Ley V que el Procurador no diga en los estrados cosa que no sea verdad.

El Procurador, que en el hecho dijere en los Estados cosa no verdadera pague - \$1.00 para ellos.

(Rey Felipe II ordenanza 258, 1596) y en la 275 de 1563).

Ley VI que no hablen los Procuradores en los Estrados sin licencia de la audiencia.

Los Procuradores no hablen sin licencia de la audiencia en los Estrados, pena \$2.00 para los Estrados; y si hablando el Abogado en el derecho de su parte, el Procurador de la causa o su parte contraria se atreviere a hablar, pague \$1.00.

(Rey Felipe II ordenanza 235, 237 y 238).

Ley VII que no lleven más salarios que el señalado por el Presidente y Oidores.

No lleven los Procuradores más salarios del que les fuere señalado por el Presidente y Oidores, especialmente en negocios y pleitos de indios, y con ellos pena del doblo para nuestra Cámara.

(Rey Felipe II ordenanza 249).

Ley VIII que no reciban dádivas, ni presentes de las partes porque dilaten las causas en que procuran pena de privación de los oficios.

(Rey Felipe II ordenanza 250).

Ley IX que los Procuradores, y abogados no hagan partidos de seguir los pleitos a su costa.

Mandamos, que los Procuradores y letrados no hagan partido con las partes de seguir los pleitos a su propia costa, pena de que por el mismo caso sin otra sentencia, incurra el que lo contrario hiciere por cada vez, en pena 50,000 maravedís para nuestra Cámara.

(Rey Felipe II ordenanza 231).

Ley X que no hagan peticiones, sino en rebeldías, y conclusión, pena de \$2.00 y firmen las que hicieren.

Otro sí, los Procuradores no hagan peticiones sin firma de Abogado salvo de rebeldías, y para concluir pleitos, y otras semejantes, pena de \$2.00 para los Estrados, -

y las que hicieren y presentaren confirmadas, so la dicha pena.

(Rey Felipe II ordenanza 233).

Ley XI que los Procuradores no presenten peticiones sin firma de Abogado.

Ordenamos, que ningún Procurador presente petición de letrado, no siendo recibida por Abogado de la audiencia, pena de \$3.00 para los Estrados.

(Rey Felipe II ordenanza 240 y 243).

Ley XII que los Procuradores manifiesten y depositen el dinero, que sus partes les enviaron, como se ordena.

Mandamos, que los Procuradores luego que sus partes le enviaren cualquier dinero para los negocios que ayudaren, el mismo día lo lleven y depositen en poder de los escribanos de las causas realmente, y sin encubrir cosa alguna, pena de pagar con él cuatro tanto lo que pareciere haber encubierto, para nuestra Cámara, sin ninguna remisión, y que los escribanos reciban los dineros, y los tengan en su poder, por vía de depósito, y no en otra forma, para que de ellos se pague lo que cada oficial hubiere de haber, y los escribanos tengan un libro y memorial aparte del cargo y descargo, para dar cuenta y razón cuando conviniere; y para ver y saber si el depósito se guarda y cumple, cada escribano por su antigüedad y orden, lleve en fin de todos los meses, a mostrar el libro al Oidor Zemanero, que lo vea, visite y sepa como se guarda lo resuelto, pena de \$20.00 para nuestra Cámara, a cada uno que lo contrario hiciere.

(Rey Felipe II ordenanza 234).

Ley XIII que no hagan autos sin presentar poder.

El Procurador, que sin tener poder presentado hiciere autos, pague \$2.00 para los Estrados.

Rey Felipe II, ordenanza 239).

Ley XIV que el Procurador vaya a ver tasar el proceso.

El Procurador, que no fuera a ver tasar las cosas del proceso, siéndole notificado por el Escribano, pague \$1.00 para los Estrados.

(Rey Felipe II ordenanza 240).

Ley XV que concluso el pleito en provisión, el Escribano lo encomiende, y el Procurador lo lleve al relator, el cual le traiga para la primera audiencia.

Concluso el pleito en provisión, el Escribano lo encomiende para el primer acuerdo, pena de \$3.00 para los Estrados; y el Procurador, en cuyo favor estuviere pedida la provisión, lleve el proceso el mismo día al relator, y el relator lo traiga en provisión a la audiencia primera con la misma pena cada uno.

(Rey Felipe II ordenanza 241).

Ley XVI que el que perdiere escritura, pague el interés y la pena impuesta.

El Procurador, que perdiere alguna escritura, de más del interés de la parte, pague \$6.00 para los Estrados, y esté preso en la cárcel a arbitrio del Presidente y Oidores, y esto haya lugar, contra otros cualesquier oficiales.

(Rey Felipe II ordenanza 244).

Ley XVII que en las peticiones, autos y sentencias se nombre los Procuradores de las partes contrarias.

En todas las peticiones, que los Procuradores presentaren, de cualquier calidad que sean, nombre expresamente a los Procuradores de las partes contrarias, para que oyéndose nombrar, puedan hacer sus defensas, y los escribanos no la reciban de otra forma, y asienten en las cabezas de los autos, y sentencias, los nombres de los Procuradores, pena de \$20.00 por cada vez que no lo hicieren.

(Rey Felipe II ordenanza 245).

Ley XVIII que las peticiones sean de buena letra, y los interrogatorios como se ordena.

Los escritos y peticiones, que presentaren los Procuradores, u otras cualesquiera personas, sean de buena letra, y no estén enmendadas, ni rayadas en parte alguna, y las preguntas de los interrogatorios, que presentaren, estén cerradas al fin de cada pregunta, pena de \$2.00 para los Estrados por cada vez que lo contrario hicieren.

(Rey Felipe II ordenanza 248).

Ley XIX que los Procuradores de las audiencias no sean apremiados a acudir a los alardes.

Ordenamos a los Virreyes y Presidentes, que sin embargo de que hayan de hacer alistar a los Procuradores, no los obliguen a salir a los alardes ordinarios, sino -- cuando hubiere ocasión tan precisa, que no se pueda excusar.

(Copilación de leyes de Indias.- Volumen lo. Libro IV Título II).

Las relativas a los protectores son las siguientes:

Ley primera.- Que sin embargo de la reformatión de los protectores y defensores de Indios, los pueda haber.

Sin embargo de las órdenes antiguas, por las cuales se mandaron quitar y suprimir los protectores, y defensores de los indios, en cuya ejecución se han experimentado grandes inconvenientes: ordenamos, que los pueda haber, y sean elegidos, y proveídos nuevamente por nuestros virreyes, presidentes y gobernadores en las provincias, y partes donde los había, y que estos sean personas de edad competentes, y ejerzan sus oficios con la cristiandad, limpieza y puntualidad, que son obligados pues han de amparar y defender a los indios, y mandamos a los Ministros a cuyo cargo fuere su provisión, que les den instrucciones y ordenanzas para que conforme a ellas usen, y ejerzan; y a los jueces de visitas, y residencias, y las demás justicias reales, que tengan mucha cuenta, y continuo cuidado de mirar como proceden en estos oficios, y castigar con rigor, y demostración los excesos, que cometieren.

(Rey Felipe II. Enero de 1589).

Ley dos.- Que en el Perú se den las instrucciones, conforme a los ordenanzas del Virrey Don Francisco de Toledo.

En los reynos del Perú se han de dar las instrucciones a los protectores, conforme a las ordenanzas, que hizo el Virrey Don Francisco de Toledo, añadiendo lo que -

conforme a la diferencia de los tiempos, conviniere al amparo y defensa de los Indios.

(Rey Felipe II. Enero de 1589).

Ley IV.- Que sean castigados los Ministros que llevaren a los indios más de sus salarios.

Cada indio de la Nueva España paga medio real, que se distribuye en salarios de asesores, relatores, escribanos de cámara, y gobernación, letrados, procuradores, solicitadores, y otros ministros, por los pleitos, y negocios, que tienen el gobierno, - audiencia, y otros tribunales, y no se les puedan llevar más derechos; y porque sin embargo de que son aventajados, hay grande exceso en llevarles mayores cantidades, y presentes, y los detienen y retardan, con mucho agravio, y vejación: Mandamos a los Virreyes y audiencias de Nueva España, y el Perú, y las demás provincias de las Indias que pongan todo remedio en el inconveniente, hagan guardar las leyes, no permitan llevar más derechos, presentes, ni otra cosa, y que sean bien tratados, y despachados con brevedad y castiguen a los culpados.

(Rey Felipe IV. 13 de junio de 1623).

Ley V.- Que los protectores generales de los indios no sean removidos sin causa legítima.

Los Virreyes, y Presidentes no remuevan, ni quiten a los protectores generales de los indios, que una vez hubieren sido elegidos, sino fuere con causa legítima, cierta, y examinada por nuestra Real Audiencia, donde cada uno asistiere.

(Rey Felipe III. 4 de julio de 1620).

Ley VI.- Que los protectores generales no pongan substitutos.- Mandamos a -- los protectores generales, que no pongan substitutos y acudan por sus personas con el - cuidado y vigilancia, que requiere su oficio.

(Rey Felipe III. 2 de abril de 1608).

Ley VII.- Que no se den protectorías a mestizos.

Ordenamos a los Virreyes, y Presidentes, que cuando hubiere de nombrar protectores de indios, no elijan a mestizos, porque así conviene a su defensa, y de lo contrario, se les puede seguir daño y perjuicio.

(Rey Felipe II. 20 de noviembre de 1578).

Ley VIII.- Que en Filipinas haya protector de los indios.

Estaba encargada por nos a los Obispos de Filipinas la protectoría, y defensa de aquéllos indios; y habiendo reconocido que no pueden acudir a la solicitud, autos y diligencias judiciales, que requieren presencia personal: ordenamos a los Presidentes, Gobernadores que nombren protector y defensor, y les señalen salario competente de las tazas de indios prorrata entre los que estuvieren en nuestra real corona, y encamendados a particulares, sin tocar a nuestra real hacienda, que proceda de otros géneros. Y declaramos, que por esto no es de nuestra intención quitar a los Obispos la superintendencia, y protección de los indios en general.

(Rey Felipe II. 17 de enero de 1593).

Ley IX.- Que a los indios habitantes del río grande se les críe protector.

Es nuestra voluntad que haya protector general de los indios para que los ampa
re, y haga guardar sus ordenanzas, y de todo lo que entendiere que se hace en su per
juicio dé noticia a las justicias, procurando que se remedie y castiguen los excesos,
que contra ellos se cometiere. Encargamos a las justicias, y protector, que les dén to
do favor, y soliciten su aumento y conservación.

(Rey Felipe II. 13 de febrero de 1593).

Ley X.- Que los Virreyes, Presidentes, y Gobernadores den grata audiencia -
a los protectores.

Encargamos y mandamos a los Virreyes, Presidentes, y Gobernadores, que den
grata audiencia a los protectores, y defensores de indios; y cuando fueren a darles cuen
ta de sus negocios, y causas y pidieran el cumplimiento de las leyes, y cédulas dadas -
en su favor, los oigan con mucha atención, y de tal forma, que mediante el agrado con
que los recibieren, y oyeren se animen más a su defensa y amparo.

(Rey Felipe IV. 27 de marzo de 1622).

Ley XI.- Que los indios de señorío contribuyan para el salario de sus protecto-
res, como los demás.

Los indios de señorío acudan, y contribuyan a la paga, y repartimiento hecho -
para salarios de sus procuradores, y protectores, como los demás encomendados, según
generalmente está mandado.

(Rey Felipe II. 25 de mayo de 1596).

Ley XII.- Que los protectores envíen relaciones a los Virreyes, y Presidentes de los Estados de los indios, y estas se remitan al Consejo.

Para tener noticias de nuestro real consejo del tratamiento que se hace a los indios, y si son amparados, y defendidos como conviene, es muy importante que en todas ocasiones se nos envíe relación del estado en que se haya su buen gobierno, conservación y alivio; y si los Virreyes, Presidentes y justicias, como se lo mandamos, tienen cuidado de mirar con particular atención por ellos: y si hacen guardar, y guarden inviolablemente todo lo proveído en su beneficio: Y si tienen otras relaciones y noticias, que les han de enviar los protectores, en que refieren si se guarda todo lo proveído en beneficio de los indios, y en qué partes se aumenta y disminuye, como son tratados, si reciben molestias, agravios, vejaciones, de qué personas, y en qué cosas, si les falta doctrina a cuáles, y en qué partes, y si gozan de su libertad, o son oprimidos, refiriéndolo con especialidad, y advirtiéndolo lo que convendrá proveer para su enseñanza, alivio, y conservación, con todo lo demás, que pueda conducir a este fin, las cuales dichas relaciones remitan los Virreyes, Presidentes, y justicias al Fiscal de nuestro Consejo de Indias, para que interponga su oficio, y nos podamos proveer con más fundamentales noticias lo que convenga.

(Rey Felipe II. 28 de agosto de 1596).- Refrendado posteriormente por Don Carlos II y después por la Regencia. (Sin fechas).

Ley XIII.- Que si el pleito fuere entre indios, el Fiscal y protector los defiendan, y se procure excusar que vayan a seguir sus pleitos.

Cuando hubiere pleito entre indios ante nuestras audiencias, reales, el Fiscal defienda a la una parte y el protector, y Procurador a la otra, conforme a lo proveído: y si el pleito comensare ante el Gobernador, corregidor, o alcalde mayor, y se hubiere de llevar a la audiencia, sin dar lugar a que los indios salgan de sus tierras, en cuanto permitiere la calidad del negocio, envíen los despachos, y procesos, para que en ellos pidan, y sigan justicia, y después de fenecidos remitan la resolución a los gobernadores, corregidores, y alcaldes mayores.

(Rey Felipe II. 9 de abril de 1591) Reproducida por Felipe III en 12 de diciembre de 1619).

Ley XIV.- Que los eclesiásticos, y ceglares avisen a los protectores, procuradores, y defensores, si algunos indios no gozan de libertad.

Encargamos a los prelados, y eclesiásticos, y mandamos a todos nuestros Ministros, y personas seculares de las Indias, que tengan a su cuidado avisar, y advertir a los protectores, procuradores, abogados, y defensores de indios, si supieren que algunos están debajo de servidumbre de esclavos en las casas, estancias, minas, granjerías, haciendas, y otras partes, sirviendo españoles o indios: Y dé su número y nombres para que luego sin dilación pidan la libertad que naturalmente les compete, y pues la obra es de tanta caridad, y en que Dios Nuestro Señor será servido, pongan en ella toda di

ligencia, y solicitud, y los protectores, procuradores, y defensores sin perder tiempo apliquen toda su industria y sigan estas causas.

(Emperador Don Carlos y la Reyna de Bohemia).

Libro VI, Título VI, recopilación de Leyes de las Indias. Tomo II.

Ley XVII.- Que no se admita composición de tierras, que hubieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los fiscales, y protectores sigan su justicia.

Para más favorecer y amparar a los indios, y que no reciban perjuicio: 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, sino hubiere 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, Presidente de Audiencias, que se les dé toda asistencia para su entero cumplimiento.

(Rey Felipe IV. 30 de junio de 1646). Tomo II. Libro IV. Título 12.

Además, de los procuradores y protectores de indios estaba la institución denominada ALGUACIL DE VAGABUNDOS Y AMPARADOR DE LOS INDIOS, cuya misión consistía en defender a los indios de los abusos de que fueran objeto respecto a sus pertenencias y a los que "... amparareis y defendereis para que tengan la entrada segura y libre con lo que trae y si halladereis algunos que salen a comprar los dichos bastimen

tos, como quiera que lo halladereis desareis las ventas que hubieren hecho..." (18).

Por lo anterior queda ampliamente explicado, el origen y funciones que tuvieron los primeros Procuradores y Protectores de Indios. Sobre todo la gran importancia que en aquella época tuvo, la cual dista mucho de parecerse a la actual Oficina de Procuración dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas del Departamento Agrario; de la cual me ocuparé ampliamente más adelante.

Es justo señalar las buenas disposiciones dictadas por los Reyes Españoles al través del Consejo de Indias, para proteger a los indios, y al fin y al cabo resultaban letra muerta, al no ser debidamente cumplidas.

En resumen, la época colonial se caracteriza como la etapa en que el problema agrario fué tomando forma, debido a que "...la distribución de la población sobre el territorio era sumamente irregular; se concentró en los lugares más propicios a la agricultura y en los centros mineros, de tal modo que, aún cuando los pueblos indígenas que existían en esos lugares tuvieran en un principio tierras suficientes, bien -- pronto quedaban cercados por las propiedades privadas de los colonos españoles, y al aumentar el número de sus habitantes, formabase una población excedente sin patrimonio y sin medios de vida..." (19). Vemos que el problema agrario existente en la época pre-cortesiana, se agrava en la época colonial, de tal modo que cuando México realizó su independencia hereda el problema del campo de los regímenes ante-

(18).- Duplicados.- Volumen II Exp. 16. Año 1632.- Gobierno de Don Rodrigo Pacheco Osorio, Marqués de Cerralvo.- Quinceavo Virrey de la Nueva España.
(19).- Mendieta y Nuñez.- "Efectos de la Reforma Agraria.

riores.

No obstante todo lo anterior dice Gustavo Molina Font "que de todas las épocas de nuestra historia quizá fué en la época colonial cuando el régimen agrario fué menos deficiente, pues no obstante los abusos que indudablemente había y las restricciones a la agricultura, había tierra para todo aquél que quería cultivarla, y había crédito también, porque las congregaciones religiosas, las llamadas manos muertas, se ocupaban de proporcionarlo a los cultivadores, aparte de que existían también las Cajas de Comunidades, destinadas a proporcionar crédito a los labradores pobres"(19).

Durante la independencia el número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo era muy grande; la inquietud social manifiesta.

La guerra separatista, a pesar de sus apariencias políticas, fué en el fondo, - una revolución agraria, pues las gentes del campo no eran capaces, por su baja cultura, por su retrasada mentalidad, de comprender los ideales de libertad e independencia. Agrazaron la causa por odio al opresor extranjero y llevados por la miseria.

Aparejado a lo anterior se encontraba la cuestión agraria, una prueba de esto la encontramos en que el gobierno de España lo reconoció así, al dictar, entre - 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.(20).

Otra prueba más es la siguiente: si el motivo de la revolución separatista no

(19).- Conferencia pronunciada el 17 de noviembre de 1943, citado por Antonio de Ibarrola, en su obra "Cosas y Sucesiones".

(20).- Publicaciones de Archivo General de la Nación. "Constitución de 1812 en la nueva españa".

era otro que lograr la independencia de la Nueva España, una vez conseguida la finalidad propuesta, el país debió retomar a la paz y no fué así, todo lo contrario, desde entonces se agitaron constantemente innumerables guerras intestinas.

Los vencedores emprendieron en el acto una guerra a muerte entre ellos mismos para apoderarse de la dirección del nuevo Estado, y se dividieron en dos grandes facciones: conservadores y liberales. Para dilucidar sus querellas en los campos de batalla, contaron con las masas campesinas que nada habían logrado en el triunfo, pues quedaron tan miserables como antes y, en consecuencia, entre volver a la tierra ingrata que habían abandonado para luchar contra los españoles opresores, y continuar en pie de lucha al servicio de los bandos criollos y mestizos disidentes, prefirieron esto último, pues en el ejército obtenían cuando menos el sueldo, y, con frecuencia, los productos del saqueo en las poblaciones que ocupaban. Las ideologías en pugna no les interesaban en lo mas mínimo por la sencilla razón de que no las comprendían dado su bajo grado de cultura.

Cierto es que no pedían cosa alguna en concreto, peleaban movidos por su miseria, incapaces de expresar los móviles que los impulsaban. Sin embargo, los primeros gobiernos independientes de México, desde un principio, supucieron que el malstar de las masas campesinas se debía a que no contaban con tierras suficientes para satisfacer sus necesidades. Esto era incomprensible en un país extenso y de escasa pobla

ción, y por ello, trataron de resolver el problema por medio de una política de colonización; al efecto, dictaron varias leyes a fin de atraer pobladores extranjeros, estimular la adquisición de baldíos y el desplazamiento de campesinos mexicanos, de los lugares muy poblados hacia aquéllos carentes o escasos de población.

La política de colonización, requiere ante todo, paz y tranquilidad para que las colonias puedan establecerse con un mínimo de garantías y de perspectivas alentadoras; todo lo contrario ocurría durante los primeros años de independencia, el país estuvo agitado por constantes guerras civiles; había pues, absoluta falta de seguridad en el campo.

La colonización requiere, además, financiamientos iniciales, y nuestros gobiernos atravesaban por graves penurias económicas.

Los campesinos, en su mayoría analfabetos, y en gran número indígenas que ni siquiera hablaban el castellano, ignoraban las leyes de la materia, y aún cuando las hubiesen conocido no habrían tenido oportunidad de aprovechar sus disposiciones, porque carecían de recursos para abrir al cultivo nuevas tierras y esperar hasta levantar las cosechas.

Por otra parte, las leyes de colonización contradecían la idiosincracia de nuestros indios; fueron dictadas por legisladores que no comprendían esa idiosincracia; ya que no vieron el problema en su aspecto social y humano, pretendiendo resol

verlo con arreglo a principios teóricamente impecables, pero prácticamente imposibles.

SITUACION DEL CAMPESINO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Nuestro indio del México independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido. Se diferencia, de las razas europeas, esencialmente emprendedoras y cosmopolitas, en las cuales abundan los hombres que afrontan los cambios de medio para mejorar su fortuna. El indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo o en la región en que nació, a los que se halla ligado por muchos lazos: la devoción al santo patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas, la familia, el parentesco.

Las leyes de colonización en nada favorecieron a los campesinos del país; el problema agrario, ya perfectamente definido a fines de la época colonial, continuó agravándose a medida que iba creciendo en volumen y densidad la población de los centros rurales. De esos centros se nutrían las filas del ejército y de las facciones rebeldes; con los labriegos sin trabajo y sin patrimonio, de tal modo que las guerras civiles resultaban interminables.

Al mismo tiempo, y precisamente al amparo de los desordenes, crecía el latifundismo mediante el acaparamiento y el despojo de tierras pertenecientes a los pueblos. La propiedad inmueble de la iglesia católica aumentaba por medio de las donaciones de sus feligreses.

El doctor Mora calculó, hacia el año de 1832, en 17.163,754 pesos el valor de los bienes del clero. Don Lucas Alamán, los estimó en 300, y don Miguel Lerdo de Tajada entre 240 y 300 millones de pesos. Gran parte de estos bienes eran fincas rústicas, pues solamente los jesuitas en la época colonial poseían, al ser expulsados de la Nueva España, según datos recopilados por el licenciado José L. Cossío, - ciento veintiseis haciendas y ranchos. No obstante los anteriores datos, cifras exac-tas sobre el valor de los bienes de la iglesia católica y respecto del número y exten-sión de sus propiedades agrarias, no hay; pero las estimaciones transcritas bastan pa-
ra asegurar que esos bienes eran cuantiosos.

Mientras tanto, el gobierno se revolvía en una verdadera bancarrota económica de la que trató de salvarse usando parte del capital perteneciente a la iglesia.

Así fué, el ilustre patriota don Valentín Gómez Farías, propuso la ocupación de los bienes de la iglesia hasta donde fuera necesario para obtener quince millones de pesos; la propuesta fué votada afirmativamente, produciendo tan enorme escándalo que no fué posible realizarla, siendo derogada el 29 de marzo de 1847 por don Antonio López de Santa Ana.

A partir de esa fecha, la lucha entre el clero y el gobierno se tornó encarnizada.

Al no poder el gobierno participar de los bienes del clero en forma alguna, se pensó en desamortizarlos a fin de que al volver al comercio, incrementaran las -

actividades económicas y, por consiguiente, el volumen -cuando menos- de los impuestos.

Debemos decir que la iglesia tenía la mayor parte de su fortuna en bienes raíces, que raras veces vendía. En consecuencia, cada adquisición de esa clase de propiedades por parte del clero, equivalía a la amortización de un nuevo capital. Los impuestos por traslación de dominio disminuían continuamente por esta misma causa, y tanto el comercio como la incipiente industria nacional sufrían las nocivas consecuencias que trae siempre la excesiva inmovilización de capitales.

El 25 de junio de 1856, fué dictada la Ley de Desamortización, en parte con fines políticos, para restar poderío a la Iglesia, y en parte respondiendo a una idea ya expuesta por el obispo de Michoacán Abad y Queipo a fines de la época colonial y que resurgió en el pensamiento de los hombres que dirigían los destinos de México en la fecha citada. Se creía que el campesino estaba en la miseria y era incapaz de progresar porque el sistema de propiedad comunal se lo impedía. Se pensaba que si tuviera la libre disposición de sus bienes saldría de su marasmo atavico.

La Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y urbanas de 25 de junio de 1856, respondiendo a estas ideas, incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces con excepción de los edificios destinados inmediatamente al servicio de la institución. En consecuencia, quedaron comprendidos en la ley, no solamente la iglesia católica sino también los pueblos cam

pesinos que, como hemos visto, poseían desde la época colonial, propiedades comunales.

La ley sólo obligaba a las corporaciones civiles y religiosas a vender sus propiedades raíces, a ponerlas en el comercio; pero el precio que se obtuviera al vender las correspondía a los propietarios. El gobierno se beneficiaba nada más con el ingreso correspondiente a las traslaciones de dominio.

"Los fines que se perseguían con esta ley, según don Miguel Lerdo de Tejada, - eran dos: movilizar la propiedad raíz y normalizar los impuestos. Se esperaba como consecuencia inmediata de sus disposiciones el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad territorial y el progreso de la agricultura".(21).

En la práctica fueron muy diferentes los resultados. La ley autorizaba a los arrendatarios de bienes raíces propiedad de corporaciones civiles o religiosas, para que las adquirieran en condiciones relativamente fáciles, dentro de un plazo determinado. Si no hacían uso de esa franquicia, cualquiera persona podía denunciar la propiedad y comprarla. Para estimular las denuncias se concedía a los denunciantes considerables rebajas en el precio.

El campesino mexicano, por su situación económica desfavorable, vio pasar los bienes rurales del clero a manos de quienes tenían capacidad económica para adquirirlos.

(21). - Circular de 28 de junio de 1856. Citado por Lucio Mendieta y Núñez en su obra "Efectos Sociales de la Reforma Agraria".

"Para remediar esta situación y extender los beneficios de las leyes de desamortización a los pueblos indígenas y a los campesinos pobres, el gobierno dictó la Ley del 9 de Octubre de 1856 (en la que se reconoce el perjuicio de las Leyes de desamortización), ordenando que todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos se adjudicase a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tuvieran como de reparto, ya perteneciera a los ayuntamientos o estuviere de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobrara alcabala ni derecho alguno, y sin necesidad, tampoco, de otorgarles escritura de adjudicación; bastando para tenerlos como dueños o propietarios del título que les diera la autoridad pública. (22).

Esta circular provocó la desamortización de los pueblos de indios, y de los bienes del ayuntamiento, pues aquéllos, por su ignorancia, no solicitaban las adjudicaciones, y entonces personas extrañas a los pueblos empezaron a denunciar tierras y apoderarse de ellas, lo que motivó que los indígenas se sublevaran en diversas partes del país. Otro resultado sería si los indígenas hubiesen contado en ese momento con la presencia de un procurador para que los asesorara y los orientara debidamente, pero estos, aparecieron un poco más tarde bajo el gobierno del Gral. Alvaro Obregón, quien reglamentó a la institución debidamente.

Para remediar la situación desastrosa del campesino, el gobierno mandó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población campe-

(22).- Lic. Víctor Manzanilla Shaffer.- "Introducción a la Reforma Agraria Mexicana".

sina, se hiciera reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores, o de los vecinos del lugar.

La trascendencia de la Ley de Desamortización, por la que respecta al problema agrario de México, estriba en que transformó el sistema de propiedad comunal en propiedad individual, con lo cual agravó extraordinariamente ese problema, pues 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 de 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 motu proprio, otras 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 la excomunión en contra de los arrendatarios que se acogieron a la ley, y como estos eran personas humildes, muy creyentes, se abstuvieron de hacerlo. Entonces los denunciantes, individuos de mejores recursos, adquirieron las fincas rústicas del clero en toda su extensión, y a veces, un sólo denunciante compraba varias, con lo cual aumentó el latifundismo.

Para colmo de ironías, la iglesia católica, mas tarde, ante lo irremediable, estableció el sistema de "contentas", que consistía en levantar la excomunión a los adquirentes de sus propiedades que les dieran determinada cantidad de dinero.

Pero el clero no cedió fácilmente. Por el contrario, promovió una sangrienta guerra civil, y el gobierno en represalia, dictó la Ley de Nacionalización de sus bienes el 12 de junio de 1856. En esa ley se estableció además la separación de la iglesia y del estado, suprimiéndose además las órdenes monásticas.

A partir de la independencia de México, la propiedad del suelo estaba en la siguiente forma: grandes extensiones de tierras baldías propiedad del Estado; latifundios propiedad de particulares; propiedad de la iglesia, llamada también de manos muertas, por su inmovilización, y propiedad comunal de los pueblos.

El 15 de diciembre de 1883 fué expedida una Ley de Colonización, en la que se estableció como requisito para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos, y se facultó al Ejecutivo para que autorizara a compañías particulares con objeto de que practicasen las referidas operaciones. El pago de sus servicios se debería hacer entregándoles la tercera parte de su valor. Así nacieron las funestas compañías deslindadoras.

El efecto principal de las compañías deslindadoras, fué la excesiva concentración de la propiedad agraria. En 1885 habían sido deslindados treinta millones de hectáreas; "pero debemos tener presentes dos cosas -dice el licenciado Orosco-, la

primera, que esos deslindes no han servido para desmoronar ni en pequeña parte las grandes acumulaciones de propiedad territorial existentes en nuestro país: la hidra infernal de ese feudalismo obscuro y soberbio permanece en pie, con sus siete cabezas incólumas. La segunda cosa que debemos tener presentes es que tras de esos millones de hectáreas han corrido más millones de lágrimas, pues no son los poderosos, no son los grandes hacendados quienes han visto caer de sus manos estos millones de hectáreas, sino los miserables, los ingorantes, los débiles, los que no pueden llamar padre a un Juez de Distrito, a un Gobernador ni a un Ministro de Estado.¹¹ (23).

Asombra comprobar como, en todos los tiempos, los que tienen el poder abusan de él en forma desmedida, y creyendo cimentar su prosperidad personal, lo que hacen en realidad es preparar la ruina de sus descendientes, el desastre de generaciones futuras. El desenfrenado acaparamiento de tierras baldías con el único propósito de esperar el alza de precios, acabó de encerrar en un círculo de hierro a la ya precaria pequeña propiedad de los pueblos convertida en propiedad individual privada, quitando a sus habitantes hasta la remota esperanza de desplazarse hacia las tierras baldías.

Sin embargo, al propio tiempo que se producían estos hechos generadores de efervescencias sociales, el país iba pacificándose hasta entrar en la era de treinta años de paz bajo el gobierno del general Porfirio Díaz. Debe tenerse en cuenta - que los fenómenos sociales son en extremo complejos. Entendemos la paz porfiriana

(23). - Wistano Luis Orozco. - "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos".
Página 914.

como resultado de la fatiga que obliga a hacer un compás de espera en toda lucha, aún cuando no hayan desaparecido sus causas. El país venía agitándose en constantes revoluciones desde 1810, y anhelaba la paz a cualquier precio. Por otra parte, la política desarrollada por el general Díaz fué de concordia, de armonización de intereses. Al margen de la Constitución de 1857 se hicieron indudables concesiones al partido conservador y al clero. Se pusieron límites a la desamortización, se les concedió ingerencia en la enseñanza privada; hasta se toleró la existencia apenas disimulada de contos. En suma, se pactó tacitamente la paz entre las clases cultas dirigentes de toda revuelta, y el pueblo campesino; falto de capitanes, incapaz por sí mismo de organizar rebeliones, volvió a la vida pacífica. Ese retorno se vió apoyado por la construcción de ferrocarriles y de otras obras que abrieron grandes fuentes de trabajo.

La población de los campos aumentaba con el transcurso del tiempo, mientras que las posibilidades de acomodo en las tierras agrícolas disminuían por el auge del latifundismo que iba creciendo, incesantemente, como un cancer maligno.

El latifundista mexicano generalmente no era hombre de campo sino de ciudad, tenía a orgullo poseer latifundios inmensos; pero no entendía de agricultura era un rentista. Sus haciendas se hallaban administradas por mayordomos que no tenían en el rendimiento de las mismas un interés directo, y por ello, en lugar de hacerlas producir a toda su capacidad, se concretaban a emplear los métodos rudimentarios de explotación, y que consistían en aumentar los rendimientos, no por la aplicación de métodos

inteligentes en el trabajo, sino a costa de éste, reduciendo al mínimo el precio de los jornales; 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 salario del jornalero era poco menos que ilusorio.

A principios de este siglo, el absurdo desequilibrio en 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 sí mismos un movimiento de protesta, sólo esperaban, como en otras épocas, quien los organizara y dirigiera.

La dictadura del general Porfirio Díaz, después de treinta años, 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 bien pronto el país todo se encendió en una nueva llamarada de rebelión.

Todas las consideraciones anteriores, respecto a la situación que privaba hasta antes de nuestro movimiento de 1910, para señalar que, en principio, nuestros campesinos siguieron a todos los caudillos de la Revolución, porque al decir de Jus

to Sierra tenían "hambre y sed de justicia".

Antes de tratar el decreto de 22 de noviembre de 1921, que dió origen a la: PROCURADURIA DE PUEBLOS; como una institución protectora de los derechos del campesinado y que constituye un triunfo y un paso más a favor de la clase laborante del campo. Creo conveniente analizar antes, el decreto expedido por el emperador Maximiliano de Habsburgo, y que a continuación transcribo:

DECRETO SOBRE PROCURADURIA DE INDIOS, EXPEDIDA POR EL EMPERADOR MAXIMILIANO.

"Por decreto de 13 de octubre de 1864, el Comisario Imperial de la Península de Yucatán, José Salazar Ilarregui, instituyó a nombre del Emperador, el nombramiento de un abogado defensor de los indígenas de la península." (23 Bis.).

A).- Análisis de su contenido.

El citado decreto en la exposición de motivos dice:

"En virtud de las muchas representaciones de indígenas que me han dirigido quejándose de sus amos o de los colindantes de sus pueblos, cuyas quejas podrán tener fundamento en algunos casos, y en otros ser obra de los que especulan con la ignorancia de los mismos indígenas:

He decretado y decreto lo siguiente:

"Art. 1o.- Se nombra un abogado defensor de los indígenas de la Península

(23 Bis).- Lic. Salvador Ramírez Cruz. "La Asesoría Jurídica del Campesino". Tesis 1967.

de Yucatán, con el sueldo anual de mil doscientos pesos".

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

Este artículo, señala un punto muy importante, como es el asesoramiento de oficio para el indio, además se nota un conocimiento profundo de la idiosincracia del indígena, que aún hasta nuestros días prevalece, esto es defenderlos aunque prevalésca ignorancia, temor u otra circunstancia por parte de nuestros indígenas.

Se señala además, otra circunstancia importante, la de defender a la clase indígena no sólo de los problemas relativos a la tenencia de la tierra, sino a todos los casos, de la índole que sean que se les presenten individual o colectivamente.

"Art. 3o.- En ningún caso de queja, litigio, etc. etc., con relación a los indígenas, podrán representar otros individuos directamente, sino por conducto del abogado defensor".

Se protege al indígena de no ser representado por otra persona extraña al abogado defensor, este artículo nos parece un tanto confuso, pues si es representan

te de los intereses del indígena, no hay porque negarle participación a favor del indígena.

"Art. 4o.- Los perjuicios que resulten a los indígenas por apatía en el desempeño del cargo del abogado defensor de ellos, son de la responsabilidad del individuo que ejerza esas funciones".

Excelente artículo que prevé la negligencia por parte del procurador, pero un poco injusto por lo que toca al número de litigios en comparación con un sólo abogado defensor.

"Art. 5o.- El abogado defensor de los indígenas les exigirá por escrito las instrucciones que crea necesarias para cumplir satisfactoriamente las obligaciones que se le imponen".

Precepto inadecuado totalmente, ya que el indígena de aquella época habla un mal español y menos sabían escribirlo.

"Art. 6o.- Para auxiliarse en las labores, nombrará un escribiente con el sueldo anual de trescientos pesos".

Insuficiente para el número de litigios.

El decreto anteriormente analizado, superó a su antecedente inmediato, de nombramiento de un abogado defensor instituido en la Legislación de Indias, cuyas disposiciones habían ya previsto un ABOGADO DE POBRES, a través de su Consejo Real y Supremo; ya que este decreto fué la primera disposición en la historia del -

País que hizo un intento de establecer y organizar una institución dedicada en forma exclusiva a la atención de los problemas agrarios del campesino, ya que si bien, el decreto aludido no indica que el asesoramiento del indígena sea únicamente en la cuestión agraria, es de suponer que fué precisamente en esta materia en la que se le prestó auxilio, ya que la clase indígena ha constituido y constituirá una gran parte del sector campesino del país.

El decreto de 13 de octubre de 1864, instituída por Maximiliano no pudo realizarse por las condiciones políticas imperantes, pero nos demuestra y debemos reconocer además, que siendo un extraño a nuestra evolución política y social, - tuvo una enorme visión y gran entusiasmo por resolver el problema fundamental - del país.

4. - ASESORES DE LA EPOCA CONTEMPORANEA COMO PRODUCTO DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

Al triunfo de la revolución mexicana, los campesinos de México se enfrentaron a otro problema: DEFENDER LEGALMENTE las tierras que la revolución les había proporcionado, de los hacendados y terratenientes que inconformes no se resignaban ni se resignan actualmente, a perder todos los privilegios que siempre han disfrutado, tratando hasta el cansancio entorpecer el pujante desarrollo de la reforma agraria.

Los antecedentes de la Procuraduría de Asuntos Agrarios en la legislación de la Revolución Mexicana, los encontramos en el artículo 4o. del Decreto de fecha 22 de noviembre de 1921, artículo que a la letra dice:

"ARTICULO 4o.- Se establece en cada Entidad Federativa, la institución - de Procuradurías de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

"Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello" (24).

"A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras de los hacendados, para las dotaciones, se abstendían de solicitarlas, - aún encontrándose en caso de extrema necesidad. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuamente, nada arrebataban, y cuando los mismos interesados intervenían en la - tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban - años y al ver que no daban fruto sus esfuerzos, abandonaban toda gestión". (25).

"Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y a moralizar las aplicaciones de las leyes agrarias" (26).

El 25 de octubre de 1922 se expidió el primer reglamento de las Procuradurías de Pueblos que, aunque no organizaba perfectamente la institución, sí es digna de alabanza, ya que con ello se empezaba al cumplimiento eficaz de la legislación agraria y con esto la realización de una etapa de justicia social para los campesinos de nuestro país.

El 18 de enero de 1934 se expidió un Decreto, a través del cual se creaba el Departamento Agrario, dejando de existir la Comisión Nacional Agraria dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, convirtiéndose en un Departamento Autónomo e incluyendo dentro del mismo a la Procuraduría de Pueblos, existiendo, únicamente dos años dentro de esta Dependencia, ya que con posterioridad pasó a depender del Departamento de Asuntos Indígenas, que fué creado por el Decreto de lo. de enero de 1936, en virtud de que la necesidad reclamaba que se atendieran todos los problemas de las comunidades indígenas que eran de vital importancia, hasta que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, le suprimió su autonomía y pasó a depender administrativamente de la Secretaría de Educación Pública, respondiendo al nombre de Dirección General de Asuntos Indígenas.

Como se dijo anteriormente, la Procuraduría de Pueblos había sido separada del Departamento Agrario y es el Decreto del lo. de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de agosto del mismo año, el que crea

la Procuraduría de Asuntos Agrarios dependiendo nuevamente del Departamento -
Agrario.

CAPITULO TERCERO

DECRETOS CRONOLOGICOS DE LA PROCURADURIA AGRARIA, CIRCULARES RESPECTIVAS Y REGLAMENTOS CONEXOS.

Para saber cual es la Naturaleza Jurídica de la procuraduría de asuntos -- Agrarios, debemos analizar el término decreto.

El Maestro Felipe Tena Ramírez en su tratado de Derecho Constitucional -- Mexicano al comentar el artículo 70 dice lo siguiente:

"Dentro del concepto general de Ley, la constitución vigente emplea esa - palabra con diferentes connotaciones. En el artículo 70 la Constitución opone Ley a Decreto, esto es, usa aquél término en sentido estricto desde el punto de vista - formal; en cambio en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, re fiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los Decretos. En el artículo 14, - "ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, "ley" es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras aunque sea inconstitucional". (Op. cit, Pág. 233).

Por lo que respecta a la diferencia que existe entre Ley y Decreto el Maes tro Fraga en su Derecho Administrativo habla sobre la discusión que hubo en el - constituyente con motivo del artículo 70 que dispone que "toda resolución del Con greso tendrá el carácter de Ley o Decreto", en la siguiente forma:

"En la discusión habida en el Constituyente con motivo de ese precepto, - el Diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso

tengan el carácter de Ley o Decreto, estableciendo la distinción de que mientras la Ley se refiere a un objeto general, el Decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de Ley. "Sin embargo, sigue diciendo el Maestro que: "debemos aclarar que la distinción a que nos vinimos refiriendo se ha echado en el olvido en la práctica, en donde propiamente no se sigue ningún criterio para distinguir una Ley de un Decreto". (Op. cit. Págs. 42 y 43).

Después de analizar brevemente las consideraciones anteriores, analizaré cronológicamente todos los decretos y disposiciones relativas a la procuraduría agraria, institución que constituye el objeto primordial del presente trabajo.

DECRETO DE 13 DE OCTUBRE DE 1864.

Primero como ya mencionamos en el capítulo anterior, el 13 de octubre de 1864 el Emperador Maximiliano, expidió el decreto que creaba una defensoría encargada de asesorar al indígena, no sólo en el aspecto agrario, sino en todos los casos en que estos intervinieran. Con sus aciertos y sus errores fué primer decreto que se creó para asesorar y proteger al indígena.

1.- DECRETO CREATIVO DE LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS, FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION.

DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

En este decreto encontramos propiamente el origen de la procuradurías de

asuntos agrarios, al establecer las llamadas Procuradurías de Pueblos, cuyo artículo 4o. dice:

ARTICULO 4o.- "Se establece en cada entidad federativa, la institución de Procuradurías de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearán gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

El Lic. Gabino Vázquez Alfaro ha escrito al respecto:

"Las Procuradurías de Pueblos creadas por el Presidente Obregón, fueron el centro motor del movimiento social que empezó a dar cumplimiento eficaz a la legislación agraria consagrada en el artículo 27 de la constitución de 1917, iniciándose la realización de una era de justicia social para los campesinos de México, - víctimas por más de cuatro siglos de toda clase de explotación e ignominias".(1).

"El Presidente Obregón tuvo especial cuidado en la designación de los funcionarios de las Procuradurías de Pueblos, a los que siempre les brindó su firme apoyo en las promociones que realizaban para servir a la clase campesina mexicana. De la organización dada a las Procuradurías de Pueblos, dependió en gran parte el éxito de la institución durante su etapa inicial, en la que recibió una constante atención por parte del ejecutivo federal". (2).

"Desde su etapa inicial, los funcionarios de las Procuradurías de Pueblos

(1).-(2).- Lic. Gabino Vázquez Alfaro.- "La Procuraduría de Asuntos Agrarios". Tesis, Pags. 19, 20 y 21.

se convirtieron no solamente en asesores jurídicos, dentro del proceso legal de la Reforma Agraria, sino que también desarrollaron una intensa labor de promoción para llevar al campo los beneficios de la educación rural, del crédito agrícola de las comunidades, de la irrigación y en general encauzaron en favor de los campesinos la acción gubernamental de la administración progresista y revolucionaria del presidente Obregón. Desde el punto de vista sociológico, fué determinante el papel que desempeñaron los Procuradores de Pueblos en la Reforma Agraria de México, ya que estos fueron factores agrarios muy importantes que promovieron el movimiento y la transformación de las grandes masas campesinas del país, las que, en virtud de la inhumana explotación que sufrieron durante más de cuatro siglos en el campo, se encontraban sin ninguna preparación y carecían de los medios indispensables para exigir el cumplimiento de la legislación agraria, que con las armas en las manos y a costa de muchas vidas habían logrado plasmar en preceptos constitucionales".

(3).

2.- REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE PUEBLOS, ANALISIS CORRISPONDIENTE.

REGLAMENTO DE 25 DE OCTUBRE DE 1922. (4).

Este primer reglamento, dictado por el General Alvaro Obregón como medida organizadora de la Procuraduría de Pueblos, es el primer paso para el cumplimiento eficaz de la legislación agraria y la realización de una etapa de justicia social para los campesinos de nuestro país.

(3).- IBIDEM.

(4).- Lic. Carranco Ramírez. Tesis 1957. "Análisis de la Procuraduría de Asuntos Agrarios".

Al analizar el reglamento encontramos que los procuradores de pueblos se en encuentran con funciones claramente delimitadas, observamos además, que, para cum plir fielmente con su cometido los procuradores debieron tener una gran preparación intelectual y conocer, o cuando menos tener conocimientos elementales acerca de la ciencia del derecho, porque eso se requiere cuando menos para poder cumplir -- la función de procuradores de pueblos impuesta por el reglamento.

Nada dice sobre si se requería, tener título de licenciado en derecho, cre mos que nó, al no mencionar nada al respecto el reglamento. Quizá por la opinión que en cierta ocasión expresó el general Alvaro Obregón: "necesito personas que - ayuden a aclarar el problema agrario, no que lo enreden más". Tal vez la anterior opinión del general Obregón sea la justa, creemos que nó y posteriormente expon- dremos nuestra opinión al respecto.

Para cada Estado había un procurador, con su ayudante y dos empleados - administrativos, creemos que no bastarían para asesorar a todos los campesinos ne cesitados de orientación legal y administrativa.

Fuera de algunas disposiciones el reglamento resulta excelente para la -- época en que fué expedida y sobre todo el campesino contaba ya con personas con una mejor preparación para ayudarlos judicial y administrativamente, y frenar un poco la inhumana explotación de que fueron víctimas a lo largo de cuatro siglos.

Me reservo analizar el término "REGLAMENTO" para hacerlo posteriormente, al tratar el reglamento relativo a la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

EL ARTICULO lo., dice: "Los procuradores de pueblos tienen por objeto - asesorar a los vecinos de los diversos pueblos de su jurisdicción en los asuntos agrarios y en los de índole judicial que se ventilen ante cualquier tribunal de la República y que tengan relación con los primeros, representando a los mismos vecinos - en los asuntos referidos, cuando así lo solicitaren los interesados".

En cada uno de los Estados y Territorios Federales se organizaron las Procuradurías de Pueblos, contando estas oficinas foráneas con un Procurador, un Ayudante de Procurador y dos empleados administrativos.

A) procurador general de pueblos (artículo 3o.) le correspondían las siguientes atribuciones y deberes:

- 1.- Intervenir personalmente en cualquiera de los asuntos de orden administrativo o judicial en que los pueblos fueren parte.
- 2.- Procurar la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro pueblo, o entre los vecinos de un mismo pueblo, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las resoluciones y acuerdos de las autoridades agrarias.
- 3.- Dar a los procuradores de pueblos las instrucciones que estime necesa-

rias para el desempeño de sus funciones; expedir circulares de observancia general, previo acuerdo del Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria y dictar con acuerdo del mismo funcionario, las medidas económicas y disciplinarias que juzgue convenientes para uniformar la acción del cuerpo de Procuradores. En este aspecto la organización original de las Procuradurías de Pueblos superó en gran parte la actual organización de las Procuradurías de Asuntos Agrarios en las que en su reglamento se omite la forma de la organización de la Oficina Coordinadora de Procuradurías y no establece la designación de un Director responsable encargado de la coordinación y de la dirección de las Procuradurías Agrarias.

Las atribuciones y deberes de los Procuradores de Pueblos eran los siguientes:

I.- Asesorar a los núcleos de población a fin de que las solicitudes que presenten sobre la restitución o dotación de tierras y aguas llenen los requisitos exigidos por la Legislación Agraria en vigor.

II.- Cuidar de que los expedientes que se tramiten con motivo de las solicitudes a que se refiere la fracción anterior, llenen todos los requisitos exigidos por las leyes y disposiciones vigentes y por las que en lo sucesivo se expidan dando cuenta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Procurador General de las irregularidades que observen, a fin de que subsanen y se tome por dicha corporación las medidas pertinentes.

III.- Asesorar a los pueblos a fin de que se apersonen como terceros interesados en los juicios de amparo que se promuevan con motivo de las resoluciones o acuerdos que dicten las autoridades agrarias, apersonarse en representación de los mismos cuando fuere concedida tal personalidad por los interesados y cuidar de que los mismos - pueblos ejerciten los derechos que legalmente les correspondan e interpongan todos - los recursos legales contra las resoluciones que les fueren adversas.

IV.- Asesorar a los comités y cualquier otra autoridad agraria contra la que se interponga el recurso de amparo, a fin de que rindan oportunamente los informes, -- previo justificado, pidiendo en su caso la no suspensión del acto reclamado y el no - otorgamiento del amparo; cuidar de que rindan las pruebas procedentes e interpongan los recursos legales contra las resoluciones que les fueren adversas.

V.- Sujetarse a las instrucciones que reciba del Procurador General de Pueblos, para el desempeño de los asuntos en que deba intervenir.

VI.- Rendir un informe mensual de todos los negocios en que hubieren intervenido, expresando el estado que guarden y en su caso las dificultades que se presenten para su despacho.

VII.- Concurrir personalmente asesorando a los interesados, o en su representación en su caso, a todas aquéllas diligencias administrativas o judiciales que se verifiquen con motivo de los negocios que tengan conocimiento.

Durante el período comprendido de 1915 a 1921, no se hace en las distintas - disposiciones existentes, elevadas algunas de ellas a la categoría de ley, ninguna - referencia a los núcleos indígenas y si puede verse en ellas, el afán de extender la acción del poder público, para la obtención de la tierra, a todas las clases campesinas sin distinguir indígenas de grupos más avanzados de campesinos.

Esta afirmación que se hace en el párrafo anterior es perfectamente probable con las distintas leyes y decretos que se dictaron a partir de la Ley de 6 de enero de 1915. En efecto, la citada Ley en el párrafo primero de su Considerando Único, dice lo siguiente:

".....Que una de las causas mas generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de éste país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, - como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que ha pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquéllas tierras, entre los vecinos - del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores....."

Fuera de la expresión que se hace de los Indígenas en el citado Considerando, la Ley de 6 de enero de 1915 no hace ninguna otra referencia sobre los Indígenas y pasa en lo general en sus doce artículos y un transitorio a establecer las modalidades -

dentro de las cuales podía destruirse el latifundio establecido en el País, en beneficio no solamente de las clases indígenas sino del campesinado del País.

Por todo lo anterior se vé que no existió ningún propósito del Poder Ejecutivo para enfocar su acción preferente, sino que más bien puede entenderse que la Procuraduría de Pueblos debía prestar su asesoría y defensa como una institución de defensa rural sin distinción de grupos étnicos, como se prueba con la transcripción que se hace de los artículos 155 al 159 y 163 al 167 del REGLAMENTO DE LA COMISION NACIONAL AGKAKIA DE 26 DE FEBRERO DE 1926 que a la letra dicen:

" SON FUNCIONES DE INSPECCION DE LA PROCURADUKIA DE PUEBLOS:

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

156.- Atender las instancias de Procuradores y pueblos para activar la tramitación de los expedientes.

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

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

159.- Estadística de sus labores.

SON FUNCIONES DE LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS:

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

164.- Gestionar, ante las autoridades correspondientes, la pronta ejecución
de las resoluciones provisionales y definitivas.

165.- Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos ne
cesarios en los amparos contra las posesiones.

166.- Representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de am
paros.

167.- Estadística de sus labores.

Queda pues sentado con las disposiciones legales que se transcriben, que el
Gobierno de la República no había tomado muy en serio el adentrarse en el proble-
ma indígena. Es cierto que en materia educativa se realizaron algunos ensayos de ca
rácter indigenista, pero todos ellos partieron más bien de la iniciativa privada de --
funcionarios secundarios, que del propio Gobierno Nacional. Tales ensayos que fue-
ron realizados por la Secretaría de Educación Pública fueron los siguientes: 1921, --
creación del Departamento de Cultura Indígena que poco tiempo después cambió su -
denominación por el de Cultura e Incorporación Indígena; 1926, fundación de la Ca
sa del Estudiante Indígena, que duró hasta el año de 1932; 1926, fundación de algu-
nos Internados Indígenas; 1932, creación de la Comisión de Investigaciones Indias; -
1932, creación de la Estación de Incorporación Indígena de Carápan, Mich., y por
último, 1937, la creación del Departamento de Educación Indígena." (3 Bis.).

(3 Bis.). - Gonzalo Dayo Estrada. "La Procuraduría de Pueblos".

DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1933.

Este decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de enero de 1934, reformando el artículo 27 constitucional, y en consecuencia abroga la Ley del 6 de enero de 1915.

Bajo el mandato del Presidente Abelardo L. Rodríguez es expedido el Decreto, cuyo fin era esclarecer conceptos contenidos en el Artículo 27 Constitucional, esclarecimiento que quedó a medias pues algunos de sus preceptos lejos de -- aclararse se oscurecieron más; quedando establecido que la pequeña propiedad para ser inafectable, debe ser agrícola y encontrarse en explotación.

La fracción XI, del artículo 27 constitucional una vez reformado establece las nuevas Autoridades Agrarias, que vienen a substituir las establecidas en el anterior artículo 27. Para tal efecto en el nuevo artículo 27, se crean:

- a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la federación de los Gobiernos Locales y de un representante de los campesinos, cuya de-

signación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d).- Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).- Comisarios Ejidales para cada uno de los núcleos de población que sean ejidos.

"La trascendencia de la reforma en este punto, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las comisiones mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas por igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los campesinos. Se trata de romper así, la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que eran de ellos mismos". (4).

Para cumplir lo establecido por la fracción XI, se procede a la creación del Departamento Agrario, por decreto que a continuación mencionaremos y que constituye un logro más en el Programa Agrario de la Revolución.

(4).- Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario de México. Pag. 204.

DECRETO DE 18 DE ENERO DE 1934.

"Con este decreto desaparece la Comisión Nacional Agraria dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, convirtiéndose en un Departamento Autónomo e incluyendo dentro del mismo a la Procuraduría de Pueblos, existiendo, únicamente dos años dentro de esta Dependencia, ya que con posterioridad pasó a depender del Departamento de Asuntos Indígenas, que fué creado por el decreto de lo de enero de 1936, en virtud de que la necesidad reclamaba que se atendieran todos los problemas de las comunidades indígenas que eran de vital importancia, hasta que la Ley de Secretarías y Departamento de Estado del 7 de diciembre de 1946, le suprimió la autonomía y pasó a depender administrativamente de la Secretaría de Educación Pública, respondiendo al nombre de Dirección General de Asuntos Indígenas".

(5).-

Los resultados de los procuradores de pueblos no se dejaron esperar, en el sexenio 1934-40 que comprende la administración del general Lázaro Cárdenas se firman resoluciones presidenciales dotando tierra por más de 20 millones de hectáreas, cifra que representa casi el doble de lo que los gobiernos revolucionarios habían entregado durante los 20 años anteriores.

En 1935, la política agraria cambia substancialmente, cuando se inicia no sólo un aceleramiento muy importante en el reparto agrario, sino la orientación -

(5).- Lic. Eduardo Carranco Ramírez.- Tesis.

hacia el ejido y hacia el latifundio cambia radicalmente. El ejido deja de representar una forma de economía de subsistencia y se le hace partícipe de la responsabilidad de producir no sólo para él, sino para todo el sistema nacional. Orientada la política agraria desde este punto de vista, se ataca frontalmente al latifundio y se reparten gran parte de sus tierras. Con estos se dá impulso a las ideas implícitas en el artículo 27 constitucional de que la producción agrícola en el país deberá ser responsabilidad de los ejidos y de las medianas propiedades, así como de hacer una distribución **EQUITATIVA** de la riqueza pública.

El señor General Don Lázaro Cárdenas: el más grande impulsor, hasta ahora - dadas las posibilidades de tierras disponibles -, de la Reforma Agraria en su parte primaria de entrega de tierras; se avocó inclusive a la afectación de las que hasta entonces se consideraban las zonas intocables: Yucatán y la Laguna; además promovió la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal; la formación con la cooperación decidida de Emilio Portes Gil, Graciano Sánchez y otros líderes agrarios de la Confederación Nacional Campesina.

La verdad es, que fué el General Lázaro Cárdenas, con una visión completa de la necesidad de incorporar a los núcleos étnicos al medio civilizado, el que sentó bases firmes para atacar el problema indígena, latente en nuestro País, desde los principios de la Conquista, en su histórica exposición de motivos del 31 de

diciembre de 1935, en la cual propone la creación del Departamento de Asuntos Indígenas, que aún con funciones muy limitadas, podía iniciar la etapa real y firme, para conseguir que los núcleos de indígenas de los distintos grupos étnicos se incorporen definitivamente a la Nacionalidad Mexicana.

Por considerarlo de interés para estos apuntes se hace, una transcripción - completa de la exposición de motivos en que fundó el C. Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, en el año de 1935, su proposición a las Cámaras Colegisladoras con la creación del Departamento de Asuntos Indígenas, previa reforma a la Ley y Reglamento de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos vigente en la época.

"No sólo estará encargado el Departamento de Asuntos Indígenas de trazar y definir la acción del Poder Público en ese ramo, con la mira de dar al Jefe del Ejecutivo la visión de conjunto, que le permitirá imprimir a cada uno de los sectores de la Administración Pública, la marcha que reclama el cumplimiento de un vasto programa general, sino que también quedará encomendado al Departamento el papel de actuar como Institución de Defensa y procuración de los núcleos Indígenas de la República, en todos aquéllos asuntos de interés general que deban ser tramitados y resueltos en el Gobierno de la Federación, en los Gobiernos de los Estados o en los Ayuntamientos." (6).

(6).- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 27 de diciembre de 1935.
Pág. 44.

Por lo que se deja apuntado se notará que durante el período comprendido - entre 1915 y 31 de diciembre de 1935, no hubo realmente por parte de los Gobiernos emanados de la Revolución, un firme propósito para atacar el problema indígena, sino que más bien buscaron una forma de eludirlo, tratando de comprenderlo en el medio general rural, sin entender que el problema indígena, que como ya antes se dijo es secular; ya que proviene desde los días de la Colonia, y era necesario - tratarlo en una forma separada, porque el indígena menos preparado que el campesino-mestizo más avanzado en la cultura del País, no estaba preparado para recibir los beneficios del artículo 27 y los demás que le concedían igualdad de derechos - de la Constitución de 1917 y por ende dichas disposiciones legales serían nugatorias para los mismos.

Es más seguro que aún cuando equivocadas las disposiciones que emanan de la Ley de 25 de junio de 1856, trataran de liquidar en una forma errónea el problema indígena, ya que la ley publicada en la citada fecha, sí trató de obtener que cada indígena fuera propietario de un pedazo de tierra al disponer que las comunidades indígenas se redujeran a propiedad particular.

Los Legisladores en la época referida, tenían la creencia de que el problema del indio no estaba precisamente en la falta de su educación, sino en la falta de seguridad en la propiedad de la tierra que poseía, y por ello enfocaron prefe-

rentemente su acción hacia la consecución de un indígena propietario que pudiera equipararse al mestizo también propietario de la tierra.

DECRETO DE lo. DE ENERO DE 1936.

Por medio de este decreto se dió vida al Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, bajo la administración por supuesto del Presidente Cárdenas.

Por efecto de este decreto pasaron a depender las procuradurías de pueblos del departamento de asuntos indígenas. Fué la Ley de Secretarías de Estado de 1946, la que suprimió como anteriormente dijimos, la autonomía del departamento de asuntos indígenas, pasando a depender administrativamente de la Secretaría de Educación Pública.

En 1938, se crea la C.N.C. como órgano centralizador de todos los miembros que forman las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos en cada Entidad Federativa de la república mexicana.

La confederación nacional campesina cuenta con un cuerpo de Procuradores de Asuntos Agrarios muy peculiar y digno de estudiarse ampliamente, debido a la gran importancia que esta Confederación tiene para el Campesino y que constituye el procurador general de todo el verdadero conglomerado campesino.

DECRETO DE lo. DE JULIO DE 1953.

Como anteriormente dijimos, la Procuraduría de Pueblos fué separada del -

Departamento Agrario, y es mediante este decreto, publicado el 5 de agosto del mismo año, el que crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios dependiendo nuevamente del Departamento Agrario el cual me permito transcribir a continuación:

3.-"DECRETO QUE DISPONE SE PROCEDA A INTEGRAR LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS PARA EL ASESORAMIENTO GRATUITO DE LOS CAMPEÑINOS."

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: "Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República".

ADOLFO RUIZ CORTINES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me concede la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Federal, y

CONSIDERANDO que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra;

CONSIDERANDO que los regímenes revolucionarios establecieron las procuradurías en cada entidad federativa, atentos a la necesidad de asesorar a la clase campesina del país y en consecuencia con la evolución de la reforma agraria;

CONSIDERANDO 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.

CONSIDERANDO que para el mejor desarrollo del programa que en materia agraria se ha fijado el Gobierno Federal se hace necesario dictar las medidas que expediten los trámites en beneficio de los campesinos del país, y

CONSIDERANDO que la creación de las procuradurías de asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina, he tenido a bien dictar el siguiente

DECRETO

PRIMERO.- Procédase a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el personal que se juzgue necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y Oficinas agrarias competentes.

SEGUNDO.- Los procuradores de asuntos agrarios, y los ayudantes del --
procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aproba--
ción expresa del Presidente de la República. Tanto los cargos de procuradores agra--
rios como los ayudantes de procurador, se considerarán como de confianza.

TERCERO.- A fin de que la labor de los procuradores resulte lo más efi--
ciente posible, éstos dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario,
cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale.

CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tramitará las mo--
dificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario con la finali--
dad de organizar y atender los servicios que se establecen en el presente decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de Méxi--
co, Distrito Federal, al primer día del mes de julio de mil novecientos cincuenta
y tres.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz
Cortinez.- (Rúbrica).- El Jefe del Departamento Agrario, Cástulo Villaseñor. --
(Rúbrica).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Carrillo Flo--
res.- (Rúbrica). (6 Bis.).

Este decreto fué un paso más sin duda en la penosa lucha agraria, su fina--
lidad explicada en la exposición de motivos es clara y explica perfectamente las
ideas del Ejecutivo.

(6 Bis.).- Código Agrario y Leyes Complementarias. Pág. 301.

Encontramos también que la Procuraduría de Asuntos Agrarios, según el de creto, sólo se ocupará de resolver los problemas de los campesinos únicamente ante las AUTORIDADES AGRARIAS RESPECTIVAS, o sea, que el asesoramiento no se extiende a otras dependencias gubernamentales, como sucede con las procuradurías de pueblos de la C.N.C. por ejemplo, cuyas funciones son amplísimas, pero a dife rencia de la Procuraduría de Asuntos Agrarios carece de un reglamento, el cual fué expedido para precisar más las funciones de los Procuradores Agrarios.

Antes analizaremos brevemente el término "reglamento".

Suele confundirse el reglamento con el decreto, tanto el decreto como el reglamento provienen del ejecutivo. El decreto manda u ordena algo, el reglamento ejecuta u obedece.

Dice Hauriou en su "Derecho Administrativo": "el reglamento es una manifes tación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la Policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario". Esto es el ejecutivo, expide un reglamento, en uso de la facultad reglamentaria que le concede la Constitución, el cual tiene una disposición general; el decreto es expedido por el ejecutivo pero va dirigido a una situación particular, ordena que se ejecute, el reglamento desarrolla y detalla, pero no se excede de los preceptos contenidos en una ley o de

cretos determinados.

REGLAMENTO DE 22 DE JULIO DE 1954.

A continuación transcribimos totalmente el reglamento respectivo, haciendo al final las aclaraciones y aportaciones pertinentes.

4. - REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA DE ASUNTOS AGRARIOS.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: "Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República".

ADOLFO RUIZ COXTINES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me concede la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA DE ASUNTOS AGRARIOS.

ART. 1o. - La Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada por decreto de fecha primero de julio de mil novecientos cincuenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de agosto siguiente, estará integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Jefatura del Departamento Agrario y por Procuraduría en cada una de las Delegaciones de dicho Departamento en los Estados y Territorios Federales. Para la circunscripción del Distrito Federal habrá una Procuraduría en la Oficina Coordinadora.

ART. 2o. - La Oficina Coordinadora de la Procuraduría de Asuntos Agrarios

tendrá las siguientes funciones:

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.

ART. 3o.- Las Procuradurías de Asuntos Agrarios tendrán las siguientes funciones de carácter general:

Asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

ART. 4o.- Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de procurador, deberán llenar los requisitos siguientes:

a) No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asig

nada a las propiedades inafectables;

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

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

ART. 5o. - Son atribuciones y deberes de los procuradores de Asuntos Agrarios, los siguientes:

a) Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, que se encuentren 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 les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación las cuestiones agrarias;

c) Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, o entre éstos 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 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 efecto, 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;

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.

ART. 6o.- Las faltas temporales de los procuradores de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, serán cubiertas por el ayudante de procurador

adscrito; las faltas por mayor tiempo, así como las absolutas, por el sustituto que nombre el C. Jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del C. Presidente de la República.

ART. 7o.- Todos los servicios que presten a los campesinos los procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de procurador, serán gratuitos y se impartirán sin distinción alguna de carácter político o ideológico, a todos los campesinos del país.

La infracción de este precepto será castigada, de inmediato con destitución del cargo, independientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

TRANSITORIO

El presente reglamento entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de julio de mil novecientos cincuenta y -- cuatro.- Adolfo Ruíz Cortines.- (Rúbrica).- El Jefe del Departamento Agrario, Cástulo Villaseñor.- (Rúbrica). (6 Bis.).

Procederé a comentar brevemente el reglamento transcrito.

ART. lo.- Establece la oficina coordinadora, con su respectiva procuradu

(6 Bis.).- Código Agrario en vigor. Pág. 319.

ría con residencia en el distrito federal y la correspondiente a cada Estado y a cada Territorio.

ART. 2o. Establece las funciones de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

a) Sólo se le debería agregar: "activar la tramitación de los expedientes en las oficinas centrales del Departamento Agrario", HASTA SU SOLUCION.

b) Mediante este inciso la procuraduría de Asuntos Agrarios aparece con una doble investidura, como representante del campesino y del titular del C. Je fe del Departamento Agrario.

c) En vez de ocuparse en concentrar los informes de las Procuradurías de Asuntos Agrarios deberían informar las Procuradurías directamente a la Oficina de Control y Eficiencia del departamento agrario.

ART. 3o. - El asesoramiento gratuito constituye un punto muy importante en beneficio del campesino que por sus escasos recursos no estaría en condiciones de pagar por el asesoramiento que se le brindase, consideramos que es lo menos -- que se puede hacer, ya que el triunfo de la revolución no se hubiera logrado sin la activa colaboración de este, por lo que se le debe brindar poco a poco los medios necesarios para que se realice la Reforma Agraria Integral, meta por la que sigue luchando el campesino mexicano.

ART. 4o.

a) Se supone en este inciso, frenar el latifundismo, tal vez se logre un poco, pero mas que todo debe verse que la persona aspirante al nombramiento de Procurador ame la tierra y sienta el problema agrario como algo suyo.

b) Su meta es evitar que el procurador desatienda los asuntos agrarios que se le encomienden, la práctica ha demostrado que cuando tiene un puesto de elección popular u otro igualmente importante que evidentemente sea mejor remunerado que el de Procurador, opta por abandonar este.

c) Muy atinado este inciso, sobre todo importante, ya que estos requisitos de honorabilidad y capacidad en los procuradores deben ser esenciales en beneficio de los laborantes agrarios.

En general este artículo es aceptable, pero nada señala como requisito para ser Procurador los siguientes: grado de estudios, sexo, edad, estado civil, nacionalidad, y sobre todo se olvida algo muy importante como es EXPERIENCIA MINIMA como conocedor del problema agrario.

ART. 5o.- Bien redactado, pero impracticable, le deja al procurador la obligación de comportarse como un "buen padre de familia"; o se dedica al escoramiento agrario, o a organizar fiestas populares para el esparcimiento del campesino, al que, antes que divertirse le interesa comer.

ART. 6o.- Habla de "faltas temporales de 3 meses", nada dice el con cau-

sa o sin causa justificada, si es justificada debe reemplazarsele inmediatamente has ta su retorno, si no es así, el término es muy amplio y debería reducirse a sólo 3 - días ocupando de inmediato su puesto "el sustituto que nombre el C. Jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del C. Presidente de la República".

ART. 7o.- Establece el servicio gratuito, muy importante, pero, se debería agregar también la cortesía y el respeto hacia el campesino humilde que acude a -- ellos en demanda de justicia.

Por los comentarios anteriores se concluye, que, el anterior reglamento ado lece de lagunas, que es necesario llenar, y aclarar los conceptos ambíguos que con tiene. Debido a esto, se expidieron circulares con el fin de delimitar los deberes y atribuciones, en forma más clara y precisa de los procuradores.

CIRCULAR NUMERO 1, en esta se pide al delegado de cada entidad fede- rativa que haga del conocimiento de los campesinos, la existencia de la institución, que en lo sucesivo les ayudará en la solución de sus problemas. (7).

CIRCULAR NUMERO 2, se hace saber a los procuradores que no se deben - ausentar de las oficinas sin autorización expresa de la Jefatura del Departamento, y que cuando existan causas de fuerza mayor lo harán previo permiso. (8)

Otra circular considerada muy importante es la número 6:

A los CC. procuradores:

(7).- Circular No. 1 de 7 de enero de 1954.

(8).- Circular No. 2 de 7 de enero de 1954.

En aplicación de los principios enunciados por las Ordenanzas 3 del artículo 15 de
los Estatutos de la Compañía de Seguros, al C. 2.º de las Ordenanzas de la Compañía, en el artículo
12 de las mismas se dispone que el comportamiento de los asegurados en materia
de Seguros, debe ser de una naturaleza. Estas obligaciones respecto
de los Seguros de Vida y de Pensiones, se refieren a los Seguros de Vida y
de Pensiones de la Compañía de Seguros. En virtud de estas reglas y excepto en los casos
de los Seguros de Vida y de Pensiones, la Compañía de Seguros se obliga a cubrir los
seguros, si bien la obligación es un requisito en cumplimiento de los estatutos
de esta Compañía de Seguros, así como también respecto de los Seguros de Vida y
de Pensiones de la Compañía de Seguros al artículo 12 de las Ordenanzas de Seguros de Vida y
de Pensiones, de las Compañías de Seguros de la Compañía de Seguros respecto al ar-
tículo de Seguros de Vida y de Pensiones en el artículo 12 de las Ordenanzas de los
Seguros de Seguros, y también disposiciones de esta ley. Asimismo y en virtud de estas
reglas enunciadas, en el artículo 12 de las mismas disposiciones de esta ley se enun-
cia, que los Seguros de Vida y de Pensiones, en la Compañía, son de la naturaleza de los
Seguros de Seguros de Seguros, y de las obligaciones mencionadas en el artículo
12 de las mismas disposiciones de esta ley. En virtud de estas disposiciones de esta
ley, las Compañías de Seguros, etc.

(19) - Artículo 12, 6.º de la ley de Seguros de Vida.

Las anteriores circulares así como el reglamento respectivo no sirvieron para orientar debidamente a los delegados y procuradores de algunas entidades federativas, por lo que las autoridades dictaron la circular número 7, de 25 de agosto de 1955, en la que se les brinda facilidades a los procuradores para que consulten los expedientes ejidales.

Resumiendo, el decreto que dió vida a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, de fecha lo. de julio de 1953, promulgada por el presidente Adolfo Ruíz Cortínez, contiene los ideales, las aspiraciones y las futuras realidades, a las que siempre ha aspirado el campesino mexicano, por tanto debe permanecer vigente por lo que toca a su contenido y de haber necesidad de alguna reforma, estas deberán ser -- ajustándose a la realidad agraria actual. La Reforma Agraria no es estática sino -- dinámica.

5. -NUEVO REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS
AGRIKIOS Y COLONIZACION. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACION EL 26 DE NOVIEMBRE DE 1963.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución General de la República, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRI-CO-
LONIZACION.

CAPITULO XVIII.

De la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas Artículo -
114.-

La Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas comprenderá las oficinas: I.- De Inspección. II.- De Procuración y III.- De quejas.

Artículo 115.- Corresponde a la Dirección General de Inspección, Procura-
ción y Quejas:

I.- Llevar a cabo las investigaciones que ordenen la Jefatura del Depar-
tamento, la Secretaría General o la Oficialía Mayor, tendientes al esclareci-
miento de las reclamaciones que por violaciones a la Ley o en contra del perso-
nal del propio Departamento, se formulen con motivo de la aplicación de la le-
gislación agraria, de colonización, de terrenos nacionales, demasías y baldíos,
sus reglamentos y demás disposiciones conexas:

II.- Intervenir, previa acuerdo superior, en los trabajos informativos ten-

dientes a verificar o comprobar los informes rendidos por el personal del Departamento que hayan suscitado duda o bien que sean motivo de inconformidad de las partes interesadas en la resolución de algún problema en el que se afecten intereses de pueblos o particulares:

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 e inspecciones especiales a las Delegaciones de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando así lo ordene la superioridad.

V.- Asesorar gratuitamente a los campesinos, colonos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que están interesados y representarlos, si para ello les fuere conferida personalidad legal, en los negocios agrarios en que aquellos intervengan y

VI.- Las demás que este reglamento señale.

Artículo 116.- Para el mejor desempeño de sus atribuciones la Dirección - General de Inspección, Procuración y Quejas, con acuerdo previo de la Jefatura, podrá solicitar de las otras dependencias del Departamento los informes y datos - que considere necesario y una vez efectuadas las investigaciones y estudios respectivos, formularán informes y dictámenes que serán sometidos a la consideración --

del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a fin de que este dicte las órdenes que estime pertinente en cada caso, mismas que la Dirección co municará a quienes corresponda para su debido cumplimiento.

DE LA OFICINA DE INSPECCION

Artículo 117.- La Oficina de Inspección comprenderá las Secciones. I.- De inspecciones especiales; II.- De visitas reglamentarias y III.- De control.

Artículo 118.- Corresponde a la Sección de inspecciones especiales: I.- Practicar las inspecciones que sean ordenadas por la superioridad; II.- Ejecutar los trabajos técnicos informativos sobre planificaciones, clasificaciones de tierras y otros que ordenan las autoridades superiores; III.- Investigar, informar y proponer a la superioridad, por conducto del Director, lo conducente sobre comisiones de carácter confidencial que se les hayan encomendado; IV.- Llevar relación -- pormenorizada de órdenes de trabajo recibidas y despachadas, con anotación del estado secuelario de trámite en que se hallen; V.- Vigilar que los Inspectores pre senten con oportunidad sus avisos de salida y de llegada y sus informes previos y de gabinete relativos, así como opinar preventivamente sobre las excedencias en los plazos en que deben practicarse las inspecciones, y VI.- Llevar la memoria individual por cada inspector y empleado de campo, de las comisiones que se les enccmienden, con anotación de sus fases de preparación, campo, gabinete, y - otros datos.

Artículo 119.- Corresponde a la Sección de visitas reglamentarias: I. --- Practicar por conducto de los visitantes generales adscritas a la sección, visitas reglamentarias a las Delegaciones y Oficinas Foráneas, en las épocas fijadas previamente por la Superioridad, así como las especiales que en cada caso se lleguen a ordenar y; II.- Controlar y revisar el resultado de esas visitas y someterlo a la consideración del Director.

Artículo 120.- Compete a la Sección de control; I.- Llevar el registro de las faltas de asistencia y retardos del personal de la Dirección y formular los reportes de ellas a la Dirección General de Administración; II.- Determinar el ajuste de la solicitud de anticipo, así como las distribuciones comprobatorias que rindan; III.- Llevar tarjetas en las que se consignen la secuela de trabajo de cada asunto que se ventile en la Oficina; IV.- Llevar el inventario de muebles, utensilios y enseres de la Dirección; y V.- Llevar al día el archivo de esta.

6.-DE LA OFICINA DE PROCURACION.

Artículo 121.- A la Dirección General de Inspección Procuración y Quejas corresponde al través de su Oficina de Procuración la Jefatura del control de todas y cada una de las procuradurías de Asuntos Agrarios, adscritas a las delegaciones del Departamento en los Estados y Territorios Federales; pero en lo que respecta al Distrito Federal, no habrá una Procuraduría especial, sino que las --

funciones inherentes a ésta que tengan que realizarse dentro de tal circunscripción territorial, serán ejercitadas directamente por la propia oficina.

Artículo 122.- Compete a la Oficina de Procuración: I.- Atender las promociones a que se refiere la fracción III del artículo siguiente y activar, tanto en las oficinas centrales del Departamento cuanto en las demás dependencias del Ejecutivo Federal, a las que vayan dirigidas dichas promociones, la tramitación de los asuntos en que aquellas se formulen; II.- Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de asuntos agrarios y remitirlas a la oficina de control de eficiencia de la Dirección General de Administración, y III.- Coordinar las actividades de dichas Procuradurías.

Artículo 123.- Corresponde a los Procuradores de Asuntos Agrarios: I.- Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia que se encuentren 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; II.- Asesorar y representar, si para ello les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población así como a las autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tengan relación con las cuestiones agrarias; III.- Promover, por conducto de la Oficina de Procuración, lo conducente en los expedien-

tes relativos a los negocios en que intervengan sus asesorados o representados, -- que se tramiten en las oficinas centrales del Departamento o en cualquier otra de pendencia del Ejecutivo Federal residente en la Capital de la República; IV.-Pro curar, en la vía administrativa, la solución conciliatoria de los conflictos en materia agraria que se susciten entre uno y otro núcleo de población, entre estos y los pequeños propietarios, entre las autoridades ejidales o comunales, entre éstas y los campesinos o entre éstos entre sí. V.- Informar a la Oficina de Procuración acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, -- así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención; VI.- Recorrer personalmente y en forma periódica el territorio de su adscripción, -- a fin de estudiar los distintos problemas existentes y de realizar investigaciones -- personales en los asuntos de que se encuentren conociendo; VII.- 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 hallan sido o sean dotados en lo futuro. -- Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro-construcción de escuelas y alfabetización y juntas de -- mejoramiento moral, cívico y material; VII.- Atender a las ligas femeniles cam-

pesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociados; y IX.- 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 de Procuración.

Artículo 124.- Los Procuradores de Asuntos Agrarios están facultados para recibir y transmitir inmediatamente a la Oficina de Quejas del Departamento, las que presenten los campesinos en sus respectivas jurisdicciones y están obligados a realizar, en auxilio de dicha Oficina de Quejas, las investigaciones que ésta o las autoridades superiores ordenen con relación a las quejas presentadas.

Artículo 125.- Las faltas temporales de los Procuradores de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, serán cubiertas por el Ayudante del Procurador adscrito y las faltas por más tiempo, así como las absolutas por el sustituto que nombre el C. Jefe de Asuntos Agrarios y Colonización.

Artículo 126.- Los servicios que presten los Procuradores de asuntos Agrarios y sus Ayudantes a los campesinos, serán gratuitos y se impartirán, sin distinción alguna de carácter político o ideológico, a todos los campesinos del país.

DE LA OFICINA DE QUEJAS

Artículo 127.- La Oficina de Quejas comprenderá las secciones: I.- De Quejas; y II.- De Promoción.

Artículo 128.- Corresponde a la Sección de Quejas atender cualquier reclamación o queja formulada en materia agraria por particulares, ejidatarios y - en especial las relacionadas con I.- Violaciones legales que se cometen en la tramitación de los asuntos en que aquellos intervengan como partes; II.- Irregularidades en la ejecución de los trabajos necesarios para la integración de los expedientes o para el cumplimiento de los fallos presidenciales o acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario, y III.- Incorfomidad en contra de las Dependencias del Depto. de Personal de los mismos, por deficiencias o retardos injustificados en el despacho de los asuntos en trámite.

Artículo 129.- Las quejas o reclamaciones a que se refiere el artículo anterior se tramitarán en un procedimiento sumario en el que la sección, por conducto del Director, pedirá informes a la autoridad o autoridades contra las que se enderecen aquellas, recibirán las pruebas y alegatos que se presenten, practicará - de oficio las investigaciones que estime necesarias y propondrá en forma de proyecto que el C. Director llevará al acuerdo del C. Jefe del Departamento, para que éste sea quien en definitiva resuelva, la solución que estime procedente.

Artículo 130.- Corresponde a la Sección de Promoción dar consultas y en su caso asesorar en forma verbal o escrita, a particulares, colonos o ejidatarios, respecto del trámite a seguir en asuntos cuya asesoría no corresponda a la Oficina de Procuración. (10).

Después de analizar el anterior reglamento, publicado el 26 de noviembre de 1963, encontramos que exceptuando la organización administrativa interna de las oficinas, el reglamento interior del departamento agrario, reproduce - casi en forma literal los preceptos del reglamento de la procuraduría de asuntos agrarios de 1954.

Con tristeza observamos que el ideal anhelado por el General Alvaro --- Obregón se ha ido olvidando, el pensó que con la creación de la Procuraduría de Asuntos Agrarios el campesino estaría al mismo nivel que el poderoso terrateniente, y así fué, pero posteriormente ese nivel ha ido descendiendo a tal grado, que ya la función del procurador es la de un simple detective privado con escasísimas oportunidades de prestar asesoramiento legal al campesino que se lo solicite. Aún más, el mal no llega hasta aquí, de acuerdo con la circular número dos de 17 de febrero de 1965, se ordena en uno de sus párrafos: "a partir de esta fecha los Procuradores Agrarios con su "numeroso" personal, quedarán supeditados a la Delegación respectiva y, consecuentemente, bajo las órdenes directas del delegado agrario", y agrega: "los Procuradores Agrarios, en adelante, deberán dedicarse a la resolución de problemas ejidales, especialmente los derivados de conflictos por linderos de terrenos de los núcleos de población ejidal entre sí o los interiores en los mismos". (11).

(11). - Circular No. 2 de 17 de febrero de 1965.

CAPITULO CUARTO

SITUACION DEL PROCURADOR AGRARIO DENTRO DE LA REFORMA AGRARIA.

En los 55 años transcurridos a partir de la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915, los gobiernos revolucionarios han entregado a los núcleos - campesinos, por confirmación y restitución de bienes comunales y dotación, - ampliación y creación de nuevos centros de población ejidales, 70 millones de hectáreas de los 202 millones que forman el territorio nacional. De estos 70 millones de hectáreas, la mayor cantidad ha correspondido entregarla a tres mexicanos ejemplares, amigados ya en la historia patria y en lo más entrañable del cariño del pueblo campesino los ex Presidentes Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos, ambos fallecidos, y el presidente Gustavo Díaz Ordaz. Sin embargo, - una magnitud considerable de las tierras reivindicadas afectaron predios de propiedad particular, dejándose a los antiguos dueños la elección de las extensiones inafectables, por lo que resultó que las mejores tierras no fueron para los - campesinos.

Por otro lado, buena parte de esos 70 millones de hectáreas no han llegado a los beneficiarios, a causa de obstáculos en la ejecución de las resoluciones presidenciales. En algunas ocasiones, los acuerdos se han cumplido sólo -- parcialmente; en otras, no lo han sido en absoluto; su ejecución se impide mediante artificios legales que van desde la simulación que cobijan en falsas in--

formaciones ad-perpetuam, hasta la interposición del juicio de amparo. La acción revolucionaria se alude así aprovechando las deficiencias legislativas, - la errónea interpretación de la ley y la lentitud en el trabajo de los tribunales.

Urge, entonces, por parte del Procurador Agrario, una acción decidida para ejecutar rápida y cabalmente las resoluciones presidenciales que ya han sido dictadas; y como la redistribución de la tierra debe proseguirse por ser imperativo social y económico y una exigencia política en cuanto que es base y promesa de la revolución, la fracción XIV del artículo 27 constitucional debe reformarse para volver al propósito original del constituyente evitando así, la interposición del juicio de amparo contra afectaciones agrarias.

La desigualdad social que genera la diferencia de calidad en las tierras que conservan los particulares y las que forman los ejidos, se amplía por la concurrencia de otros factores; una equivocada interpretación de nuestra ley ha limitado a 10 hectáreas de riego la unidad de dotación parcelaria; en tanto que el propietario particular se le respeta una superficie 10 veces mayor y en ciertos cultivos hasta treinta veces más grande.

Mientras al ejidatario se le exige el cultivo personal de su parcela, - privándole de ella cuando deja de trabajarla por dos años consecutivos, la misma situación en el caso de los propietarios particulares no ha sido considerada

por el legislador, para imponerles la obligación de cultivar personalmente sus propiedades.

Al ejidatario se le otorgan derechos a la tierra a los 16 años cumplidos - estando impedido de incluir a su mujer y a sus hijos en la dotación del núcleo a que pertenece; en cambio el particular puede fraccionar libremente grandes extensiones de su propiedad entre los miembros de su familia -su esposa, hijos mayores y menores de 16 años y parientes en cualquier grado-, llegándose a extremos que justifican el popular término de "latifundios familiares"; de este desequilibrio resulta que a los 55 años de redistribución rural, 2.5 millones de ejidatarios, jefes de familia, ocupan poco más de 60 millones de hectáreas, y 90,000 particulares, no necesariamente jefes de familia, propietarios de predios que rebasan las 100 hectáreas, disfrutan de un total de 110 millones de hectáreas de la mejor calidad.

Para el conocimiento, vigilancia y control exactos de la propiedad rural, se hace necesaria la creación del Registro Público Nacional de la Propiedad Agraria, que facilite la aplicación de las leyes y permita localizar de manera inmediata a quienes son propietarios de predios ubicados en las diferentes entidades federativas.

1.- ASESORAMIENTO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO QUE PROPORCIONA LA PROCURADURIA AGRARIA.

La reforma agraria ha desplazado en una gran parte del país, al latifundista en su clásica concepción; pero ahora los contra-revolucionarios cambiaron los sistemas de explotación del campesino, con menos restricciones y riesgos y mayores garantías, al crear el "latifundio financiero". Las empresas privadas, ejercen un verdadero dominio sobre ejidatarios y pequeños propietarios; les otorgan aparentemente créditos, pero con maquinaria propiedad de la empresa realizan los trabajos de labor a un alto costo, entregan fertilizantes caros y de mala calidad. Para evitar cualquier defensa del ejidatario, las empresas les obligan a firmar contratos individuales sin opción a revisar o discutir sus cláusulas, impidiendo la intervención del gobierno o de organismos de defensa campesina, bajo el pretexto de que se trata de actos contractuales, sujetos a la libre voluntad de las partes. Mediante estas enormes "tiendas de raya" explotan a los campesinos y pretenden imponer un sistema individualista a la producción, desvirtuando el principio de justicia social y de propiedad colectiva que ha inspirado la Reforma Agraria de la Revolución.

Por todo lo anteriormente acentado, es urgente que el campesino sienta que no está sólo, sino que cuenta con una Procuraduría Agraria encargada de defender sus derechos frente a los propietarios particulares que siguen conservando una condición de privilegio frente a los agraristas.

Los procuradores Agrarios tienen como función asesorar a los núcleos - campesinos en la tramitación de sus expedientes de carácter agrario, intervenir como asesores o amigables componedores en las diferencias entre ejidatarios de un mismo núcleo o entre dos o más poblados, asesorar y procurar la -- creación de organismos económicos sociales en las comunidades o ejidos; reali-- zar la defensa de los núcleos en los juicios en que sean parte estos, recabando previamente el mandato, para acreditar su personalidad jurídica. Extensiva-- mente, también pueden ahora intervenir en los problemas de las colonias, así como en lo relativo a terrenos baldíos, nacionales o demasías; todo lo antes - señalado es a grandes rasgos y desde un punto de vista general, ya que las obli-- gaciones de los Procuradores, dependientes de la Oficina de Inspección, Procu-- ración y Quejas del Departamento Agrario, fueron comentadas en detalle en el capítulo anterior.

Creemos oportuno repetir aquí, las palabras mencionadas por don Pon-- ciano Arriaga, al hablar sobre las características personales de un procurador, decía: "el Procurador debe ser justo, enérgico, valiente, generoso y desintere-- sado, que sienta el campesino que no está sólo, que tiene un Procurador a -- quien ocurrir."

CAPITULO V

FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DE LAS PROCURADURIAS EN OTROS ORGANISMOS AGRARIOS Y EN INSTITUCIONES SEMEJANTES.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios tiene como finalidad general la de defender a la clase campesina, ya que como se desprende de su significación: abogar, alegar, proteger a alguien. Por lo que la Procuraduría siempre expondrá los motivos y las razones ante las autoridades competentes para tratarlos de con-
vencer con fundamento en la Ley y obtengan la resolución favorable en los asun-
tos de los campesinos.

Así como existe la Procuraduría de Asuntos Agrarios dentro del Departamento Agrario, con características actuales muy particulares, contamos también con otros Organismos, que cuentan con Instituciones que se dedican a defender a la clase laborante del campo, tales son: la Dirección General de Asuntos Indígenas y la Confederación Nacional Campesina.

En nuestro medio se dan otras Procuradurías cuyo objeto estriba, ya no en asesorar al trabajador del campo, sino a los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las decisiones en los juicios que promuevan les sean perjudiciales, en general comparecer en defensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a esta Procuraduría se le denomina Procuraduría Fiscal. - Existe otra procuraduría más, conocida con el nombre de Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que es un organismo que tiene la función de tutelar los dere-

chos de los obreros, por considerárseles, frente a sus patronos, como merecedores de una protección legal especial. Ambas Procuradurías las analizaré detenidamente más adelante.

1.-PROCURADURIA DE ASUNTOS INDIGENAS

Por decreto de lo. de Enero de 1936, se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, posteriormente La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, suprimió este departamento autónomo y creó la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Educación Pública; en esta forma, la Dirección quedó dividida en dos departamentos: el Departamento de Educación Indígena y el Departamento de Procuradores Indígenas.

El Departamento de Procuradores de la mencionada dirección, tiene su asiento en la Capital de la República, radicando un procurador en las capitales de los diferentes Estados que más indígenas tienen dentro de su circunscripción territorial, con el objeto de realizar gratuitamente todas las gestiones de defensa en los problemas que tengan los núcleos indígenas y que lo soliciten, aunque estos problemas no sean agrarios, por lo que los procuradores tienen que desarrollar un trabajo que es imposible cumplir, ya que deben de preocuparse por los asuntos administrativos y judiciales que los indígenas les presenten.

Por todo lo anterior, concluimos que, resulta materialmente imposible -- cumplimentar las disposiciones por las que fué creada la procuraduría de asuntos indígenas por lo siguiente:

A).- El número de indígenas en nuestro país es muy grande, y si el procurador o procuradores en el mejor de los casos, se van a concentrar en las capitales de los estados que mayor población indígena tengan, resultará obvio que no -- se van a dar a basto para dar cabal cumplimiento a sus funciones.

B).- La remuneración percibida por los Procuradores es tan pequeña, que estos se ven en la necesidad de realizar actos deshonestos en perjuicio de los indígenas.

C).- La "preparación" de los procuradores es tan escasa que resulta una -- panacea suponer que pueden resolver problemas administrativos, mucho menos -- aquéllos de carácter jurídico, ya que son personas que únicamente cuentan con -- Certificado de Primaria.

D).- Debería implantarse la "procuraduría de oficio", y no esperar a que el indígena temeroso e ignorante, lo solicite.

Mientras todos estos problemas existan, no se podrá hablar de una auténtica Procuraduría Indígena; además si contara con una Reglamentación adecuada -- que señalara las facultades, deberes y requisitos de los procuradores, señalando --

también el objeto y finalidad que persigue. Sólo así se podrá cumplir con la finalidad para la que la Procuraduría Indígena fué creada: BENEFICIAR A LOS NUCLEOS DE POBLACION INDIGENA.

2.-"PROCURADURIA DEPENDIENTE DE LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA".

La Confederación Nacional Campesina nació durante el sexenio del extinto General Lázaro Cárdenas (1934-1940), como órgano centralizador de todos los miembros que forman las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos en cada Entidad Federativa de la República Mexicana.

Al integrarse esta Central, declara en uno de sus postulados, que: "interpreta fielmente las aspiraciones del campesinado nacional", que "para lograr este objetivo, sostendrá que la tierra y sus frutos pertenecen a quienes los trabajan"; "considera a la mujer campesina como una colaboradora del hombre en el trabajo de la tierra", y que "pugnará porque sus funciones biológicas y específicas cuenten con todas las garantías necesarias, expresadas en medios económicos, preparación educativa y reposo físico", que "extenderá su acción a los peones acasillados, aparceros, pequeños agricultores y en general, a todos los trabajadores del campo, organizándolos para obtener la resolución íntegral del problema agrario, objetivo fundamental de la Confederación, hasta conseguir que queden sa-

risfechas todas sus necesidades, por medio de la entrega de la tierra a que tiene derecho y de los elementos indispensables para su liberación económica y social". (12).

No existen en los diferentes textos legales, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta las leyes ordinarias los preceptos normativos que regulen la vida de la C.N.C., hemos llegado a advertir la imposibilidad de situar a dicho Organismo en alguna de las hipótesis enmarcadas en nuestras instituciones jurídicas. En nuestra Constitución, con ciertas dificultades, se puede ubicar a dicha Confederación y con determinadas limitaciones, dentro de lo que dispone su artículo 9o., cuando se otorga en el Capítulo de las Garantías Individuales: potestad a las personas para asociarse con cualquier objeto lícito.

En el Código Agrario, considerandolo como Ley Constitucional Reglamentaria del Art. 27 de nuestro Código Político, en el Capítulo I, Arts. 2o., 9o., 10o., y 11o., respecto de las autoridades y órganos agrarios ejidales, cuando alude a los órganos agrarios vemos en el Art. 2o., Fracc. II, expresa que las comisiones agrarias mixtas, se integran entre otros, con un Presidente de los ejidatarios (Art. 9o.), y de acuerdo con el Art. 10o. de dicho código, Párrafo II, el representante de los ejidatarios será designado y substituído por el C. Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agraria y Sindica-

(12).- Folleto de la C.N.C., declaración de Principios y Estatutos, edición febrero de 1961.

tos Campesinos de la entidad correspondiente, agregando el Art. 11o., el término que dicho representante tenga en la comisión agraria mixta. (13).

Vemos entonces de lo expuesto en el párrafo anterior, que el ordenamiento legal citado, reconoce expresamente personalidad legal a las ligas de comunidades agrarias y a los sindicatos campesinos, para constituir órganos revestidos de personalidad jurídica con las facultades inherentes.

En nuestras leyes ordinarias y específicamente el C.C. para el Distrito y Territorios Federales, que guarda cierta uniformidad con los del resto de las legislaciones ordinarias de las Entidades Políticas del País, en libro Primero, título segundo, al ocuparse de las Personas Morales, en el Art. 25, Fracc. IV, designa como tales a los sindicatos, a las Asociaciones Profesionales....etc.) y en la Fracc. VI, en forma limitativa cita a aquéllos organismos que se propongan fines políticos..... de recreo o de cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley.

El Art. 2670 del C.C., respecto de las asociaciones y de las sociedades, establece que: "cuando varios individuos conviniere en reunirse, de manera que sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación". El Art. 2673 dice: "Las asociaciones se registrarán por sus estatutos...

(13). - Leyes y Códigos de México. Código Agrario y Leyes Reglamentarias, colección Ferrua 7a. edición páginas 8, 9 y 10.

etc."; el 2674 declara: "El poder supremo de la asociación reside en la asamblea general....."; El 2675 señala que "La asamblea general se reunirá en la época - fijada"; El 2685, en cuanto a la disolución de estas personas morales, "Las asociaciones, además de las causas previstas en los estatutos, se extinguen por.....con sentimiento de la asamblea general.....etc.".

El Art. 2688 se establece que "por el contrato de sociedad los socios se - obligan a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización...."; El 2693 dice: "El contrato de sociedad debe de contener.....el objeto de la sociedad... etc.".

Examinado lo anterior de acuerdo con las exigencias legales y los criterios de interpretación aceptados, se advierte que la naturaleza de la asociación y sociedades contienen elementos de asimilación, puntos de vinculación entre tipos - de organismos como la C.N.C., con los previstos en las hipótesis dadas por los ordenamientos legales en comentario, resultando que en el presente caso, podría - orientarse la vida de la C.N.C., con algunas características de las que configuran las asociaciones y las sociedades de que habla el Art. 25 del C.C., pero sin que encaje exactamente en alguno de los moldes clásicos que el derecho establece.

La C.N.C. sólo tiene una justificación sociológica, supuesto que la rea

lidad social así lo aprueba, forma parte del Partido Revolucionario Institucional, como una Central que se ocupa de unificar al campesinado del país, esta institución se encuentra compuesta por Ligas de Comunidades Agrarias, que a su vez - están constituidas por Comités Regionales, Sindicatos Campesinos, Uniones de - Ejidatarios, Cooperativas de Trabajadores del Campo, Colonias Agrícolas y militares y los pequeños propietarios.

El Comité Central Ejecutivo, está organizado administrativamente por - la: Secretaría General; de Planeación Económica; Prensa y Propaganda; Acción Agraria y Sindical; Acción Cooperativa y Asociaciones Agrícolas; Educación, - Salubridad y Servicios Sociales; Acción Militar; Acción Juvenil; Acción Femenil; de Asuntos Exteriores y Secretaría de Finanzas. Cada secretaría cuenta con atribuciones específicas dentro de la C.N.C. - Funcionando también dentro de esta Central, una Procuraduría que orienta a los campesinos en sus gestiones administrativas ante las dependencias gubernamentales.

Los Estatutos de la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.), en - su capítulo XIV, al referirse a la Procuraduría de Pueblos asientan:

ARTICULO 92. - La Procuraduría de Pueblos estará constituida por un jefe y el número de Procuradores que determine el Comité Ejecutivo Nacional.

Será una dependencia directa del Secretario General del Comité Ejecu-

tivo Nacional.

ARTICULO 93.- La Procuraduría de Pueblos tendrá como atribuciones:

1o.- Tramitar, de oficio o a petición de parte, los expedientes que sobre restitución, dotación, ampliación de tierras y creación de nuevos centros de población, se tramiten en las oficinas del Cuerpo Consultivo Agrario.

2o.- Tramitar, de oficio o a petición de parte, los expedientes sobre confirmación y titulación de bienes comunales.

3o.- Asesorar a los ejidatarios en sus problemas de organización agrarias, ejidal, o comunal y aquéllos derivados del ejercicio de sus derechos agrarios como despojo de parcelas, expedición de certificados de derechos agrarios, usufructo parcelario, herencia ejidal, resoluciones presidenciales y publicación de las mismas, etc.

4o.- Asesorar a los campesinos en problemas relacionados con deslindes - de ejidos, parcelamiento, división y fusión de ejidos, permutas, expropiaciones, etc., y

5o.- Las demás que le encomiende el Comité Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 94.- El reglamento interior de la Procuraduría de Pueblos que apruebe el Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.) establecerá las obligaciones del jefe de los Procuradores y su adscrip-

ción a las distintas dependencias gubernamentales. (14).

Los Procuradores de Pueblos de la C.N.C. adquieren una máxima responsabilidad al aceptar y asumir el ejercicio de sus funciones puesto que lo hacen - como representantes de la organización campesina mayoritaria en el país; y se entiende que están sirviendo a los intereses de los campesinos, con la plena convicción de que, con su probidad, dedicación y constante perfeccionamiento de las variadas leyes y normas administrativas que rigen nuestras instituciones, podrán coadyuvar con los dirigentes de la Agrupación, a la solución justa y legal de los infinitos problemas que aquejan a nuestra clase campesina; dando así el mayor prestigio posible a su Central y creando la confianza absoluta en los núcleos rurales que atiende, sobre la eficacia de la misma en el planeamiento y defensa de sus intereses, procurando que sus asuntos sean activados, para que así de ser posible en un tiempo breve tengan solución. (15).

La Procuraduría de la Confederación Nacional Campesina, no cuenta con Ley, Decreto o Reglamento que dicte su creación, a no ser, que nos basemos en el artículo tercero, que menciona que la Organización -C.N.C.- propugnará en materia sindical en tanto existan jornaleros o peones, por exigir preferentemente:

"XIII.- La creación por parte del Estado, de un Cuerpo Especial de Pro

(14).- Declaración de Principios, Plan de Acción y Estatutos de la Confederación Nacional Campesina. México, 1966, Pág. 130, Arts. 92 a 94 Cap. XIV.

curadores del campo que asesoren y auxilien a los peones y jornaleros en la defensa de sus derechos y peticiones". (16).

El Artículo 21, de los Estatutos de la C.N.C. dice lo siguiente: son atribuciones y obligaciones del Secretario de Acción Agraria y Sindical:

"VII.- Orientar y asesorar a los campesinos en sus gestiones".

De lo anteriormente expuesto se desprende que se ha tomado como antecedente legal para dictar un Acuerdo Económico para la existencia y funcionamiento de la Procuraduría de la C.N.C. (17).

Los Procuradores de la C.N.C., al igual que los Procuradores Indígenas, no cuentan con algún mandamiento que les señale cuales deben ser sus derechos y obligaciones, ni se les menciona su esfera de competencia. Aunque en la práctica nos hemos dado cuenta, que, cada Procurador se encarga de atender o asesorar a los campesinos que procedan del Estado que le haya sido designado, o sea, que cada Estado de la república cuenta con Procurador, y este con una secretaría.

El Procurador de la C.N.C. no cuenta con un sueldo decoroso, sólo alcanzan \$850.00, cuentan con servicio médico y con algunas otras prestaciones; en general sus servicios son benéficos y alentadores, pues indican que aunque -

(16).- Programa de acción y estatutos de la C.N.C.

(17).- Lic. Carranco Ramírez Eduardo. Tesis. Seminario de Derecho Agrario.

paulatinamente se van obteniendo beneficios de los Gobiernos Revolucionarios y que la Reforma Agraria vaya en marcha, conquistando mayores derechos para los campesinos.

En los últimos años, la C.N.C., se ha preocupado en proporcionar al campesino la ayuda que solicita, todos sus procuradores colaboran para dar cabal cumplimiento a las gestiones administrativas, judiciales e incluso particulares -- que los campesinos plantean.

Existe dentro de la C.N.C., un Departamento Jurídico el cual se ocupa de asesorar legalmente al campesino en sus asuntos agrarios, realizando gestiones que van más allá de los límites del Derecho Agrario; cuenta con 14 abogados, cada uno especializado en Amparos, asuntos penales, administrativos, civiles, etc.

Resumiendo, la C.N.C. sigue "los trazos revolucionarios dictados por el Jefe de la Nación y lograr para ello una modificación substancial en su estructura interna y en su acción cotidiana. Plantea profundas reformas sociales que, en el marco institucional de nuestro país, deben orientarse hacia las reformas de las leyes, particularmente del Código Agrario, para que permitan acelerar la legalización de la tenencia de la tierra, modificar el amparo en materia agraria, convertir en delito la simulación de la pequeña propiedad y tipificar y reglamentar la distribución de excedentes de las concesiones de inafectabilidad ganadera, de

modo que permitan la integración de unidades económicas de explotación ejidal". Pide además "que se destine mayor parte del presupuesto de Educación, hacia la Educación Rural. Etc.". (18).

De lo anterior, concluimos, que la C.N.C. constituye el Máximo Procurador Agrario del campesino, para asesorarlo con sus problemas y peticiones ante las oficinas gubernamentales, y en especial ante el Poder Ejecutivo.

Existe además de la C.N.C., otras organizaciones campesinas denominadas: Central Campesina Independiente -C.C.I.- y Unión General de Obreros y Campesinos de México -U.G.O.M.-.

Los procuradores de estas agrupaciones operan irregularmente por falta de presupuesto.

4.-PROCURADURIA FISCAL.

Con la denominación de Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó por la Ley de 30 de diciembre de 1949, una institución que se asemeja a la Abogacía del Estado que existe en algunos países.

Corresponden a la Procuraduría Fiscal, entre otras atribuciones, las siguientes:

Interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión fiscal a que se contrae el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104

de la constitución general de la república y su Ley Reglamentaria, así como comparecer ante la propia Suprema Corte cuando el recurso lo interpongan particulares. Deducir ante el Tribunal Fiscal de la Federación la acción de nulidad contra las decisiones, resoluciones, liquidaciones o cualesquiera otro acto de autoridades administrativas fiscales que se hubieren dictado en perjuicio del fisco, - Comparecer ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de la competencia del mismo, en el que se impugne la legalidad de actos emitidos por las autoridades administrativas. Deducir, ante el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las acciones que deriven de las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su personal de base, regidas por el Estatuto Jurídico, así como hacer valer las excepciones y defensa de la Secretaría de Hacienda, cuando esta tenga carácter de parte demandada en el juicio respectivo. Comparecer en los juicios que promuevan los trabajadores cuando las decisiones les sean perjudiciales; para hacer todos los recursos establecidos por la Ley. En general, comparecer ante todos los Tribunales de la República o autoridades de la misma, en defensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que la representación de dicha Secretaría no corresponda al Ministerio Público Federal.

Promover lo necesario para una pronta y expedita administración de -

justicia en materia fiscal. Instar ante el Tribunal fiscal de la Federación la fijación de jurisprudencia cuando sus salas pronuncien resoluciones contrarias. - Ocurrir en queja ante el propio Tribunal Fiscal, cuando alguna de sus Salas pronuncie resolución contraria a su Jurisprudencia. Investigar la comisión de infracciones fiscales y en los casos de delitos fiscales reunir los elementos necesarios para hacer al Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente y en su caso, la declaratoria de que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio. - Denunciar al Ministerio Público Federal los delitos oficiales que cometan quienes prestan sus servicios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, alegando todos los elementos probatorios necesarios para enviarlos a la institución citada; y así mismo denunciar ante el propio M.P. los hechos delictuosos de que tenga conocimiento la Secretaría de Hacienda.

El secretario y los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, cuando lo estimen prudente, tendrán, según la ley, capacidad para ejercer directamente las atribuciones conferidas a la Procuraduría Fiscal.

En los juicios de amparo que se promueban contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquiera de sus órganos, los informes previos y justificados deberán ser rendidos personalmente por las autoridades señaladas como responsables; pero el Procurador o Subprocurador las autorizarán con su rúbrica.

La Procuraduría Fiscal rendirá las pruebas, presentará los alegatos y hará toda clase de promociones en el juicio de amparo, estando capacitada también para interponer en su caso, los recursos procedentes en los términos de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Por lo anterior, vemos que la Procuraduría Fiscal se encuentra muy bien organizada, sin olvidar que sus problemas no son tan grandes ni tan complicados, como los que afronta la Procuraduría Agraria.

LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo es una institución que tiene - por objeto:

I.- Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patronos con motivo del contrato del trabajo;

II.- Interponer todos los recursos que sean procedentes para la defensa - del trabajador;

III.- Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos legales para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos co--

respondientes.

El Ejecutivo de la Unión y los Gobernadores de los Estados nombrarán los procuradores del trabajo que estimen necesarios para la defensa de los intereses de los asalariados.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo está facultada, en el desempeño de la comisión que se le confiere, para proponer a las partes soluciones amistosas para arreglo de sus diferencias y conflictos, haciéndose constar, en todo caso, los resultados obtenidos en actas autorizadas por el funcionario a quien correspondo.

Los servicios que preste el personal de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo serán enteramente gratuitos.

Como se ve, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es un organismo que tiene la función de tutelar los derechos de los obreros, por considerárseles, frente a sus patronos, como merecedores de una protección legal especial.

No deba interpretarse esto en el sentido de que la jurisdicción del trabajo sea una jurisdicción privilegiada, en relación con la clase obrera, porque, como tal jurisdicción, es ajena a toda idea de privilegio.

CAPITULO SEXTO

NECESIDAD DE QUE LOS PROCURADORES TENGAN TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

"Los derechos de los campesinos están consagrados en la ley fundamental de la República, que es la Constitución, y en otras leyes; esos derechos forman parte del orden jurídico de la Nación y nunca podrán ser postergados. Son el fruto del sacrificio y de la sangre de los campesinos de ayer y de los de hoy; son una herencia sagrada para las nuevas generaciones en el campo y para todos los mexicanos. El ejido, la pequeña propiedad auténtica y la propiedad de las comunidades indígenas, no se derrumbarán jamás; son irreversibles, son y serán formas de propiedad y tenencia de la tierra que acompañarán a la Nación en todo su desarrollo por un período histórico indefinido". (1).

Yo entiendo que el problema del campo, como todo problema social de primera importancia, está intensamente vinculado con el derecho, que constituye, en toda sociedad civilizada, el fundamento de la verdadera seguridad de la vida humana y por lo mismo la garantía de la tranquila convivencia en un orden social justo y abundante en bienes materiales y espirituales, para todos los miembros de la comunidad. De ahí que toda solución a un problema de

(1).- Parte del discurso de Alfonso Martínez Domínguez, al inaugurar el X congreso de la C.N.C.

carácter social, revista siempre un aspecto jurídico. El problema del campo, - por su naturaleza misma, es uno de los problemas más complejos. Es necesario conocerlo a fondo y en sus términos actuales. Luego, a partir de datos reales y actuales, formular las soluciones armónicas que deben darse a las distintas cues tiones que ese problema plantea.

Cada campesino tiene una multitud de deseos que anhela satisfacer. Co mo dice el refrán: "cada quien desea poco menos que la tierra entera". Pero - mientras que los seres humanos son muchos, en cambio solamente hay una tierra; produciéndose de este modo, conflictos y competencias entre los intereses de te ntenientes poseedores de la tierra y, los campesinos que nada poseen. Gracias a las normas jurídicas positivas se resuelven esos conflictos de intereses.

Gracias al Derecho, y en particular al Derecho Agrario, el campesino puede realizar actos -procedimientos agrarios, etc.-, que sería incapaz de cum plir, si tuviera que contar exclusivamente con sus propias fuerzas naturales.

Por las ideas anteriores, se hace necesario que los Procuradores de Asun tos Agrarios, así como los Procuradores dependientes de otros organismos agrarios, tengan Título de Licenciado en Derecho; dicho título estará respaldado por conocimientos en todas las ramas del derecho, y específicamente en Derecho -

Agrario.

El campesinado de nuestro país, esta ansioso de contar con Procuradores, que se ostenten como auténticos peritos en materia agraria. Lo anterior, aunque parezca una utopía no lo es tanto, ya que si existe una remuneración decorosa, muchos jóvenes Pasantes de Derecho deseados de ser útiles, tomarían la especialización en materia agraria, beneficiando a la clase campesina y al fin México contaría también con Técnicos en Materia Agraria.

Los Procuradores del D.A.AC. se encuentran en una situación realmente incomprensible, pues la investidura que ostentaban en 1922, durante el período del General Alvaro Obregón, ha desaparecido.

Se ha olvidado uno de los logros de la Revolución Mexicana, esto es, el decreto de 22 de noviembre de 1921 por el cual se creó: LA PROCURADURIA DE PUEBLOS.

Actualmente, los Procuradores Agrarios han sido reducidos a una categoría tan baja, que realizan funciones de "detectives agrarios" a las órdenes del Departamento Agrario. La Remuneración que reciben es baja, y se les encomiendan toda clase de labores, excepto las de Procurador. Quizá en un nuevo reglamento, lleguen a desaparecer, si tal cosa llegara a suceder se estaría traicio--

nando a la revolución.

Se ha dicho que resultaría muy costoso tanto el mantenimiento de abogados-procuradores agrarios, como la institución de la Procuraduría Agraria, - si el presupuesto no alcanzara, cosa que no creemos factible, y aún en el caso de que fuera cierto lo raquítrico del presupuesto, ¿no valen los campesinos un pequeño sacrificio por parte del D.A.A.C.? claro que sí.

La meta sería, no la que actualmente tiene, que es la de una simple -- Oficina de Procuración, sino, elevarla a la categoría de: DIRECCION GENERAL DE PROCURACION AGRIARIA, mediante el reglamento correspondiente.

Lucio Mendieta y Núñez y Luis G. Alcerrecra, elaboradores del anteproyecto de nuevo Código Agrario, afirman que: la Procuraduría de Asuntos Agrarios debe depender de la Secretaría de la Presidencia; de no ser posible -- que se reorganice la institución para hacerla más dinámica y eficaz. Afirman lo anterior, basados en que sólo en esa forma se puede asegurar su necesaria in dependencia frente a las autoridades agrarias -D.A.A.C. y demás autoridades agrarias menores-, compartimos todo lo anterior, siempre y cuando la Procuraduría Agraria no cumpla su papel dentro de la organización actual.

2.-ASESORAMIENTO LEGAL Y ORIENTACION SOCIAL A LOS CAMPE

SINOS.

El asesoramiento legal y la orientación social a los campesinos, es un aspecto muy importante no sólo por parte de los Procuradores Agrarios y los dependientes de otras organizaciones agrarias, sino que también el propio gobierno, - el D.A.A.C., la C.N.C. etc., deben colaborar ampliamente en este aspecto.

Por parte de la C.N.C., hemos observado que sigue esa política orientadora e instructiva, ya que a través de folletos -Sistemática Jurídica del Pro-blema Agrario de Raúl Lemus García-; revistas -Revista del México Agrario-; pu-blicaciones especiales -Manual de Tramitación Agraria-; periódicos -El Agraris-ta- etc.; redactados en forma tal que resultan accesibles al campesino, produ-ciendo en él una orientación legal porque se le expone en idioma llano, la se-cuela que una solicitud o expediente tiene desde su iniciación hasta su resultado final ante las diversas y diferentes Direcciones u Oficinas del propio Departa-mento Agrario, de tal manera que pueda el mismo hacer sus gestiones. Orienta-ción Social, porque se le da a conocer que forma parte de una clase social muy importante, con idénticos derechos y obligaciones a la de cualquier ciudadano urbano.

Se les pone a su conocimiento todo lo que los gobiernos revolucionarios

han hecho por él, y ellos a su vez exponen sus problemas, ya sea directamente, o a través de Congresos.

Ojalá que esa política orientadora de la C.N.C., no decaiga, sino que al contrario siga en aumento realizando además actos más concretos a favor del campesinado. Tal parece que así será, dado que en las múltiples declaraciones del Presidente electo Luis Echeverría ha dicho: "NO PODRE CONCILIAR EL SUEÑO NINGUNA DE LAS NOCHES DEL SEXENIO SIN ESTAR SEGURO DE HABER HECHO ALGO, ESE DIA, POR EL PROGRESO AGROPECUARIO Y EL BIENESTAR DE LOS CAMPESINOS". (2).- Si estas afirmaciones se realizan se habrá logrado un avance más en el largo y penoso camino de la Reforma Agraria.

Por las ideas anteriormente expresadas, estamos convencidos que la labor social y legal al campesino, recaiga en los Organismos Agrarios, dejando al Procurador únicamente el asesoramiento legal y social más directo, es decir no se ocuparía de informar al campesino de sus obligaciones y derechos, sino hacer valer esos derechos y esas obligaciones según el caso.

Algunos dirán que tanto el D.A.A.C. como la C.N.C. cuentan con un Departamento Jurídico, y de realizarse las ideas anteriores, los procurado-

(2).- Recopilación de discursos del Licenciado Echeverría publicado por el PRI.

res caerían dentro de las funciones del Departamento Jurídico.

Los procuradores-abogados, se ocuparían del asesoramiento y defensa del campesino dentro de cualquier trama del derecho, en tanto que el Departamento Jurídico sólo sería un representante legal del D.A.A.C. y de la C.N.C. ante cualquier situación jurídica que se les presente.

Todos los servicios que presten los procuradores-abogados serán lógicamente GRATUITOS, teniendo a su disposición los medios de locomoción para desplazarse a los lugares -S.C.J., Oficinas Agrarias, Tribunales, etc.- relativo a su profesión. Evitando así al campesino, de por sí limitado económicamente realice gastos fuera de su presupuesto.

Todo lo que se haga en beneficio del campesino, está bien empleado, pero:

Recordamos aquí las palabras del Lic. Luis Echeverría, al afirmar: ---
"LAS CARENCIAS DEL CAMPO DEBEN DESAPARECER, PERO EL AUXILIO NO PUEDE VENIR SOLO DESDE FUERA; EL CAMPESINO DEBE VENCER CON SU ESFUERZO LOS OBSTACULOS FISICOS Y SOCIALES QUE SE Oponen A SU PROSPERIDAD", añade "ES INDISPENSABLE PONER LA TECNOLOGIA AL ALCANCE DE TODOS. AL REPARTO DE TIERRAS, DEBEA SEGUIR LA MODER--

NIZACION DE TODOS LOS SECTORES DE LA ECONOMIA AGRICOLA Y LA MULTIPLICACION DE TODOS LOS FACTORES PRODUCTIVOS DEL CAMPO".

(3).

CREACION DE UNA OFICINA DE PROCURACION AGRARIA AUTONO

MA.

El señor presidente de la república licenciado Gustavo Díaz Ordaz, quien se hizo cargo del Ejecutivo el 10. de diciembre de 1964, anunció que su régimen llevaría una política esencialmente agrarista, misma que resumió en los siguientes conceptos: "La Reforma Agraria está en marcha y seguirá adelante hasta llegar a ser integral".

"No basta la entrega de la tierra para resolver el problema agrario".

"Hasta el límite de lo posible llevaremos al campo todos los elementos -- económicos y los esfuerzos de la técnica y la ciencia; lo importante es hacer producir más y mejor a la tierra y acelerar el proceso de industrialización de sus productos". (4).

La disposición del presidente Díaz Ordaz y su evidente interés por resolver el difícil problema agrario de México, ha quedado de manifiesto y se observaron precisamente que una gran cantidad de sus actos de gobierno están encaminados a resolver en forma integral las difíciles condiciones de vida en que aún -

(3).- IBIDEM.

(4).- Número 5 de la Revista del México Agrario.

vive una parte muy importante de los campesinos.

Además de la entrega de la tierra para quien la trabaja, el presidente Díaz Ordaz pretendía que quien se beneficie con nueva tenencia, tenga la posibilidad de contar con los elementos naturales y técnicos para hacerlo producir lo suficiente para sí y su familia.

El problema agrario en nuestro país es complejo y variado, para resolverlo y coadyuvar en la marcha de la Reforma Agraria, es de primerísima necesidad que la Institución: Procuraduría Agraria no desaparezca. Sino que debe ser objeto de una organización y reglamentación adecuada.

Creemos que la realización plena de la Reforma Agraria se aceleraría con un cuerpo de procuradores debidamente seleccionado y organizado.

Adaptándose la reglamentación a las necesidades presentes y previniendo las futuras. No olvidando la importancia que la Procuraduría tuvo durante los primeros gobiernos revolucionarios.

Por todo lo anteriormente expuesto, creemos justo la creación de una - Oficina de Procuración Autónoma.

Tal afirmación la apoyamos en lo siguiente:

El presidente Alvaro Obregón atinadamente creó la Procuraduría de -- Pueblos mediante decreto de 22 de noviembre de 1921, en tal disposición, los procuradores dependían directamente de la Comisión Nacional Agraria, tanto

en su nombramiento como en su remoción. Pero contaban con el apoyo decidido del Presidente de la República Gral. Alvaro Obregón. Por tal motivo los procuradores realizaron una labor de asesoramiento y procuración tan eficaz en favor del campesino que los resultados fueron inmediatos.

En esa época un procurador podía enfrentarse y asesorar a un campesino ante cualquier autoridad sea esta agraria o de cualquier índole.

Actualmente el Procurador tiene intereses que anteponer al de los campesinos.

El Procurador ya sea que tenga puesto de base o de confianza, siempre estará supeditado a un superior jerárquico. No pudiendo defender los intereses del campesino sin lesionar los del Departamento Agrario del cual él forma parte, y que de hacerlo pondría en juego el puesto de Procurador que detenta.

Por las razones anteriores pugnamos porque se cree mediante ley o decreto una Oficina de Procuración Agraria Autónoma, con personal capacitado y con el justo presupuesto para el cabal asesoramiento del hombre del campo.

Recordando siempre en insistir en el cumplimiento de la Ley, y en caso de que el Procurador anteponga intereses personales, le sea aplicado sin contemplación la Ley de Responsabilidades.

México tiene un gran y luminoso porvenir, cifrando sus esperanzas en las nuevas generaciones y en sus propios recursos, pranto alcanzaría el sitio que la historia le tiene deparado.

CONCLUSIONES

1.- La Propiedad Romana absoluta difiere totalmente del concepto de propiedad de los aztecas, el cual se encontraba plagado de limitaciones, la institución más cercana a la Propiedad Privada es la que formulaban conjuntamente los pillalli y tecpillalli. La propiedad comunal era la imperante.

2.- A la llegada de los conquistadores españoles, desplazaron a los indígenas quedándose con las mejores tierras dando origen a la propiedad privada, institución desconocida por el pueblo azteca, respetando la propiedad rural.

En la Recopilación de Leyes de Indias, encontramos las bases legales que fueron el fundamento para el establecimiento de las procuradurías de pueblos y protectores de indios; intervenían los primeros en asuntos de carácter fundamentalmente agrario, y los segundos frenando un poco los abusos e injusticias de los peninsulares. En este período consideramos que se define perfectamente el "problema agrario".

4.- El 13 de octubre de 1864, aparece el primer decreto sobre Procuraduría de Indios, expedida por Maximiliano de Austria con enorme visión agraria y claras ideas para la resolución de los problemas del país.

5.- El problema agrario se agraba, primero, con la Ley de Desamortización que transformó la propiedad comunal en propiedad privada; segundo, con la Ley de Colonización que dió origen a las nefastas Compañías Deslindadoras - apareciendo de inmediato el enemigo acérrimo de la reforma agraria: El Latifundismo.

Como reacción a la situación imperante estalla la revolución en 1910, - triunfando esta y procediendo de inmediato a la reivindicación agraria del campesino.

6.- Mediante Decreto expedido el 13 de octubre de 1864 el Emperador - Maximiliano creaba una defensoría encargada de asesorar al indígena, no sólo - en el aspecto agrario, sino en todos los aspectos, siendo este decreto el primero que se expedía para protección y asesoramiento del indígena; por decreto de 22 de noviembre de 1921 se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios, al establecer las llamadas procuradurías de pueblos; el 25 de octubre de 1922 se expide el - Reglamento como medida organizadora de la Procuraduría de Pueblos; mediante el decreto de 18 de enero de 1934 la Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento Agrario Autónomo, incluyendo dentro de este la Procuraduría de Pueblos; por decreto de 14 de enero de 1936 la Procuraduría de Pueblos pasa a depender del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas; por último por de-

creto de fecha 10. de julio de 1953 la Procuraduría de Pueblos pasa a depender nuevamente del D.A.A.C. naciendo así la PROCURADURIA DE ASUNTOS-- AGRARIOS, expidiéndose su reglamento el 22 de julio de 1954.

7.- Los Procuradores de Asuntos Agrarios, así como los procuradores de pendientes de otros organismos agrarios, deben tener Título de Licenciado en Derecho, ostentándose como auténticos peritos en materia agraria. Lo anterior, aunque parezca una utopía no lo es tanto, ya que si existe una remuneración decorosa, muchos jóvenes Pasantes de Derecho deseosos de ser útiles, se especializarían en materia agraria, beneficiando así al campesino, y nuestro país contaría con Técnicos en Derecho Agrario.

8.- Es altamente necesario la creación de una Oficina de Procuración Agraria Autónoma, ya sea mediante Ley o Decreto, para que el Procurador Agrario pueda desplazarse y asesorar al campesino libremente y no se encuentre supeditado ni relacionado con ninguna institución, sino en la medida que la ley o decreto lo establezca. Dictándose posteriormente un Reglamento que establezca el funcionamiento interno de la Oficina de Procuración Agraria, pero actuando con autonomía.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSO RUEDA PINEDA.- "Representación, Mandato y Procuración". Tesis.
- ANGEL CASO.- "Derecho Agrario".
- ANTONIO DE IBARROLA.- "Cosas y Sucesiones".
- G. VAZQUEZ ALFARO.- "La Procuraduría de Asuntas Agrarias". Tesis.
- GONZALO AGUIRRE BELTRAN.- "El Señorío de Cuauhtchco".
- GONZALO DAYO ESTRADA.- "La Procuraduría de Pueblos".
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT.- "Derecho Romano".
- JOSE ROMERO CASTRO.- "Política Agraria de la C.N.C.". Tesis.
- LOREDO Y SOTELO INCLAN.- "Historia de México".
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- "El Problema Agrario de México".
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- "Efectos Sociales de la Reforma Agraria".
- MARTHA CHAVEZ.- "Derecho Agrario en México".
- MANUEL FABILA.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".
- PINA Y LARRAÑAGA.- "Derecho Procesal Civil".
- PONCIANO ARRIAGA.- "La Procuraduría de Pueblos".
- RAUL LEMUS GARCIA.- "Sistemática Jurídica del Problema Agrario".
- RAUL LEMUS GARCIA.- "Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México".
- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER.- "Introducción a la Reforma Agraria".