

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

BASES DE UN ANTEPROYECTO
PARA LA REORGANIZACION
DE LA
PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS

TESIS QUE PARA OPTAR AL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MIGUEL ANGEL ROJAS ESTEVEZ

MEXICO
1967



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La presente tesis fue elaborada bajo la dirección del Lic. Guillermo Vázquez Alfaro, Catedrático de la Facultad de Derecho, con la autorización y supervisión del C. Licenciado Raúl Lemus García, Director del Seminario de Derecho Agrario de la Propia Facultad.

A la Memoria de mi abuelo.

Sr. Margarito Rojas.

A mis queridos padre:

Sr. Juan B. Rojas y Teresa Estévez de Rojas.

Con respeto y estimación a mis Tíos.

Gildardo Cortez Martínez y Rubén Rojas B.

*A mi esposa, Sra. Ofelia Nova de Rojas, porque
tuvo fe en mí y supo alentarme en los momentos
difíciles.*

*A mis hijos, Miguel Angel, Lorena, Valentina y
Verónica, razón y motivos de este trabajo.*

Al Sr. Lic.

Guillermo Vázquez Alfaro, con todo mi agradecimiento por la Dirección de esta tesis.

Al Dr. Xavier San Martín y Torres, por sus consejos y con mi reconocimiento a su calidad humana.

*A la memoria del gran revolucionario,
Gral. Francisco J. Mújica.*

El Sr. Dr. y Senador.

Gonzalo Bautista O Ferrill.

*Como testimonio de agradecimiento personal por el
don de su amistad, y de admiración hacia su tra-
yectoria política, que tanto bien ha producido en
nuestro Edo. de Puebla.*

Con mi mejor expresión de amistad.

Al Sr. Lic. y Diputado.

Jorge R. Huerta P.

*Al Director del Instituto Nacional de la Juventud
Mexicana.*

Sr. Lic. Pinaro Urióstegui Miranda.

Con mi eterna gratitud.

"La amistad nace y vive eternamente en el individuo".

A mi amigo.

Lic. Joaquín Cisneros Fernández.

A los Maestros de la Facultad de Derecho, que despertaron en mí, inquietud por el Saber, para así mejor prepararme y servir con eficiencia a mis semejantes.

Lic. Raúl Lemus García.

Lic. Juan Pérez Abreu de la Torre.

Lic. Raúl Carrancá y Trujillo.

Lic. Ernesto Flores Zavala.

Lic. Ignacio Burgoa Orihuela.

Lic. Alfredo Sánchez Alvarado.

Lic. Miguel de Lamadrid Hurtado.

Lic. Daniel J. Bello.

Dr. Alfonso Quiroz Quarón.

Dr. Mario de la Cueva

Lic. Arnulfo Martínez Lavalle, (q.p.d.)

*A los Dirigentes y Ex-dirigentes Nacionales de la
Juventud de mi Partido.*

A los Sres.

*Lic. Alejandro Carrillo Castro.
Lic. Hugo Julio Meléndez
Lic. Jesús Arana Morales.
Lic. Manuel Osante López
Dr. Manuel Ortega Cervantes.
Profr. Benjamín Fuentes Encinález.
Lic. Luis Macías Cardona.
Bernardino Lavín Flores.
Lic. Miguel Ángel Camposeco C.
Lic. Daniel Amador Jiménez.
Lic. Homero Rosales Padrón.
Dr. Ricardo Laguna López.
Profr. Ángel Lara Barragán.
Profr. Epifanio Moreno Herrera.
Profr. Vladimir Terrazas Garza.
Profr. Bernardino Betanzos
Gonzalo Dayo Estrada.
Carlos H. Castillo.
Lic. Amado Solchaga Zamudio.
Odilón Arevalo García.
Dr. Antonio Ríos Cossío.
Lic. Víctor R. Varela A.
Dr. Armando Barriquete Castellón.
Sra. Georgina M. de Barriquete.
Sra. Inés Rincón Miranda
Moisés Pedraza
Profr. Manuel Ángel Cordero.
Profr. René Gómez Trejo Vélez*

INTRODUCCION

Esta tesis, es resultado del entrañable interés, que durante mi vida de estudiante he sentido por los problemas de la clase campesina. Convencido de la enorme aportación de sangre y esfuerzos campesinos a la construcción del México moderno, es justo afirmar que el problema de la Reforma Agraria y sus conexiones con el estado de pobreza en que viven miles de mexicanos, sigue siendo motivo de inquietudes justificadas y uno de los problemas aún no resueltos por los regimenes revolucionarios.

El examen de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, lo enfocamos desde un punto de vista histórico, escarbando en las raíces del Derecho y las formas de administrar la justicia desde tiempos remotos; pero no se parte de este principio por mero formulismo, antes bien, se pretende dar una idea completa de la evolución que ha sufrido esa Institución a través de los tiempos, para llegar a observar cómo se ha manejado el asunto relativo a la impartición de justicia agraria. Esto nos permite establecer comparación importante, para confirmar la necesidad de que la Procuraduría de Asuntos Agrarios no sólo no desaparezca, sino que se perfeccione, actualizándola, de acuerdo con las necesidades inherentes a la complicada época que vivimos.

Ha sido justo el pensamiento de las disposiciones del Derecho Agrario y de la Reforma Agraria al establecer que no pueden ser potestativas esas normas, sino que tienen que ser obligatorias. La reforma Agraria debe actuar unicamente en interés de la colectividad y, necesariamente, debe producir sacrificios de intereses particulares. Ac-

tualmente ya no se discute el derecho del Estado para intervenir por interés público, en la esfera del Derecho Privado, limitando el derecho de propiedad. Pero antes esa cuestión fue arduamente debatida.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, era en su conjunto, muy radical; fue la más democrática de todas las constituciones burguesas de su época. La Constitución Mexicana de 1917, es fruto de la lucha heroica del pueblo, contra las fuerzas de la reacción interior y exterior, refleja la esencia de la Revolución, como revolución antifeudal y nacionalista; testamento político de más de un millón de mexicanos que murieron en los campos de batalla, reclamando: ¡Tierra y Libertad! ¡Sufragio Efectivo. No Reelección!

Pero la Constitución de 1917 no representa la consolidación legislativa de lo conquistado; reviste carácter de programa, por lo que todavía tiene necesidad de seguir luchando el pueblo mexicano. La Revolución levantó a millones de hombres, mujeres y niños a las armas, llevando como contenido principal la lucha de los campesinos por la tierra, contra la servidumbre feudal-terrateniente, por la abolición del latifundio. Por eso constituye una obligación irrenunciable de las autoridades agrarias, velar por las conquistas logradas por la Revolución; combatir los embates de la alianza de los nuevos terratenientes, que a cada paso pretenden cerrar el camino al desarrollo y potencialidades de los campesinos, para su propio bienestar.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios viene a ser una de las conquistas campesinas, y no hay justificación que permita liquidarla o hacer nugatoria su función. El Procurador de Asuntos Agrarios debe ser ojos, oídos y denunciante de toda injusticia que se cometa en contra de los mexicanos más olvidados: los campesinos.

La Reforma Agraria debe dejar su paso rutinario. Seguir sólo repartiendo la tierra sin la aplicación de medidas modernas y la revisión de todo el Derecho Agrario, para superarlo, sin perspectiva clara hacia el porvenir. Ha llegado la hora de la planificación, rompiendo Moldes envejecidos, para continuar a marchas forzadas, la obra encomendada por la Revolución. Los tiempos así lo demandan.

En las páginas que siguen en este trabajo, veremos cómo, desde la antigüedad; ha sido preocupación el impartir la justicia a las comunidades agrarias; los hombres del México actual no podemos sustiaer-

nos al mandato de la historia y no vamos a llamar a resurrección a los millones de muertos que nos entregaron un patrimonio de justicia y honor, debemos crear el ejército vigilante de sus conquistas. Y en esta tarea deben estar, en primera fila, los Procuradores de Asuntos Agrarios.

CAPITULO PRIMERO

1.—Fijación de conceptos. Procuración. Procuraduría. Procurador. 2.—El término Procurador. 3.—El Procurador en la Historia. 4.—Características del Procurador. 5.—La institución de Procurador en la legislación mexicana. 6.—Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales. 7.—El Procurador en el Distrito y Territorios Federales. 8.—El Procurador General de la República. 9.—Procuraduría de pueblos. 10.—Procuraduría de Asuntos Indígenas. 11.—Procuraduría de la Defensa del Trabajo. 12.—Procuraduría de Asuntos Agrarios. 13.—Definición. 14.—Procuradores Agrarios.

1.—Por las características del trabajo que nos proponemos llevar a cabo, creemos que es preciso fijar los conceptos de *procuración*, *procuraduría* y *procurador*.

PROCURACION.—Este término tiene diversas acepciones; algunas veces se refiere a la ocupación de procurador público, con facultades que en el proceso le reconoce el Estado, para actuar en juicio a nombre de los litigantes.

También significa acción de procurar, que a su vez quiere decir "diligencia y cuidado que se pone en el trato de los asuntos ajenos, o los de uno mismo". (1).

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

1).—Eduardo Pallares.—"Diccionario de Derecho Procesal.

PROCURADOR.—En los distintos ámbitos del mundo jurídico en que se necesita representación, se ha conocido el procurador que actúa en el orden público, y el que sirve o representa intereses privados.

Respecto al primero, tenemos el procurador judicial, que era la persona facultada o autorizada por la ley para actuar a nombre de las partes y de los terceros intervinientes ante los tribunales.

Estos funcionarios judiciales, como institución colateral que ayudó a la impartición de justicia, no están actualmente reconocidos en nuestro derecho; pero si lo estuvieron en el pasado, y diversas legislaciones de otras naciones los establecieron con distintos nombres. Caravantes (2) 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 éstos le han conferido".

2.—Etimológicamente, la palabra procurador deriva del verbo curo y de la preposición pro, ya que procuran o tienden a salvaguardar los intereses de otro (3).

3.—En la antigüedad nuestras leyes los llamaron personeros, porque, como dice la ley 1, tit. 5, port. 3a., "parecen o están en juicio en lugar de otra persona".

Desde el punto de vista histórico se dice que estos agentes en Grecia no fueron conocidos, y que sólo aparecieron en los tribunales del pueblo romano, bajo el sistema formulario; para, con posterioridad, pasar 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 dio carácter público a los representantes, y se delimitaron sus obligaciones y derechos (4).

4.—Para el efecto de este trabajo con lo dicho podemos saber cuales son las características originales del procurador; estimando nosotros que ellas son:

a).—Representación de terceros; b).—Dependencia directa del gobierno de un Estado y c).—El ámbito en que se desarrolla la actividad del procurador, es el Orden Público.

Todo esto queda dicho, bajo el supuesto de la diferenciación

2).—José de Vicente Caravantes, Ley de Enjuiciamiento, Madrid, 1856.

3).—Pallares, op. cit.

4).—Pallares, op. cit. pág. 51.

entre procurador y mandatario, misma diferencia que estimamos no debe ser estudiada ahora por salirse de los límites marcados a este desarrollo.

5.—El art. 21 de la Constitución incluye como garantía procesal que toda causa se inicie y desarrolle a petición del Ministerio Público al que incumbe de manera exclusiva el ejercicio de la acción penal, y (5).

El art. 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 renovará libremente" (6).

Dados los principios especiales característicos del Ministerio Público y tomando en cuenta las funciones que tiene que realizar, no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador, razón por la cual la Ley Orgánica establece su integración y funciones.

6.—Según la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales vigente, integra a la Institución el siguiente personal:

I.—El Procurador General de Justicia. II.—Dos Sub-Procuradores, (Primero y Segundo): III.—El Director y el Sub-Director de Investigaciones: IV.—El Director y el Sub-Director de la Policía Judicial: V.—El Jefe del Departamento Consultivo: VI.—El Jefe del Departamento de Servicios Periciales: VII.—El Jefe de la Oficina de Manifestaciones de Bienes de Funcionarios y Empleados Públicos del Distrito y Territorios Federales: VIII.—El jefe del Administrativo: IX.—Dos agentes auxiliares para los territorios Federales jefes inmediatos del Ministerio Público en sus respectivas jurisdicciones: X.—Los agentes auxiliares del Procurador que determine el presupuesto: XI.—El número de Agentes investigadores del Ministerio Público indispensables, adscritos al Sector Central de Investigaciones, a la Jefatura de Policía y a los Hospitales de las Cruces Verde y Roja:

XII.—Los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Tribunales y Juzgados Civiles y Penales de los Territorios Sur de Baja Ca-

5).—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21.

6).—Cons. Pol. de los Edos. Unidos Mexicanos, art. 73, fr. V.

lifornia y de Quintana Roo y de las Islas Marias: XIII.—Los Jefes de Oficina y demás personal que señale el presupuesto: XIV.—El personal de la Policía Judicial (7).

Para el objeto de este trabajo, bastan los citados, ya que los demás funcionarios que integran la planta de la Procuraduría son específicamente destinados a trabajos distintos de aquellos que desempeñan los Procuradores de esta tesis, como se ve en la misma Ley Orgánica para el Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, que señala las siguiente atribuciones: "Investigar los delitos, ejercitar la acción penal y exigir la reparación del daño en los casos en que proceda, aportar las pruebas y promover todas las diligencias que sean conducentes a la comprobación del delito y a la responsabilidad criminal de los indiciados, pedir a la autoridad la aplicación de las penas que señalen las leyes a los responsables de los delitos". (8).

7.—Al Procurador de Justicia se otorgan todas las facultades y se imponen todas las obligaciones que caracterizan a la Institución del Ministerio Público, las cuales delega en el personal a sus órdenes; sin embargo, puede actuar directamente en todas las averiguaciones y procesos cumpliendo así personalmente con sus atribuciones de titular de la acción penal. Esto, pocas veces ocurre, pues casi siempre son sus representantes quienes realizan las atribuciones mencionadas y el Procurador, salvo algunos casos, como los de revisión o revocación de órdenes de archivo, desistimiento de la acción penal y revisión de conclusiones no acusatorias, en general se concreta a dirigir la Institución.

Los Sub-Procuradores auxilian al Procurador en todos aquellos asuntos que en forma discrecional acuerde turnarles para su estudio.

Los agentes auxiliares tienen las obligaciones siguientes: I.—Intervenir como agentes especiales en todos aquellos asuntos que determine el Procurador. II.—Dictaminar en los asuntos en que el Procurador deba decidir: a).—Sobre procedencia del desistimiento de la acción penal: b).—Sobre formulación de conclusiones de no acusación: c).—Sobre falta de elementos para ejercitar la acción penal. III.—Las demás que en materia penal o civil, les atribuya el Procurador (9).

7).—Ley Orgánica del Ministerio Público del Dist. y Territs. Fedr. Cap.: Personal que la integra.

8).—Ley Org. del M. Púb. para el D. y Territs. Feds., sus atribuciones.

9).—Ley Org. del M. Púb. para el D. y Territs. Feds. obligaciones de los Agentes Auxiliares.

8.—En cuanto a la organización y funciones del Ministerio Público Federal, se puede decir que casi son similares a las de la Procuraduría del D. F. y Territorios Federales; sólo que en este caso aumenta el ámbito territorial de aplicación y cambia la naturaleza de los delitos perseguidos y, además, el titular de dicha Institución es consejero oficial del Ejecutivo Federal.

Es opinión difundida constantemente por los especialistas, que el cuidado y vigilancia de la legalidad es una función trascendental del Ministerio Público, porque indudablemente del mantenimiento del orden jurídico general dependerá el imperio de la Constitución y, con ello, el de un régimen de garantías indispensables para el normal desenvolvimiento social (10).

Preservando la anarquía e interviniendo, entre otras funciones, en el juicio de garantías en donde se ventilan problemas en que el interés social resulta afectado, colabora con la justicia federal al despacho de los asuntos: lo mismo ocurre cuando adopta medidas o realiza gestiones necesarias ante diversas autoridades para que no fundamenten sus determinaciones en leyes contrarias a la Constitución. Por todo lo anterior y de acuerdo con el art. 5o. de la Ley de Amparo en vigor, fracción IV, el Ministerio Público Federal es considerado "parte", aunque queda a su juicio su intervención en el procedimiento de garantías cuando ostentiblemente no se afecte el interés público en el caso (11).

De esto último puede concluirse que el Ministerio Público Federal, cuida la legalidad y del respeto a la Constitución en representación de la sociedad, pugnando por la estabilidad de las garantías individuales.

El Ministerio Público Federal, para el ejercicio de sus funciones, está integrado por: "El Procurador General de la República: Un Sub-Procurador Primero Substituto del Procurador: Un Sub-Procurador Segundo Substituto del Procurador, etc., etc.

De acuerdo con la Ley Orgánica, en aquellos lugares en los que falte, esté ausente, se excuse o no exista Agente del Ministerio Público Federal, estas funciones serán desempeñadas por el funcionario de mayor categoría dependiente de la Secretaría de Hacienda o de la Direc-

10).—Lic. Emilio Portes Gil, "Constitucionalidad del Procurador General de la República".

11).—Ley de Amparo, art. 5o. fr. IV.

ción General de Correos que designe el Procurador (12).

El Procurador General de la República tiene señaladas una serie de atribuciones que en forma detallada expone esta ley y que en el fondo abarcan 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 (13).

En resumen, y de acuerdo con el Lic. Emilio Portes Gil: "La Procuraduría General de la República debe cumplir con la función de órgano 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" (14).

9.—*Procuraduría de Pueblos.*—Por decreto del Presidente Obregón, en 1922 surgieron las primeras "procuradurías de pueblos", destinadas a ayudar a la clase campesina de México, en la solución de sus problemas; la Institución y sus titulares, son producto por decirlo así de los postulados agraristas de la Revolución Mexicana y verdaderos promotores e impulsores de la Reforma Agraria en nuestro país (15).

10.—*Procuraduría de Asuntos Indígenas.*—En el Sexenio Cardenista las "Procuradurías de pueblos" cambiaron su denominación y se integraron las "Procuradurías de Asuntos Indígenas", que formaron parte del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas ya desaparecido, aunque en la actualidad existen Procuradurías de Asuntos Indígenas, destinadas a la atención y solución de los problemas de nuestros naturales, diseminados al través de nuestro país (16).

11.—*Procuraduría de la Defensa del Trabajo.*—De igual modo, surgió en nuestro derecho laboral la institución definida por el Lic. Roberto Atwood, como Procuraduría de la Defensa del Trabajo, denominada también por Trueba Urbina Defensoría Legal del Trabajo, y cuya misión es la asesoría y defensa gratuita de los trabajadores que carezcan de recursos económicos, en asuntos que reclamen atención

12).—Ley Org. de M. Púb. para el Dist. y Territs. Feds.

13).—Ley Orgánica del M. Púb. Federal, atribuciones del Proc. Gral. de la Rep.

14).—Lic. Emilio Portes Gil, op. cit.

15).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro. "La Procuraduría de Asuntos Agrarios" Tesis Pág. 13.

16).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, op. cit., pág. 14.

jurídica, (17).

12.—*Procuraduría de Asuntos Agrarios.*—Institución no definida aún en los diccionarios jurídicos que existen, y producto genuino de la legislación revolucionaria, cuya finalidad es la justicia social entre la clase del campo mexicano, (18).

13.—*Definición.*—La Procuraduría de Asuntos Agrarios es la Institución Jurídica creada por la legislación mexicana contemporánea, destinada al asesoramiento legal, representación y defensa gratuitos de los campesinos en sus asuntos agrarios.

14.—*Procuradores Agrarios.*—Son los funcionarios de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, encargados de: a).—Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos Agrarios, 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 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 rural, autoridad ejidal o comunal, en cualquier juicio en que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias; c).—Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población campesina, o entre estos y los pequeños propietarios agricultores, de acuerdo siempre, con las disposiciones legales vigentes; d).—Orientar y auxiliar a los campesinos de uno u otro sexos, a fin de que, en lo posible se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos con que cuenten y aquellos que se les pueden otorgar por el Estado, (19).

17).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, op. cit., pág. 14.

18).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, op. cit., pág. 14.

19).—Reglamento para la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 22 de julio de 1954.

CAPITULO SEGUNDO

Antecedentes de la Procuraduría de Asuntos Agrarios 15.—Los gestores o procuradores de pueblos entre los aztecas. 16.—El Calpulli. 17.—Los defensores de indios en la época colonial, en el México Independiente y en la Reforma 18.—Repartimientos y encomiendas. 19.—El misionero. 20.—Los hacendados. 21.—Las Ordenanzas de Procuradores. 22.—Funciones y facultades de los Procuradores y Protectores de Indios. 23.—Los trabajadores del campo en el siglo XIX. 24.—El problema del campo en la Reforma. 25.—La Constitución de 1857. 26.—Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1857. 27.—Los Asesores de la época contemporánea, como producto de la Revolución Mexicana de 1910. 28.—Creación de la Procuraduría de Pueblos.

Históricamente existen los siguientes antecedentes:

1o.—Los gestores o procuradores de pueblos en el tiempo de los aztecas.

2o.—Los defensores de indios en la época colonial, México independiente y en la época de la Reforma.

3o.—Los asesores de la época contemporánea, como producto de la Revolución Mexicana.

15.—Nada más difícil de tratar, que lo relativo a las culturas precolombinas. Los objetivos que perseguían los indios no eran los mismos que se plantea el campesino de los tiempos actuales. Han

cambiado las normas sociales de existencia y, por lo tanto, han tenido que cambiar los procedimientos. (1).

Es difícil aclarar la verdadera constitución del gobierno entre los aztecas, pues existen diversidad de opiniones al respecto. (2).

La fuente principal de riqueza era la tierra y, debido a una serie de factores que intervenían, comprende el carácter de su organización elástica, autónoma y fundamental del "Calpulli", unidad política elemental y básica de la sociedad autónoma, para la producción de los elementos primordiales para la vida: el maíz, el chile, el frijol, el algodón, etc. quedaba el agricultor sometido a una política localista más o menos hermética, y desvinculado a la política general del Estado, encomendada a las clases dirigentes, (3).

16.—El "Calpulli", tenía una administración autónoma; la integraban primitivamente la totalidad de los jefes de familia y, posteriormente, fue delegada esta facultad en los miembros de mayor experiencia y capacidad que debieron ser los ancianos y los sacerdotes. Este consejo del "Calpulli" nombraba un funcionario llamado "Calpollec", encargado de mantener el orden establecido en el reparto de las tierras a los jefes de familia y para que ejerciera, además, vigilancia estricta sobre los propósitos de la organización. El "Calpollec" tenía bajo sus órdenes cierto número de agentes encargados de la percepción de los impuestos, que servían para cubrir los gastos de la comunidad. El "Calpollec" además, ejercía funciones de juez de Paz y componedor amigable. Pero no sólo eso: el "Calpollec" desempeñaba funciones de mediador en debates, por cuestiones de tierras entre varios "Calpullis", teniendo la representación ante el Consejo Superior, en su calidad de *Procurador*. (4).

El "Calpollec" era el encargado de la distribución periódica de los granos entre los guerreros. En los pleitos sobre posesiones, se consultaban las pinturas de las tierras como escrituras y marcas auténticas. En la dominación española los Cuahtochcas, siguieron considerando estas pinturas como su mejor título de propiedad. (5).

Podemos afirmar que la civilización mexicana y la *cuahtochca* eran

1).—George C. Vaillant, "Civilización Azteca", pág. 9.

2).—Lic. Manuel M. Moreno, "La Organización Política y Social de los Aztecas", pág. 79.

3).—Lic. Ignacio Romerovargas Iturbide, "Organización Política de los pueblos de Anáhuac", pág. 3.

la misma, ya que se encontraban en el mismo grado de evolución. (6).

De aquí podemos sacar como conclusión que los pueblos de Anáhuac, y los aztecas entre ellos, no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad; valíanse, para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de la propiedad; y que era el "Calpollec" un funcionario con múltiples atribuciones, entre ellas la de *Procurador* que se aproxima a las atribuciones de nuestros procuradores de pueblos actuales. (7).

Salvador Toscano, afirmó alguna vez: "La civilización azteca no concluyó a consecuencia de su edad senil, sino asesinada trágicamente". Estas palabras muy bien podrían haber servido para el epitafio de una civilización que no concluyó su obra, como fue la azteca. (8).

17.—"España, al integrarse como nación, en el siglo XV, por la unificación de los Reinos de Castilla y Aragón, los Soberanos Fernando e Isabel la Católica decidieron ser los tutores de la más grande aventura humana de su época, emprendida por el genial navegante, Cristóbal Colón. Al realizar el descubrimiento de América, se aseguró para España la ruta de ensanchamiento del Imperio, con las nuevas tierras conquistadas en América. 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 *Procuradurías 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". (9).

Al referirse a los Procuradores Generales y Particulares de Ciudades y Pueblos, la Ley de Indias ordena el Emperador Don Carlos

4).—5).—6).—Gonzalo Aguirre Beltrán, "El Señorío de Cuahtohco", págs. 20, 21, y 22.

7).—Carlos Percyra, "Historia de la América Española, Tomo III, pág. 103.

8).—Salvador Toscano, cit. por Manuel M. Moreno

en Barcelona, a 14 de noviembre de 1519, y en Toledo, a 6 de Febrero de 1519: "Que cada ciudad o villa pueda nombrar Procurador que asista a sus causas. Declaramos que las ciudades, villas y poblaciones de las Indias pueden nombrar Procuradores que asistan a sus negocios y los defiendan en nuestro Consejo, audiencias y tribunales, y las demás pretenciones que por bien tuvieren". (10).

18.—"Las confirmaciones de tierras y las Mercedes Reales, constituyeron medios de legalizar el despojo de las tierras realizado por el conquistador español. Además del reparto de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, se implantaron los Repartimientos y las Encomiendas, que consistían fundamentalmente en distribuir a los indios con fines religiosos, tributarios y de aprovechamiento de su fuerza de trabajo. La Encomienda entregaba bajo custodia a los indios para ser adoctrinados y catequizados en la nueva religión y para que los conquistadores pudieran tener una nueva fuente de ingresos, representada por los tributos que los indios encomendados pagaban al español. Además, los indígenas tenían que trabajar las tierras del conquistador y prestar servicios en su casa. En 1629 la Encomienda se otorgaba en beneficio de cinco generaciones, es decir, el encomendero podía dejar como herencia a sus sucesores, a los propios indios encomendados. Los herederos tenían a su vez el mismo derecho, hasta completar cinco transmisiones hereditarias. Bajo el reinado de Felipe V, entre los años 1718 y 1721, terminó la institución de la Encomienda". (11).

"La Colonia, se caracteriza como una lucha entre los pequeños propietarios de fincas agrícolas y ganaderas, en contra de los grandes terratenientes que por diversos métodos fueron absorbiendo mayor superficie perteneciente a propietarios indígenas y españoles. Puede asegurarse que los grandes latifundios en nuestro país nacieron precisamente en los comienzos de la Colonia. Las primeras tierras repartidas como botín de guerra cayeron en manos de los soldados y de las gentes que habían tenido participación directa en la conquista. Al triunfo de los Españoles y como consecuencia de las corrientes migratorias que traían cientos de personas al Nuevo Mundo, surgió la necesidad de dar extensiones agrícolas a los colonos y misioneros que venían de España. 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

9).—10).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, op. cit. págs. 11 y 12.

se hizo más intenso, las tierras pertenecientes a las poblaciones establecidas se redujeron en extensión. La consecuencia inmediata fue 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*". (12).

19.—"Señalan los cronistas e historiadores que las primeras misiones sólo traían como riqueza una fe religiosa y vestidos humildemente, empolvados y pobres, pidieron tierras para construir sus conventos y les fueron regaladas. Muy pronto su poder económico se acrecentó, y las superficies cercanas a sus conventos pasaron a poder de las diversas órdenes religiosas. Los indígenas fueron obligados a trabajar en estas tierras". (13).

"A pesar de las diferentes leyes que dictaban los Reyes de España para evitar el acaparamiento de las tierras del Nuevo Mundo, la situación fue 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". (14).

"Al autorizar el Rey de España la venta de tierras, pertenecientes a las comunidades indígenas y al venderse las llamadas "Composiciones de tierras", o sean los documentos en los cuales el Rey confirmaba y legalizaba las tierras que no tenían título legal, se produjo un movimiento de gran intensidad para acaparar enormes extensiones. Junto con el despojo de las tierras se llevó a cabo el de las aguas y pastizales. Toda esa situación tuvo como consecuencia la pobreza y desamparo de los indígenas y la riqueza de unos cuantos criollos y españoles". (15).

"Los pueblos quedaron cercados por las grandes propiedades y latifundios de los españoles, forzando a los indígenas a ir a trabajar las propiedades de aquellos". (16).

"La injusta y arbitraria distribución de la tierra, la esclavitud

11).—12).—13).—Lic. Victor Manzanilla Schaffer, "Introducción a la Reforma Agraria Mexicana, págs. 29, 30 y 31.

y los abusos de los españoles, prepararon un ambiente propicio para la Guerra de Independencia". (17).

20.—"Los hacendados españoles tenían esclavizado al pueblo y su voluntad era la suprema ley, pues la legislación dictada para proteger a los indígenas fue letra muerta; los grandes terratenientes y el clero tenían dominadas a las autoridades, que en teoría impartían protección y ayuda a los indios. Sólo los españoles tenían derecho a ocupar los cargos públicos y, representando la décima parte del total de la población, poseían toda la riqueza y el 95% de las tierras de cultivo". (18).

Para comprender el por qué no resulta temerario afirmar que las funciones atribuidas a los procuradores de pueblos en el decreto del General Obregón, eran demasiado limitadas, es necesario conocer las amplísimas funciones, de que estuvieron investidos por cédulas reales, los protectores y procuradores de indios, durante el gobierno de la Real Audiencia de México, primeramente y de los Virreyes, a partir del segundo, don Luis de Velasco, (19). En efecto, puede examinarse la extensa ordenanza del Emperador Carlos V, dictada en Toledo en el año de 1528, en la cual comunica a la Real Audiencia, todos los atropellos y despojos de que ha sido informado se venían cometiendo en perjuicio de los naturales, por españoles civiles y militares, con la complacencia y aún con la complicidad de la propia Audiencia, y concluye por ordenar que para proteger y amparar a los indios, encomienda a los padres Priors de San Francisco el cuidado de "Procurar, asesorar y defender, con toda su representación, a los susodichos indios". (20).

Esto nos demuestra que, desde el inicio de la época colonial, quedó instituida la protección de individuos y pueblos indígenas, con facultades y representación bastante para poder conocer e intervenir ante cualquier autoridad, en defensa de los naturales.

Las grandes diferencias de opinión habidas entre los eclesiásticos y el gobierno civil de la Nueva España, representado primero por la Real Audiencia y, posteriormente, por el primer Virrey, don Antonio de Mendoza, determinaron que el Rey Felipe II, dictara una ordenanza de suspensión, en 1545, de los Procuradores y Protectores de los Indios, aunque dejando vigentes las disposiciones que se ha-

14).—15).—16).—17).— y 18).—Ibid. págs. 30 y 31.

19).—Gonzalo Dayo Estrada, "La Procuraduría de Pueblos", pág. 1.

bían dictado para amparar y proteger a dichos naturales. Puede estimarse, que la suspensión de los Protectores de Indios, tuvo duración de 4 a 5 años y que sólo hubo la intención de abolir la exclusividad de los eclesiásticos en las funciones de Procuradores y Protectores de Indios, ya que el Virrey don Luis de Velasco, con fecha 19 de marzo de 1551, expidió el primer nombramiento de Procurador General de Indios, en favor del Dr. Bartolomé de Melgarejo, abogado de la Real Audiencia, al que se le confieren todas las atribuciones que habían tenido los procuradores y protectores de indios religiosos. Puede notarse esto del párrafo final de su nombramiento, cuyo texto era: "...Que para que se sepa y entienda lo que por su Majestad está proveído o mandado cerca de los tocantes a la libertad que los dichos indios o mejor pueda pedir o conseguir su justicia, se le entregue un traslado de la ley, declaraciones e instrucciones que sobre este caso están dadas y se le reciba del juramento en forma que usará el dicho cargo con grandísimo cuidado, solicitud o diligencia como cosa que tanto importa al servicio de Dios nuestro Señor, y al de su Majestad y bien universal de los dichos indios, y con aquella fidelidad y legalidad de que él se porfía, sin que en ello haya remisión ni negligencia alguna, y así lo pronunciaron y acordaron don Luis..." etc. (21).

Las amplias atribuciones concedidas a los procuradores de indios, fueron mal usadas por algunos de los nombrados para tales oficios, ya que de dichos abusos debería informarse a los Reyes de España, porque en las Ordenanzas dictadas por los monarcas se van señalando y precisando lo que los procuradores deberían hacer y lo que no deberían hacer, bajo penas de multas y otras sanciones.

Sobre los motivos que existieron para crear la institución denominada "Procuraduría" para la protección de indios, no se juzga necesario hacer una relación de las controversias y luchas que sostuvieron los Procuradores de buena fe, y celosos del cumplimiento de su oficio para obtener justicia en beneficio de sus representados, luchas que en algunas ocasiones, como en el caso de Procuradores de Durango, desembocaron en duelos a espada con los Oidores de la Audiencia de aquella provincia que, coludidos con partes interesadas, intentaban consumir el despojo de los indígenas de Santa María Ocotán y sus barrios, sin justificación legal, y cuyo asunto llevado hasta el Rey e investigado por una persona de su confianza enviada para tal efecto, concluyó con una orden de exoneración de culpa a los procuradores y el castigo para los oidores supervivientes, por la prevaricación que

cometieron según se les probó por el enviado del Rey; por esta razón 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 aquellos que ejercían su cargo con deshonestidad. (22).

21.—Con el fin de ilustrar el contenido del párrafo anterior, se han seleccionado las principales ordenanzas reales, relativas a los Procuradores, haciéndose una síntesis del contenido de las mismas, las que fueron tomadas del Archivo General de la Nación.

Ellas son:

I.—Las tierras que fueran descubriéndose, los capitanes no permitieran la entrada de abogados o Procuradores, para no dar motivos de diferencias entre los vecinos de los pueblos o tribus, sin embargo, los mismos indígenas pudieran nombrar quienes defendieran sus casos o quejas, a quienes debería reconocérseles la misma facultad que a los Procuradores.

II.—Se ordenaba que en cada una de las Audiencias y Cancillerías, se nombrará el número necesario de Procuradores, adecuado para dichos trámites.

III.—Se estipulaba que ninguna persona que no tuviera título (hoy correspondería a un nombramiento expedido por el Jefe del Departamento Agrario) del Rey, u orden expresa, podría actuar como Procurador en los negocios y litigios de los naturales, bajo penas ya fueran estas multas o prisión.

IV.—A las personas a quienes se les hubiese expedido título de Procurador, no ejercieran sus funciones en tanto no hubiesen sido examinadas por los Presidentes y Oidores de la Audiencia y se les considerase aptos para ejercer sus oficios.

V.—Se exigía a los Procuradores que en sus escritos y alegaciones no se apartaran de la verdad, so pena de multa, cuando en los estrados se afirmara algo que no fuese cierto.

VI.—Se reglamentaba la intervención oportuna de los Procuradores, en su debido turno y previa licencia del Oidor, pues de hablar

20).—21).—22).—Compilación de Leyes de Indias, archivo General de la Nación, en donde figuran 29 Ordenanzas, tomadas para el desarrollo que sigue en el texto.

fuera de su turno, el abogado de la parte contraria estaba en su derecho de alegar beligerancia, si esto se hacía sin su permiso entonces se le cobraba \$ 1.00 (un peso) de multa cada vez que lo hiciera.

VII.—Los Procuradores no estaban autorizados para hacer cobro alguno a los indígenas puesto que devengaban un salario por sus oficios, bajo pena de que pagaran como multa el doble de lo que hubiesen recibido de sus defendidos, por algún concepto no justificado.

VIII.—A los Procuradores se les prohibía recibir dádivas o entrar en componendas con los abogados de la parte contraria para dilatar las causas o admitir presentes o para no presentar oportunamente los escritos de defensa, bajo pena de ser suspendidos en sus oficios, si hicieren tales cosas.

IX.—Los Procuradores y abogados de la Audiencia, por ningún concepto podían seguir los pleitos por su cuenta, haciendo partido con las partes, a costa de estas; porque de hacerlo se les impondría una multa de cincuenta maravedies por cada vez que lo hicieran.

X.—Los Procuradores no tenían autoridad para hacer escritos sin la firma del abogado, sólo en los casos de rebeldía y para concluir los pleitos, y otros semejantes, para evitar que por falta de esos requisitos se demorará en la Audiencia la terminación de los negocios de los indios.

XI.—Los Procuradores estaban obligados a depositar cualquier dinero, que sus partes les enviaran como donativos a costa de sus negocios, los depósitos deberían hacerse ante los escribanos de las causas para hacerse el cargo y descargo de lo que justamente debiera gastarse en los menesteres del pleito.

Los Procuradores que recibieren, en esa condición, algún dinero y no hiciesen el depósito del mismo en la forma prevista, serían penados con el pago de cuatro veces más de la cantidad no manifestada.

II.—Para poder intervenir en los pleitos de los indios ante la Audiencia, los Procuradores deberían recabar el poder de sus representados, para acreditar su personalidad, de no hacerlo se les impondría una multa cada vez que lo omitieran.

XIII.—El Procurador que tuviera a su cargo un negocio, debería estar pendiente en todas las diligencias y cuando no lo hiciera, pa-

garia un peso de multa, que le seria notificado por el escribano que previamente lo hubiere llamado a la vista de algo relativo al pleito.

XIV.—Los Procuradores que perdieran u ocultaran escrituras o documentos de prueba, de interés para su parte representada, o no lo hicieran valer en sus alardes (alegatos) se les impondría seis pesos de multa sin perjuicio de tenerlos en la cárcel por el tiempo que fijarán el Presidente y Oidores de la Audiencia, imponiéndose igual pena a cualquier otro oficial que estuviera con el hecho.

XV.—Los Procuradores en sus escritos de petición, autos y sentencias, no deberían omitir señalar a los Procuradores o Abogados de las partes contrarias (Españoles o Indios) para que estos pudieran ser notificados y presentaran su defensa, quedando obligados los escribanos a no recibirlas sin este requisito, y a informarlas al Presidente u Oidores, que aplicarían una multa de veinte pesos al que no lo hiciera en la forma indicada.

XVI.—Los Procuradores deberían presentar sus escritos con buena letra, sin tener enmiendas o rayaduras, y en el cuerpo de los mismos se expresarían con claridad los hechos, acciones de derecho, e igualmente en los casos de interrogatorios formularían las preguntas precisas y completas hasta el fin de cada una de ellas. El que no lo hiciera así se le imponía una multa de dos pesos por cada omisión.

XVII.—Los Procuradores deberían disponer del tiempo necesario para acudir a los alardes (pruebas y alegatos).

XVIII.—Con el fin de que los Procuradores dispusieran del tiempo necesario para acudir a los alardes no se les apremiaría, sino cuando fuera absolutamente preciso, si hubiera transcurrido más del tiempo debido, lo anterior tenía validez a pesar de que hubiera ordenanzas en contrario.

XIX.—Por ningún motivo se deberían designar como Procuradores y Protectores de Indios a mestizos, porque podría ser en perjuicio de sus negocios, ya que los mestizos eran menos escrupulosos para hacer malos negocios, que los mismos españoles.

XX.—Por tenerse conocimiento de los malos tratos dados a los indios vogabantes en el Río Grande, se debía designar un procurador que los amparase, que hiciera cumplir las ordenanzas, no permitiendo que les hiciera trabajar más de diez horas ni se les pagase salarios reducidos y ninguno debería tener condición de esclavo. En los

días feriados deberían asistir a los ejercicios religiosos, etc. (estas funciones del Procurador de Indios, son similares en nuestro tiempo a la de los Procuradores de la Defensa del Trabajo).

XXI.—También los indios de señorío deberían contribuir para el salario de sus protectores y Procuradores, puesto que una gran parte de los pleitos y negocios eran por las composiciones y mercedación o litigios de tierras de dichos señoríos.

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

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

XXIV.—Los prelados y eclesiásticos, así como personas seculares de los indios, deberían dar inmediato aviso a los Procuradores u otras autoridades que pudieran intervenir en los pleitos, cuando no hubiera protectores próximos; cuando tuvieran conocimiento que algún indio o indios, se encontrase en condición de servidumbre o como esclavos de particulares, estancias, minas, granjerías, haciendas o cualquier otra parte para que de inmediato se promoviera su libertad, que debería ser concedida sin dilación.

XXV.—Los Virreyes y Presidentes de Audiencias, no renova-

rían ni podrían quitar el oficio de Procuradores, que hubiesen sido titulados, sin que para ello hubiese una causa legítima, cierta y examinada por la Audiencia y, en última instancia, por el Consejo de Indias.

XXVI.—Los procuradores Generales personalmente se deberían presentar a defender las causas de los indios, por ser esa su función, sin que en ningún caso pudieran nombrar substitutes o representantes,

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

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

XXIX.—Los Procuradores deberían vigilar, con todo celo, que sólo se admitiesen a composiciones, las tierras que hubiesen sido poseídas por más de diez años por personas españolas, pero si hubiese indios que también las ocuparen, se les diera preferencia para admitirlos a composición, no importando lo que alegaran las otras partes, cuando no se justificara plenamente haberlas ocupado por más de diez años sin perjuicio de los indígenas.

22.—Con las distintas cédulas y ordenanzas reales que expresan el extracto anterior, quedan claras las funciones y facultades que tuvieron los Procuradores y los Protectores de Indios, durante la época colonial, así como las distintas normas que se fueron estableciendo para regular y orientar sus actividades, con la tendencia de facilitar su acción en favor de la clase indígena, cuyos derechos y tratamiento humano tenían encomendado preservar y defender. Desgraciadamente, los intereses en formación, al iniciarse el período colonial y después los ya creados, siempre tuvieron la fuerza necesaria, para que las buenas intenciones de los monarcas españoles no fueran cumplidas en forma íntegra, ya que usando de su valimiento ante los Virreyes y Audiencias, hacían nombrar Procuradores y Protectores de Indios a per-

sonas dispuestas a servir a sus intereses, más que a los de sus encomendados que eran los indios. (23).

Tal vez por ese motivo, nunca fue posible el resolver los problemas de tierras de numerosas comunidades, cacicazgos y señoríos, con la justicia y equidad que deseaba, y así lo ordenaba, la Metrópoli Española.

De los procesos que se siguieron, en contra de los Procuradores y Protectores de Indios, que con mayor celo y entusiasmo defendían las causas de los oprimidos, el 95% de esos procesos se abrieron por calumnias por partes interesadas. Pero, por fortuna para esos Procuradores y Protectores, enjuiciados injustamente, la previsión de la Corona, en el sentido de que los Procuradores pudieran hacer llegar sus relaciones directamente al Consejo de Indias, permitió que en la mayoría de los casos justos, se anularán las sentencias en su contra, dictadas por las Audiencias y las justicias, y que fueran reinstalados en sus oficios. (24).

Quedan así explicados en forma sintética, el origen y funciones que tuvieron los primeros Procuradores y Protectores de Indios, desde 1528 hasta el año de 1814, en que quedaron suprimidos definitivamente por el Gobierno Español, representado en ese entonces, en la Nueva España, por el Brigadier Félix María Calleja. (25).

Todo esto debe hacer meditar, seriamente a quienes nos interesamos en una u otra forma por el estudio de nuestro pasado, para entender el presente y poner remedio a los vicios y equivocaciones que aun imperan en materia agraria. Tenemos qué concluir afirmando que, a pesar de las buenas disposiciones dictadas por los Reyes Españoles al través del Consejo de Indias, éstas no se obedecieron o se obedecieron en mínima parte, tan mínima que no remediaron los males para las cuales fueron dictadas.

Es justo señalar, aunque sea de paso, la obra de algunos frailes franciscanos y dominicos tan positiva en aquellos renglones, que hicieron posible la defensa de los indios; sólo que mientras los franciscanos apelaban a la misericordia cristiana de los conquistadores, los dominicos, en nombre del derecho, se enfrentaron con los opresores amenazándolos con la justicia del Rey.

23).—Gonzalo Dayo Estrada, op. cit. pág. 30.

24).—Comp. de Leyes de Indias, cit.

25).—Gonzalo Dayo Estrada, op. cit., pág. 35.

Todas las injusticias que se cometieron en esa época, abonaron el terreno, para que en un momento estelar de la historia, el pueblo, con las armas, luchara por su libertad y exigiera con justa razón lo que había pertenecido a sus antepasados.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El Problema Agrario de México" señala la relevancia que tuvo Abad y Queipo en el análisis profundo de la situación social y económica de la Nueva España, previó la Revolución de Independencia y con clara visión señaló la necesidad de que se expidiera una Ley Agraria, por medio de la cual se distribuyeran las tierras realengas entre las poblaciones rurales necesitadas y propuso otras muchas medidas sociales y económicas tendientes a terminar con el poderío español sobre el proletariado indígena. Nos dice nuestro autor que nadie hizo caso de los consejos del ilustre publicista, tal como escribe el Lic. González Roa. (26).

Sus reformas no fueron tomadas en serio. El único medio de mantener en paz a las poblaciones era la predicación y el consejo dado en el púlpito y en el confesionario por los ministros de la iglesia. Ellos son, dijo el señor Abad y Queipo, "Los verdaderos custodios de las leyes y los garantes de su observancia los que tienen en efecto más influjo sobre el corazón del pueblo y los que trabajan en mantenerlo obediente y sumiso a la soberanía de Su Majestad y, por tanto, vienen a ser el móvil más poderoso para rendir al Gobierno las dos clases miserables que componen los nueve décimos de toda la población de este reino. Inmediatamente que este resorte se relajó porque los miembros del clero, comenzando por el señor Hidalgo, se pusieron de lado del pueblo, desapareció la obediencia a la autoridad y se desarrolló el gran movimiento anárquico de la Guerra de Independencia". (27).

"Una Sociedad organizada en forma tan desigual y tan injusta, no podía progresar ni conservarse", subraya González Roa. (28).

23.—Al inicio del Siglo XIX el número de indios desposeídos era enorme, llegaron a formar una masa de individuos sin amparo favorable a toda clase de movimientos revolucionarios.

"Los indios y las castas consideraron a los españoles como la causa de su miseria, por eso la Guerra de Independencia se nutrió en

26).—Dr. Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México, pág. 70.

27).—Abad y Queipo, cit. por Mendieta y Núñez, op. cit.

28).—Lic. González Roa, "Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana Págs. 67 y 68.

su mayor parte en la población rural; esa guerra fue hecha por los indios labriegos. Guerra de odio, en la que lucharon españoles opresores contra indios oprimidos". (29).

"En la Guerra de Independencia, los indios no combatieron por los ideales de independencia y democracia, que estaban por encima de su mentalidad; en esta guerra se agitó, indudablemente, el problema agrario, para entonces completamente definido en la vida nacional". (30).

"Ilustran esta afirmación, las medidas que el propio gobierno español dictó para contener la Insurgencia; es cuestionable que la causa agraria haya sido única de esta guerra, pero si debemos estimar que figura dentro de los principales motivos, entendidos perfectamente por la población rural". (31).

"El Gobierno Español al ver la rebelión de las colonias, estudió, aunque tarde ya, el origen y motivos, y se vió que el mal reparto de la tierra era uno de los principales, cabe señalar que en el Real Decreto de 1810, además de librar a los indios del tributo y darles otras franquicias, se estableció en dicho decreto:" (32).

"En cuanto a repartimiento de tierras y aguas es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y que con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con la obligación de los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo. . ." (33).

Este decreto que la Regencia de España expidió en mayo de 1810, según se ha dicho, fue publicado en México hasta el 5 de octubre del propio año, cuando la guerra había estallado y empezaba a tomar incremento; su objeto fue atraer a los indios para que cooperaran en la lucha a favor de las armas españolas y muy grande sería la necesidad que éstos tenían de tierras, cuando para tales fines se mandaba que se hicieran repartos entre los pueblos que las necesitaran. Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la Guerra de Independencia, fracasaron porque nadie tenía fe en las disposiciones legales; la experiencia de tres siglos había demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad del gobierno pero completamente ineficaces en la práctica. Sin embargo, la Metrópoli siguió haciendo es-

29).—Mendieta y Núñez, op. cit., pág. 71.

30).—31).—32).—33).—34).—Ib. pág. 72.

fuerzos para atraerse a las masas indígenas y es de verse la insistencia con que ordenaba se les repartieran tierras y se favoreciera el desarrollo de la pequeña propiedad, lo que es una prueba más de que se tuvo, entre las causas de la guerra la cuestión agraria, como la más importante. Tales son algunas afirmaciones del Maestro Mendieta y Núñez. (34).

"La situación del campesino mexicano había llegado al extremo que don Miguel Hidalgo y Costilla, el 19 de octubre de 1810, ordenó publicar un decreto en el cual se disponía:" (35).

"Prevengo a todos los dueños de esclavos, que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible superior orden, los pongan en libertad. Y no haciendo así los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes..." (36).

El 5 de diciembre de 1810, Don Miguel Hidalgo, dicta el primer decreto agrarista, desde su cuartel en Guadalajara ordenando lo siguiente:

"Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que, entregándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin derecho que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos..." (37).

Por su parte, el genio agrario de Don José María Morelos y Pavón, intuyó de manera magistral el problema y en su decreto del 18 de abril de 1811 ordenaba:

"...Y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recauden sus rentas, que deben entregarles las correspondientes que deben existir hasta la publicación de este decreto y hechos los entregos, entregarán las justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos. Todo lo cual concluido, dejarán los comisionados los correspondientes recibos, firmados de uno o de ambos..." (38).

En 1814, al reunirse el Congreso de Chilpancingo, Don José

Ma. Morelos, abordó el problema de la distribución y tenencia de la tierra ordenando a sus jefes militares lo siguiente:

"... Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno, que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo..." (39).

A pesar de los buenos decretos, dictados por los caudillos de la Insurgencia, las tierras no fueron devueltas a los indios y los latifundios que existían en aquella época, fueron creciendo en extensión y la explotación inicua prosiguió a tal grado que la situación económica, social y política del campesino se desarrolló en forma semejante a la que existía durante la Colonia.

Don Lucas Alamán, el ideólogo de la reacción mexicana, estimaba los bienes del clero en 300 millones de pesos, cálculos que confirma Don Miguel Lerdo de Tejada al estimar dichos bienes entre 250 y 300 millones de pesos.

Agustín de Iturbide, en lugar de devolver las tierras a los indígenas, trató de resolver el problema agrario regalando tierras baldías y ganado, a los soldados que pertenecieron al Ejército de las tres Garantías. (40).

El proceso ulterior se manifestó mediante una intensa actividad legislativa en materia de colonización interior de nuestro territorio, preferentemente con familias extranjeras.

Se respetaron los latifundios y no se modificó la situación económica social del campesino mexicano. Al conservarse el estado de cosas que imperaba, se fortaleció la colonización de otras tierras con familias extranjeras.

La solución fue aislada y unilateral ya que a pesar de los intentos por repartir la tierra no puede decirse que su solución hubiese tenido éxito.

35).—36).—37).—38).—39).—40).—Lic. Victor Manzanilla Schaffer, op. cit.

La concentración de la tierra se fue elevando y el fenómeno del latifundismo se acentuó cada vez con mayor vigor.

"La dramática desigualdad de existencia entre los habitantes, que era económica y cultural, y la disparatada distribución de la tierra, fueron las causas reales y verdaderas de la sangrienta pugna entre insurgentes y realistas, entre 1810 y 1821" (41).

En el decreto dictado por don Miguel Hidalgo, se observa el interés por la suerte del aborigen y preocupación por los problemas derivados de la tenencia de la tierra. La medida dictada por los Reyes de España en el 26 de mayo de 1810 fue tardía pues ello no contribuyó a detener la Guerra de Independencia y, posiblemente ni aún dictada a mediados del siglo XVIII hubiera detenido este movimiento, en virtud de una serie de condiciones sociales, políticas y económicas que se presentaron en la escala internacional y en la propia metrópoli.

Las Cortes de Cádiz decretaron que a los indios casados o mayores de 25 años de edad se les repartieran tierras de las inmediatas a los pueblos, que no pertenecieran a particulares ni a las comunidades; más si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo, entonces se repartirían, cuando más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo atender a todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las cuales designarían la porción de terreno que debía pertenecer a cada individuo, según las condiciones de éste y de cada pueblo. (42).

Morelos, demostrando mayor visión agraria, tuvo nociones mucho más radicales y ajustadas a la realidad nacional que el Padre Hidalgo.

Fue tal el problema de la tierra, en lo que respecta a la distribución, que Don Francisco Severo Maldonado en su Proyecto de Ley Agraria, al referirse a los indígenas propone: "Artículo 7o. Todas las tierras pertenecientes a los indios, tanto las que formaren el fundo legal de sus pueblos como las que se hubieren comprado con dinero de la comunidad, se dividirán, en tantas porciones iguales, cuantas fueran las familias de los indios, y a cada una se le dará en propiedad la que le toque, para que haga de ella el uso que quisiere. . . "Ya que

41).—Lic. Jesús Silva Herzog, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", págs. 38 y 40.

42).—Ib.

se puede considerar a Francisco Maldonado como un socialista agrario, consideramos equivocado su Proyecto de Ley, en este artículo 7o, que se refiere a los indios, pues que opiniones como esa contribuyeron y fomentaron el latifundismo en esa época. (43).

Sería injusto olvidar que Don Carlos María Bustamante propuso en el Primer Congreso Constituyente, que se dieran tierras a los indígenas y se poblaran las costas. (44).

En los primeros años de la Independencia se sostuvo la tesis de que era legítima la expropiación de las tierras a los descendientes de quienes las adquirieron por medio del despojo en guerra injusta, para entregarlas a los indios u mestizos, herederos de las víctimas de los conquistadores.

Lorenzo de Zavala tuvo una visión correcta sobre el desarrollo de México al afirmar que sin la elevación del nivel de vida de las mayorías indígenas y mestizas, y sin resolver la cuestión de la propiedad territorial, no estaría bien cimentado el progreso del país; pensaba que debía fomentarse la agricultura, en oposición a las ideas de industrialización como primer paso, que sostuvieran Lucas Alamán y Esteban de Antuñano. (45).

"Una vez conseguida la independencia, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario. Pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó en la época colonial. El problema presentaba dos aspectos; primero, defectuosa distribución de las tierras; segundo, defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio". (46).

"En la época colonial se consideró el primer aspecto; realizada la independencia, los gobiernos de México sólo atendieron el segundo aspecto del problema. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio, y población europea que levantase el nivel cultural del indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del subsuelo. (47).

Resumiendo, podemos afirmar que, salvo los decretos que sobre la materia ya dejamos anotados, en la práctica poco se realizó

43).—Francisco Severo Maldonado "Proyecto de Ley Agraria", art. 7o. cit. por Silvia Herzog, op. cit.

44).—45).—Carlos María Bustamante, cit. por Silva Herzog, op. cit.

46).—47).—Mendieta y Núñez, op. cit., pág. 84.

a partir de la consumación de la independencia hasta 1854. Muchos factores intervinieron para impedir los buenos aunque muchas veces equivocados propósitos de los gobernantes en esa azarosa época; pero creemos que dos fueron los motivos fundamentales que evitaron la distribución justa y equitativa de la tierra, ellos son: primero, la inestabilidad política, producto de la lucha de los grupos que se disputaban el poder; segundo, la injusta y arbitraria invasión norteamericana.

24.—“El 25 de julio de 1856 el gobierno de la República dictó la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y religiosas, ordenando que dichas fincas se adjudicasen en propiedad a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual, y las que no estuvieran arrendadas se adjudicarían al mejor postor en almoneda pública celebrada ante la primera autoridad política del lugar”. (48).

“Puede considerarse que las Leyes de Desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad en el país. Se debe admitir que pese a los nobles fines que persiguieron dichas leyes, los resultados no fueron satisfactorios, en virtud de que quienes se aprovecharon de la desamortización fueron personas con recursos económicos suficientes para pagar el precio de la adjudicación, así como los denunciados, a quienes por el solo hecho de hacer el denuncia correspondía la octava parte de la finca, lo que los capacitaba para poder adquirir esas propiedades con ventaja sobre sus competidores”. (49).

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

“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 repartimiento, 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 escri-

48).—Manzanilla Schaffer, op. cit.

tura de adjudicación; bastando para tenerlos como dueños u propietarios del título que les diera la autoridad política". (50).

Esa disposición provocó la desamortización de los bienes de los ayuntamientos y de los propios pueblos, produciendo desastrosas consecuencias. El gobierno trató de remediar la situación reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en sus respectivos poseedores.

"Los efectos generales de estas leyes pueden resumirse en la creación de una propiedad privada demasiado pequeña derivada de la desamortización de la propiedad comunal de pueblos y ayuntamientos, junto a la gran propiedad privada, tipo latifundio, derivada de la desamortización de los bienes del clero. Pese al voto particular de Ponciano Arriaga, en el Congreso Constituyente de 1856 en que precisó, con toda exactitud y firmeza, la situación económica, política y social en que se encontraba el campesino mexicano, así como los problemas derivados del acaparamiento de las tierras; pese a que las proposiciones de Ponciano Arriaga, contenían bases esenciales para resolver el problema de distribución de la tierra, se consideraron radicales en esa época, y el Congreso Constituyente de 1856 sólo se ocupó de parte del problema, como fueron las Leyes de Reforma". (51).

Las circulares y comunicaciones de Lerdo, redactadas en los meses siguientes a la expedición de la Ley de 1856, sí ordenaron la desamortización de las propiedades comunales de los pueblos indígenas. Además, estas circulares estaban inspiradas en las doctrinas jurídicas de la época que sólo concebían al individuo en particular, como titular de la propiedad.

Por otra parte, las regía la convicción de que la propiedad comunal de indígenas era un obstáculo poderoso para aquella y para éstos.

El Artículo 3o. de la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Eclesiásticas y Civiles incluyó en el término de "Corporaciones", a los ayuntamientos, y en general, todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua o indefinida; es decir, a los pueblos indígenas, entre ellos. Sin embargo, es cierto que el Artículo 8o. de la misma ley exceptuó de la enajenación (de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos) los edificios, eji-

30).—50).—51).—Ibidem.

dos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran. (52).

Más adelante, el Artículo 25 prohibió que las corporaciones civiles o eclesiásticas pudieran adquirir en propiedad o administraran bienes raíces, con la excepción de los edificios destinados inmediatamente al servicio u objeto de la institución. De acuerdo con lo estipulado en este artículo, los pueblos indígenas perdieron la capacidad legal de adquirir ejidos y terrenos para el servicio público de sus habitantes. (53).

Poco después, el Artículo 11o. del Reglamento de la citada ley, estableció que en lugar del remate de las fincas no arrendadas, podrían celebrar ventas condicionales de aquellas, las comunidades y parcialidades de indígenas y los ayuntamientos. Adviértase que se refería a las fincas que los indígenas no habían entregado en arrendamiento.

Pero, como se verá más tarde, aquellas que si habían arrendado a otras gentes debían otorgarse en venta a los arrendatarios.

En verdad que en una circular posterior, la del 20 de agosto de 1856, en respuesta a una consulta del subprefecto del partido de Chalco, el mismo Lerdo declaraba que los montes de las municipalidades, en los que la mayor parte de sus usos se hacía directamente por los vecinos de la población, quedaban exceptuados de la desamortización. Pero esa excepción, como la relativa a los ejidos y terrenos de servicio público, iba a desaparecer de disposiciones posteriores.

De acuerdo con la Ley Lerdo, era esencial a la desamortización el derecho de adjudicación de las propiedades a los que eran arrendatarios de éstas. (54).

Sólo en caso de que éstos renunciasen a dicho derecho, podrían hacerse remates en favor de los vecinos de los pueblos que las poseían. Esta declaración se hizo en la comunicación de 26 de agosto de 1856, suscrita por el mismo Lerdo a nombre del Presidente Comonfort, y en respuesta al Gobernador de Oaxaca que pedía se le facultara para que fueran rematados los bienes comunales en beneficio de los vecinos de los pueblos que los poseían, y no se adjudicaran a los arrendatarios; petición de aquel funcionario que, como se ha dicho, fue

52).—Ley de Desamortización de bienes de Corporaciones Eclesiásticas Civiles.

53).—Ibidem.

54).—Ley Lerdo y circulares del mismo.

contestada negativamente.

Como se dudara que las aguas estuvieran sujetas a la desamortización, el Gobernador del Estado de México, hizo a Lerdo la consulta respectiva. Este contestó en agosto 27 de 1856 que, "si las aguas son de uso público o corriente, no están comprendidas en la Ley de Desamortización; pero sí lo están, en caso de que sean estancadas y correspondan a terrenos de corporaciones. . . "Luego, las mismas aguas pertenecientes a los pueblos debían enajenarse a particulares.

Como el ayuntamiento y vecinos del pueblo de Pinotepa, Oaxaca, pidieran que un terreno llamado el lagartero, que estaba arrendado, no se adjudicara a los arrendatarios sino a los mismos indígenas del pueblo y se repartieran entre ellos por resolución del gobierno al través de Lerdo se les contestó el 29 de agosto de 1856 que no se podía acceder a lo que solicitaban, porque eso sería infringir directamente la base de la desamortización.

Poco más tarde, como se pensara que no era conveniente que los arrendatarios de diversas propiedades se adjudicaran éstas, por resolución de Lerdo el 9 de septiembre de 1856, se declaró que no era obstáculo para la adjudicación el que un arrendatario tuviera casas arrendadas. Con esta disposición se establecían las bases de la concentración de propiedades en manos de un solo individuo que favoreció grandemente a la formación de los latifundios y el monopolio de los bienes no sólo rústicos sino también urbanos.

Aunque en la resolución del Ministro de Hacienda del gobierno de Comonfort, Miguel Lerdo de Tejada, de fecha 17 de septiembre, se insistiera en que en cuanto a las propiedades de los pueblos estaban exentas de la desamortización, las comprendidas en las excepciones de la ley de 25 de junio, el mismo Lerdo declaraba que dicha excepción no podía hacerse extensiva a lo que no sirviera para el uso común, aun cuando beneficiara a un número considerable de personas; concluyendo que todo lo que estuviera arrendado debía adjudicarse a los arrendatarios.

Pero si no fuera suficiente lo anterior, por resolución de 18 de septiembre de 1856, en respuesta al gobernador del Estado de México, Lerdo declaraba que tierras y aguas de repartimiento se incluirían en la desamortización.

Sublevaciones de pueblos de indios en Michoacán, Querétaro y

Veracruz, fueron resultado de las disposiciones desamortizadoras anteriores.

La Ley Lerdo, declaraba el 9 de octubre de 1856 su autor principal, perseguía como fin más importante la subdivisión de la propiedad rústica. Por lo visto, se logró el resultado contrario.

En la misma fecha, Lerdo afirmaba que la Ley de Desamortización no era opuesta a los intereses de los labradores pobres, en especial de los indígenas, pues tendía a favorecer a las clases desvalidas y, para demostrar su acerto, se ordenaba que todo terreno cuyo valor no pasara de doscientos pesos, se adjudicara a los arrendatarios, ya fuera que lo tuvieran de repartimiento, ya perteneciera a los ayuntamientos o estuviera, de cualquier modo, sujeto a desamortización, sin que se cobrara a los adjudicatarios alcabala o derecho alguno. Pero esta disposición no benefició a la población indígena arrendataria de bienes de comunidad, que por su pobreza no estaba en condiciones de adquirir bienes aun inferiores al valor de doscientos pesos.

El 11 de noviembre, por comunicación de Lerdo y en respuesta a una petición de los indígenas del pueblo de San Francisco Tepeji del Río, se decía a éstos que los terrenos de repartimiento que poseían desde tiempo inmemorial y como propiedad común del pueblo, sólo podían seguirlos conservando en absoluta propiedad, pudiendo por consiguiente empeñarlos, arrendarlos, enajenarlos y disponer de ellos como todo dueño lo hace de sus cosas.

Existían bienes de pueblos indígenas llamados de cofradías, representados por ranchos. Por comunicación del Ministerio de Hacienda del 20 de diciembre de 1856 se ordenó que dichos ranchos, con sus llenos, debían repartirse entre los indígenas, incluyendo los terrenos y los ganados de comunidad, reduciéndolos a propiedad particular.

Así el indígena, convertido en propietario individual, estuvo indefenso frente al despojo del gran propietario. Por otra parte, los bienes de los pueblos, que éstos habían entregado en arrendamiento, pasaron a poder de los arrendatarios y de éstos a los grandes propietarios.

25.—Finalmente, el artículo 27 de la Constitución de 1857 suprimió hasta los ejidos y terrenos de servicio público, como bienes susceptibles de adquisición por los pueblos indígenas, cuando estableció: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su

carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución..." (55).

Es decir, la ley fundamental del país reproducía y consagraba el artículo 25 de la Ley Lerdo. Con fundamento en la disposición constitucional que prohibía a los pueblos adquirir hasta ejidos y terrenos de servicio público, los gobiernos posteriores al de Comonfort, principalmente el de Porfirio Díaz, consideraron desamortizables los ejidos y terrenos de servicio público en las corporaciones indígenas, interpretación falsa y criminal, pero que tenía su origen en el espíritu de la Ley Lerdo y de las circulares, comunicaciones y resoluciones dictadas posteriormente a aquella.

"Una de las más funestas consecuencias de las Leyes de Desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dió en el sentido de que por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva". (56).

Don Winstano Luis Orozco opina: "Ninguna Ley Federal ha declarado disueltas esas comunidades (se refiere a las de los indios); pero los tribunales hacen este raciocinio: estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades; extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas..." (57).

"No es verdad, agrega, que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esos organismos, para proveer a su conservación y desarrollo". (58).

"La formación o reconocimiento de las comunidades de indige-

55).—Art. 27 de la Const. de la Rep. 1857.

56).—Mendieta y Núñez, Op. cit. págs. 104 y 105.

57).—Lic. Winstano Luis Orozco, cit. por Mendieta y Núñez, op. cit.

nas obedeció al propósito de reducir a los vecinos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales". (59).

"Todo el libro sexto de la misma Recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios, con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras". (60).

"Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, confradías y hermandades (Ley del 12 de junio de 1859) pero ninguna ley ha suprimido la iglesia, el Estado, el municipio ni las comunidades indígenas". (61).

En algunos Estados, se ha reconocido a los ayuntamientos como a los representantes legales de las comunidades indígenas; pero, aparte de que los ayuntamientos casi nunca eran electos por el pueblo, sino que estuvieron al servicio de intereses bastardos, el hecho indudable es que en la mayoría de los casos se privó de personalidad a dichas comunidades y por ello se vieron imposibilitadas, para defender sus intereses. (62).

26.—A continuación se transcriben algunos párrafos del discurso que pronunció en el Congreso Constituyente Don Ponciano Arriaga, y de los cuales hemos seleccionado los que se refieren al problema que analizamos:

"¿Cómo y cuándo se piensa en la suerte de los proletarios, de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas, sino por los mandarines arbitrarios del régimen colonial?...". (63).

"Los miserables sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere y al precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos atormentarlos e infamarlos siempre que no se sometan a los decretos y órdenes del dueño de la tierra...". (64).

Así pensaba este ilustre indólogo de la Reforma sobre el pro-

58).—59).—60).—61).—62).—Ibidem.

blema agrario de su época.

PROCURADURIA DE INDIOS (Maximiliano, 1864-1867)

Únicamente como antecedente de carácter histórico, queremos dedicar unas líneas a la Procuraduría de Indios instituida por Decreto de Maximiliano el 13 de octubre de 1864.

Esta institución fué creada específicamente, para la península de Yucatán; y debido a las condiciones políticas de la época, no funcionó tal cual eran los deseos de su creador.

Era tan caótica la situación en esa época y carecían nuestros indios, de defensores, ya que las condiciones imperantes no lo permitían, que se tenían que tomar la justicia por sí mismos, al revelarse contra tal estado de cosas por medio de la violencia. Así, en octubre de 1882 un nuevo grupo de pronunciados iniciaron sus correrías en el Estado de San Luis Potosí, amparados por un plan en el que se declaraba que "Dios dió la tierra a todos los hombres, pero que la conquista española, la ley de desamortización y la parcelación de muchas de las tierras comunales de los indígenas, habían convertido a México en una masa de proletarios que gemían bajo los procedimientos tiránicos de los hacendados. (65).

27.—Tal situación fue madurando, hasta desembocar en la Revolución de 1910, en la que el mayor continente, fue aportado por los campesinos sin tierra que eran la inmensa mayoría.

Al refutar Lucio Mendieta y Núñez a Emilio Rabasa, quien con base en los datos aportados por Toribio Esquivel Obregón, niega al igual que éste la existencia del problema agrario en México y escribe al respecto:

"El indio es ignorante, es inculto, prefería³ vivir explotado como bestia, del mísero jornal que se le pagaba en las haciendas y ranchos de su vecindad; pero cerca de sus familiares, de sus tradiciones, de sus creencias, a aventurarse hacia tierras inhospitalarias. El problema agrario no sólo es problema de tierras, sino de hombres. Es diríamos, principalmente un problema humano y desde ese punto de vista se requiere tomar en cuenta, sobre todo, el factor social, la indiosin-cracia de las gentes, como base y fundamento de toda solución po-

(63).—(64).—(65).—Silva Herzog, op. cit. págs. 69 y 70.

sible". (66).

"El indio quiere, como dice el Lic. Rabasa, que las tierras vayan a él y tiene razón; exige que el problema agrario se resuelva donde él vive, porque ni él ni el gobierno tienen las enormes sumas de dinero que exigiría el traslado en masa de la mayoría de los habitantes de su pueblo que carece de tierras suficientes, hacia regiones malsanas en donde sobra, pero que requieren capital, significan la separación de la familia, el sacrificio de sentimientos, acaso la pérdida de la vida". (67).

En otro párrafo de su refutación a Rabasa, Mendieta afirma: Indudablemente que en la época colonial no hubo movimientos populares agrarios en el sentido de manifestaciones o revoluciones del pueblo, en las cuales se pidiera de una manera concreta el reparto de tierras; es imposible exigir que una población rural como la nuestra, heterogénea, inculta hasta la miseria moral, sepa con exactitud la causa de sus males y la forma adecuada de remediarlos; pero los antecedentes del problema nos indican que los directores de la cosa pública, los intelectuales de todas las épocas, han considerado siempre como la causa principal de los trastornos políticos de México la miseria de las clases campesinas. Desde la época colonial la Legislación de Indias entraña, en su parte conducente, un procedimiento de dotación y de restitución de las tierras a los indios. . .". (68).

Hemos transcrito todas estas consideraciones, 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 Justo Sierra tenían "Hambre y sed de justicia".

Lucharon con las armas para adquirir un trozo de tierra, que les permitiera mejorar sus miserables condiciones de vida. Es cierto como dice Mendieta y Núñez y con él muchos otros investigadores, que eran ignorantes, pero si su mísero jornal no les alcanzaba para comer, ¿cómo iban a ir a la escuela, que era un lujo que no se podían permitir? De ahí que la principal preocupación de los revolucionarios honestos, fuese el de la distribución de la tierra.

Varias leyes se elaboraron con la intención de resolver el problema, pero puede afirmarse que el plan que sirvió de bandera en la

66).—Mendieta y Núñez, op. cit.

lucha por la tierra, fue el Plan de Ayala. Opiniones sobre la solución del problema hubo varias, pero basta citar las de las gentes que, con Zapata al frente, lucharon por la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos; y las de la gente del norte que, con Villa a la cabeza, pensaba que la solución radicaba en el fraccionamiento de los latifundios y en la creación de la pequeña propiedad. Posteriormente el Lic. Luis Cabrera, autor de la Ley del Seis de Enero de 1915, e ideólogo del carrancismo, habló de la conveniencia de reconstituir los ejidos. (69).

El reparto de la tierra fue el problema de la Revolución en su primera etapa. Durante la contienda armada y después de ella, se llevaron a cabo las llamadas "posesiones militares" o sean los repartos de tierra hechos por los jefes del movimiento armado. La primera restitución de tierras en el presente siglo se hizo por el zapatismo en el pueblo de Ixcamilpa, Puebla, el 30 de abril de 1912 y la primera dotación o reparto la realizó el Gral. Lucio Blanco en la hacienda "Los Borregos" de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1913, así principió de hecho el reparto de la tierra en la época revolucionaria. (70).

Una vez entregada parte de la tierra, los campesinos de México se enfrentaron a otro problema: el de defender legalmente la posesión de esas tierras, ya que los hacendados y terratenientes no se resignaron como no se resignan actualmente, a perder todos los privilegios de que hasta entonces habían disfrutado, y valiéndose de miles de argucias entorpecieron y entorpecen el desarrollo de la reforma agraria.

28.—El artículo 4o. del decreto de 22 de noviembre de 1921, creó una institución indispensable para la completa realización de la Reforma Agraria: LA PROCURADURIA DE PUEBLOS.

"Se establece, dice, en cada entidad federativa la institución de PROCURADURIA 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

67).—68).—69).—Ibidem.

70).—Lic. Victor Manzanilla Schaffer "El Reparto de la Tierra y la Reforma Agraria Integral", pág. 12.

campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de baja 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". (71).

"A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo los prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras de los hacendados, para las dotaciones, se abstenerían de solicitarlas, aun encontrándose en casos de extrema necesidad". (72).

"Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares quienes muchas veces después de explotarlos inicuaamente, nada arreglaban, 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 frutos sus esfuerzos abandonaban toda gestión". (73).

Los PROCURADORES DE PUEBLOS en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y a moralizar las aplicaciones de las leyes agrarias.

"La Procuraduría de Pueblos dependió, en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934, al reformarse el Artículo 27 Constitucional y al establecerse, como consecuencia de esa reforma, el Departamento Agrario, formó parte de éste; más tarde fue una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas, creado el primero de enero de 1936 y al ser suprimido como Departamento autónomo, pasó a la Secretaría de Educación Pública". (74).

"La Procuraduría de Pueblos, como dependencia de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierras, no gozaba de la independencia que lógicamente debería tener para llenar cumplidamente su cometido. En cambio, actualmente, dentro del Departamento de Asuntos Indígenas, sí está moral y legalmente capacitada para desempeñar sus funciones, que por cierto son también más amplias pues de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Vigente, no se concreta a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante cualquier autoridad y en todos aquellos asuntos que ameritan procuración. (75).

71).—72).—73).—74).—75).—Mendieta y Núñez, op. cit. págs. 177 y 178.

El Lic. Gabino Vázquez Alfaro ha escrito al respecto:

"Las Procuradurías de Pueblos creadas por el Presidente Obregón, fueron desde 1923 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 explotaciones e ignominias". (76).

"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. Según el primer reglamento de las Procuradurías de Pueblos expedido el 25 de octubre de 1922 por el Presidente Obregón, la institución se organizó de la siguiente manera: dentro de la estructura administrativa de la Comisión Nacional Agraria estaban comprendidas las Procuradurías de pueblos con una oficina central encargada de las procuradurías foráneas, que recibió la denominación de Procuraduría General de Pueblos siendo éste el jefe inmediato de los procuradores de las entidades de la federación y de los empleados que de uno y otros dependían". (77).

"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. Como se desprende del artículo 1o. del reglamento mencionado, 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. Al procurador general de pueblos según el artículo 3o. le correspondían las siguientes atribuciones y deberes: 1o. Intervenir personalmente en cualquiera de los asuntos de orden administrativo o judicial en que los pueblos tomen parte, 2o. Procurar la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro pueblos, o entre los vecinos de un mismo pueblo, de acuerdo siempre con las dis-

76).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, "La Procuraduría de Asuntos Agrarios", Tesis, págs. 19, 20 y 21.

posiciones legales en vigor y con las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias; 3o. dar a los procuradores de pueblos las instrucciones que estimen necesarias 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. En el artículo 4o. del citado ordenamiento jurídico se establecen las siguientes atribuciones y deberes de los Procuradores de Pueblos, Primero.—Asesorar a los núcleos de población a fin de que las solicitudes que presenten sobre las restituciones o dotaciones de tierras y aguas llenen los requisitos exigidos por la legislación en vigor. Segundo.—Cuidar 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 a la comisión Nacional Agraria, por conducto del Procurador General, de las irregularidades que observen, a fin de que se subsanen y se tomen por dicha corporación las medidas pertinentes. Tercero.—Asesorar a los pueblos a fin de que se apersonen como terceros interesados en los juicios de amparo que se promueven con motivo de las resoluciones o acuerdos que dicten las autoridades agrarias, apersonarse en representación de los mismos cuando fuera 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. Cuarto.—Asesorar a los comités y a cualquier otra autoridad agraria contra las que se interpongan el recurso de amparo, a fin de que rindan oportunamente los informes, previo y 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. Quinto.—Sujetarse a las instrucciones que reciba del Procurador General de Pueblos, para el desempeño de los asuntos en que debe intervenir. Sexto.—Rendir un informe mensual

de todos los negocios en que hubiere intervenido, expresando el estado que guarde, y en su caso las dificultades que se presenten para su despacho. Séptimo.—Concurrir personalmente, asesorando a los interesados, o con su representación en su caso, a todas aquellas diligencias administrativas o judiciales que se verifiquen con motivo de los negocios de que tenga conocimiento". (78).

"Desde su etapa inicial, los funcionarios de las Procuradurías de Pueblos 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". Afirma por último el Lic. Vázquez Alfaro que: "Desde el punto de vista sociológico, fue determinante el papel que desempeñaron los Procuradores de Pueblos en la Reforma Agraria de México, ya que éstos fueron factores 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". (79).

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas se creó la Confederación Nacional Campesina, con ramificaciones en todo el país; su objetivo primordial fue y sigue siendo, la unión de todos los campesinos de México para la solución de los múltiples problemas que los aquejan. Dentro de la C.N.C. existe un cuerpo de Procuradores encargados de asesorar, procurar y defender a los campesinos de dicha central, por razones que sería largo enumerar, actualmente existen organizaciones de campesinos independientes de la C.N.C., y dicen que luchan por lograr que a la gente del campo se le haga justicia, esas organizaciones también cuentan con sus respectivos cuerpos de procuradores de pueblos para que atiendan a sus afiliados.

77).—78).—79).—Ibidem.

CAPITULO TERCERO

La Procuraduría Agraria.—Decreto creativo, circulares respectivas y reglamentos conexos.

29.—Decreto. Sus acepciones. 30.—Decreto que instituye la Jefatura de Procuradurías y Oficinas Foráneas. 31.—Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. 32.—Circulares aclaratorias. 33.—Análisis del Decreto. 34.—Nuevo Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (parte relativa a inspección y procuraduría). 35.—Oficina de Procuración, dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas.

29.—Decreto mediante el cual se funda la Jefatura de Procuradurías y sus 32 oficinas foráneas.

"El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia" de Escriche, explica el alcance de un decreto;

"Decreto, es la resolución de algún magistrado, juez o tribunal sobre cualquier caso o negocio; en el Derecho Canónico, la Constitución o establecimiento que el Sumo Pontífice ordena o forma consultando a los Cardenales, decisión de un Concilio sobre puntos relativos a la Fe, al Dogma o a la disciplina eclesiástica; y el libro o volumen del Derecho Canónico que recopiló Graciano. El Decreto Real no ha de confundirse con la Ley; la ley es una regla general establecida por el que ejerce la soberanía, para dirigir, premiar o castigar las acciones de los súbditos; y el Decreto no es otra cosa que una resolu-

ción, mandato u orden escrita, firmado o rubricado por el Rey, que tiene por objeto ejecutar las leyes del reino, proveer o hacer algunas declaraciones sobre casos particulares, o establecer medidas de buen gobierno. (1).

El término Decreto, aparece, por primera vez en la Constitución Federalista de octubre de 1824; término que es empleado posteriormente en la Constitución Centralista de 1836, que en su artículo 43, Ley Tercera, establece:

"Toda resolución del Congreso General tendrá el Carácter de Ley o Decreto.

El Primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la orbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

En la Constitución de 1857, también se utiliza el término "Decreto, en el artículo 88 de la manera siguiente:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos".

En la Constitución de 1917, igualmente es utilizado el término "Decreto" en el artículo 70 y reza de la manera que a continuación se expresa:

"Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto". (2).

El Licenciado Tena Ramirez, comenta el artículo 70 de la Constitución de 1917 en los siguientes términos:

"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 aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "Ley" en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los Decretos. En el Artículo 14,

1).—Joaquín Escriche, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia".

2).—Lic. Eduardo Carranco, "Análisis de la Procuraduría de Asuntos Agrarios", tesis, págs. 36, 37 y 38.

"Ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta: pero en el artículo 103, "Ley" es toda obra del Congreso o de alguna de sus cámaras, aunque sea inconstitucional". (3).

El Doctor Gabino Fraga, al referirse a la discusión suscitada en el Constituyente con motivo del artículo 70 que dispone: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto", dice:

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".

Es conveniente hacer la aclaración de que, en la práctica según el criterio del Doctor Fraga, "No se sigue ningún criterio para distinguir una Ley de un Decreto". (4).

De lo expuesto se infiere que, de acuerdo con la disposición presidencial que dio origen a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, ésta tiene una función formalmente administrativa, pues está basada en las atribuciones que la Constitución otorga al titular del Poder Ejecutivo Federal en su artículo 89. Fracción I y en el artículo 92; y una función materialmente legislativa ya que contempla únicamente a la naturaleza intrínseca del acto, desentendiéndose de su autor.

30.—En la tesis del Licenciado Gabino Vázquez Alfaro, al referirse al Decreto que dio origen a la Procuraduría de Asuntos Agrarios se ve:

"Puede aseverarse que desde diciembre de 1946, por el decreto que ordenó la desaparición del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que desempeñó también funciones de Procuraduría de Asuntos Agrarios, se operó un vacío social en los núcleos campesinos por lo que se refiere a la atención de sus problemas en algunas esferas gubernamentales, a pesar de la Confederación Nacional Campesina y sus correspondientes Ligas en cada Entidad Federativa. Esto de-

3).—Lic. Felipe Tena Ramirez, "Tratado de Derecho Constitucional Mexicano", pág. 233.

4).—Dr. Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", págs. 42 y 43.

terminó que el Presidente Ruíz Cortines, expidiera el Decreto del Primero de julio de 1953, y posteriormente, el 22 de julio de 1954, el Reglamento respectivo, creando la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Estas disposiciones presidenciales, al igual que las de 1921 y 1922, del régimen de Obregón; las de 1933 y las de 1934, del Gobierno del Gral. Abelardo L. Rodríguez, y las de 1936, de la administración del General Cárdenas, sobre estos organismos, de que nos hemos ocupado, constituyen aspectos fundamentales que ameritan detenido estudio dentro del Derecho Agrario Mexicano”.

El Decreto de primero de julio de 1953 fue publicado en El Diario Oficial de la Federación, hasta el 5 de agosto de 1953; y en el mismo, como ya se expresó, se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente de nuevo, directamente, del Departamento Agrario Decreto que se transcribe a continuación: (5).

DEPARTAMENTO AGRARIO

Decreto que dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

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

Adolfo Ruíz 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 escargadas 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 concordancia 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 esta demora por la falta de di-

5).—Lic. Gabino Vázquez Alfaro, op. cit. págs. 42 y 43.

rección 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 campesinas, he tenido a bien dictar el siguiente:

D E C R E T O

1o.—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.

2o.—Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de Procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República.

Tanto los cargos de Procuradores Agrarios, como los ayudantes de Procurador, se considerarán como de confianza.

3o.—A fin de que la labor de los Procuradores resulte lo más eficiente posible, dependerán directamente del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale.

4o.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tramitará las modificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario, con la finalidad de organizar y atender los servicios que se establecen en este Decreto". (6).

6).—Decreto del Presidente Ruíz Cortines, que creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1953.

31.—Con posterioridad y para detallar el contenido del Decreto, se creó el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, que a continuación examinaremos para precisar las formas de aplicación de estas medidas sobre el particular.

DEPARTAMENTO AGRARIO REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS

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

Adolfo Ruíz 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 Federal, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS

Artículo 1o.—La Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada por decreto de fecha primero de julio de 1953 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de agosto siguiente, estará integrada por una Oficina Coordinadora del Departamento Agrario y por Procuradurías 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.

Artículo 2o.—La Oficina Coordinadora de las Procuradurías 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 de labores mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario.

Artículo 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.

Artículo 4o.—Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los Ayudantes de Procurador deberán llenar los siguientes requisitos:

a).—No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada 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.

Artículo 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 comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias.

c).—Procurar, en la vía administrativa la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleos de población o entre 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 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 el futuro.

Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités y patronatos pro-construcción 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 el informe personal a la Oficina Coordinadora.

Artículo 6o.—Las faltas temporales de los Procuradores de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, serán cubiertas por el ayudante del 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.

Artículo 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 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. (7).

32.—Debido a la serie de lagunas que tiene el Reglamento transcrito, y con el fin de aclarar en lo posible algunas dudas que en su

7).—Primer Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, de 22 de julio de 1954.

redacción se dejan entrever, el Jefe del Departamento Agrario empezó a dictar una serie de circulares para delimitar los deberes y atribuciones, en forma más clara y precisa de los Procuradores.

EN LA CIRCULAR NUMERO 1, se pide al Delegado de cada entidad federativa que haga del conocimiento de los campesinos, la existencia de la institución, que en lo sucesivo les ayudará en la solución de sus problemas. (8).

EN LA 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. (9). A continuación transcribimos la Circular Número 16, por considerarla de mucha importancia:

A los CC, Procuradores:

En ejercicio de la facultad concedida por la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política Federal, el C. Presidente de la República, expidió con fecha 22 de julio próximo pasado el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente de este Departamento. Dicho ordenamiento aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente el 3 del actual, fecha a partir de la cual entró en vigor. En virtud de estar usted a cargo de esa Procuraduría de Asuntos Agrarios, le recomiendo estudiar cuidadosamente el referido ordenamiento, a fin de ajustarse a sus prescripciones en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, así como continuar actuando de acuerdo con los preceptos legales de la materia como el artículo 27 Constitucional; Código Agrario vigente, Decreto Creativo de la Procuraduría de Asuntos Agrarios expedido el primero de julio de 1963 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de agosto siguiente, y demás disposiciones relativas. Asimismo y reiterando mis anteriores instrucciones, le recuerdo que, sin que exista subordinación de una a otra oficina, esa Procuraduría debe coordinar, en lo general, sus actividades con la Delegación Agraria correspondiente, a fin de auxiliarse mutuamente en el cumplimiento de sus respectivas funciones. Atentamente, El Jefe del Departamento Agrario. Ing. Cástulo Villaseñor. Rúbrica. (10).

Debido a una serie de factores que sería largo enumerar, no se

8).—Circular Núm. 1 de 7 de enero de 1954.

9).—Circular Núm. 2 de 7 de enero de 1954.

10).—Circular Núm. 16 de 11 de agosto de 1954.

acató o interpretó como era debido, ni el Reglamento, ni las disposiciones de las circulares posteriores, esto trajo como consecuencia que en muchos Estados de la República los delegados y los Procuradores entraran en pugna y en lugar de cumplir con sus obligaciones se dedicaran a lanzarse mutuas acusaciones, que en muchos casos no prosperaron por ser éstas hijas de la envidia o la ineptitud para resolver los problemas que ante ellos eran llevados por los campesinos.

Enteradas las autoridades superiores de las causas que dieron origen a estas dificultades, dictaron la circular número siete, de 25 de agosto de 1955 que se transcribe a continuación:

C. Delegado Agrario:

Con la finalidad de que las labores que los Procuradores de Asuntos Agrarios tienen encomendadas, puedan desarrollarse en la forma más eficiente y rápida que sea posible, recomiendo a usted que la Delegación de su cargo dé todas las facilidades a dichos Procuradores para que consulten los expedientes ejidales que se encuentren en trámite, tanto en la delegación como en la Comisión Agraria Mixta, buscando con ello que los campesinos interesados no sufran demoras y puedan ser atendidos desde luego en sus gestiones.

Oportunamente acusará recibo de la presente circular. Atentamente. "Sufragio Efectivo No Reelección". El Jefe del Depto. Ing. Cástulo Villaseñor. Rúbrica. (11)

33.—El origen de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, tiene su razón legal de existencia en el Decreto del Presidente Ruíz Cortines; puede afirmarse que es un paso positivo en el campo del Derecho Agrario Mexicano ya que, como se desprende de sus considerandos, tiene por objeto ayudar a la clase campesina a tramitar y resolver sus problemas ante las autoridades respectivas, procurando que, los trámites de por sí enojosos y dilatados, se aligeren, para no causar impaciencia y pérdida de tiempo en la gente del campo que, acostumbrada al trabajo, se desespera por la lentitud con que operan los funcionarios del Departamento Agrario. El Decreto de referencia pese a su brevedad logra plasmar en forma meridiana el objetivo que se propuso el Presidente al dictarlo.

Su interpretación fue adecuada y para hacerlo aplicable se expidió con posterioridad su reglamentación en la que se prevee que todos

11).—Circular Núm. 7 de 25 de agosto de 1954.

los servicios que se presten a los campesinos serán gratuitos; reglamento éste que, pese a sus limitaciones, es un avance en el campo de las disposiciones legales en materia agraria.

Creemos, en fin, que el Decreto base de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, es justo y debe permanecer inalterable, se debe mantener, como ha ocurrido hasta la fecha, su vigencia; y de haber necesidad de reformarlo, las nuevas disposiciones deberán ser más avanzadas, ya que sólo así se concibe la dinámica de la legislación agraria.

34.—NUEVO REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS 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 AGRARIOS Y COLONIZACION

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, Procuración y Quejas:

I.—Llevar a cabo las investigaciones que ordenen la Jefatura del Departamento, la Secretaria General o la Oficialia Mayor, tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la Ley o en contra del personal del propio Departamento, se formu-

len con motivo de la aplicación de la legislación agraria, de colonización, de terrenos nacionales, demasías y baldías, sus reglamentos y demás disposiciones conexas:

II.—Intervenir, previo acuerdo superior, en los trabajos informativos tendientes 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 comunicará 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 espe-

ciales: 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 presenten 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 encomienden, 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 visitadores generales adscritos 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 de viáticos y gastos de pasajes que formulen los operadores de campo, 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.

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 expedientes relativos a los negocios en que intervengan sus asescrados o representados, que se tramiten en las oficinas centrales del Departamento o en cualquier otra dependencia del Ejecutivo Federal residente en la Capital de la República; IV.—Procurar, 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 cam-

pesinos 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; VIII.—Atender a las ligas femeniles campesinas 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 substituto 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.—Incorporación 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. (12).

35.—OFICINA DE PROCURACION, DEPENDIENTE DE LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION PROCURACION Y QUEJAS.

Al modificarse el Reglamento del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización, fue creada la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas; y la Procuraduría de asuntos Agrarios, que dependía directamente de la Jefatura, pasó a formar parte de la mencionada Dirección.

En nuestra opinión, esta institución paulatinamente ha perdido la relativa autonomía e independencia que antes tenía. Ya vimos cuan amplias eran las funciones de los Procuradores y Defensores de Indios en la época Colonial, y aunque es justo apreciar las diversas circunstancias que favorecieron a la amplitud de funciones de los procuradores e hicieron posible que tal cantidad de atribuciones fueran otorgadas a los Procuradores de esa época, vemos con tristeza que a medida que pasa el tiempo, se le van restando facultades a la institución.

Si partimos de la época en que el Presidente Obregón, por de-

12).—“Nuevo Reglamento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de noviembre de 1963.

creto, creó la Procuraduría de pueblos y brindó su más firme y decidido apoyo a los Procuradores de entonces y examinamos las enormes atribuciones concedidas a los Procuradores de Asuntos Indígenas en la época del Presidente Cárdenas que, con Graciano Sánchez a la cabeza, fueron los forjadores de un verdadero ejército libertador que poseyó una verdadera mística agraria, tal y como afirman el Licenciado Manzanilla Schaffer; tenemos que sacar como conclusión que poco a poco se han restado atribuciones a la institución, a tal grado que, 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".

En otro párrafo de la mencionada circular se ordena: "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". (13).

Tal parece que en el Departamento Agrario hubiese escasez de técnicos, a los que se pudiese encargar de tales menesteres.

A reserva de emitir nuestra opinión final al respecto, creemos que las principales circulares emitidas por el Departamento Agrario, pugnan con el espíritu mismo del Decreto creativo de la Procuraduría de asuntos Agrarios; y a ese paso los Procuradores de Asuntos Agrarios, terminarán desempeñando funciones de policías al servicio del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por lo que respecta a las atribuciones del personal de la Oficina de Procuración se encuentran sintetizadas de la manera siguiente: 1.—Atender las promociones y activar su trámite, tanto en las oficinas centrales del Departamento cuanto en las demás dependencias del Ejecutivo Federal, a las que vayan dirigidas las promociones; 2.—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; 3.—Coordinar las actividades de las Procuradurías; 4.—Ejercer las funciones de asesoramiento, tanto a los campesinos, como comités ejecutivos, comisiarios ejidales y consejos de vigilancia que se encontraren dentro de

13).—Circular Núm. 2 de 17 de febrero de 1965.

su jurisdicción; 5.—Asesorar y representar, si hubiera representación legal, a los campesinos en cualquier juicio en que fueren y que tengan relación con las gestiones; 6.—Ejercer una verdadera función de promoción en lo conducente a los expedientes relativos a los negocios en que interviniesen sus asesorados; 7.—El reconocimiento del territorio, en forma periódica a fin de estudiar los diversos problemas existentes; 8.—Desempeñar labor de orientación y auxiliarlos en forma eficaz para elevar sus niveles de vida en aspectos sociales, económicos y cívicos; 9.—Formular los informes mensuales de labores de la Procuraduría, y remitirlos a la Oficina respectiva, y 10.—La impartición gratuita de todos los servicios. De esta manera podemos apreciar las funciones de verdaderos promotores sociales del personal de las Procuradurías y el carácter democrático al no distinguir posiciones o discriminaciones de orden político o social entre los campesinos. (14).

14).—Reglamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Oficina de Procuración.

CAPITULO CUARTO

Análisis Crítico de la Procuraduría de Asuntos Agrarios 36.—Iniciación de la lucha agraria. 37.—Situación de los campesinos y justificación de la Procuraduría de Comunidades Agrarias. 38.—Atribuciones a los Procuradores. 39.—Los Procuradores en las Organizaciones Agrarias. ESTUDIO ECONOMICO Y SOCIAL DE LOS SOLICITANTES DE TIERRAS: 40.—Apreciación general del problema. 41.—Distribución de tierras en la Revolución. 42.—Ingreso per cápita. 43.—Consecuencias del actual repartimiento de tierras. Medidas necesarias.

36.—Como ha quedado asentado en los capítulos anteriores, ha sido el proletariado rural el que, cansado de tantas injusticias, decidió encabezado por diversos caudillos, que ese estado de cosas debería terminar y fue así como, mediante la violencia armada, derrocó al último dictador que había tenido al campesino en la miseria más espantosa. Por eso, al triunfo del movimiento revolucionario de 1910, se preocuparon los hombres mejor intencionados en legislar para beneficiar a los campesinos mexicanos.

Del Decreto Agrarista de Morelos a la Ley del 6 de Enero de 1915, todas las disposiciones de carácter agrario no dieron los resultados anhelados, y las causas son de sobra conocidas. Señalaremos aunque sea de paso, algunos aspectos generales:

1o.—La inmadurez político-social de México para la aplicación de una legislación agraria tan avanzada, como es la nuestra;

2o.—Las contradicciones políticas dentro del propio movimien-

to revolucionario y el choque de intereses que ha obstaculizado el cumplimiento cabal de los ordenamientos agrarios tan humanos, y

3o.—La falta de una planificación general de la Reforma Agraria, acorde con la economía nacional.

Ha sido preocupación constante, de los Gobiernos Revolucionarios, en cada sexenio, entregar la tierra a los campesinos y con esto hacer justicia a la clase tradicionalmente explotada; es sabido que en la actualidad, no es suficiente la entrega material de esas tierras, ya que automáticamente surgen otros problemas de difícil solución, que son entre otros:

a).—La concesión de crédito barato y oportuno para la adquisición de semillas, abonos y aperos de labranza;

b).—La construcción y distribución justa de presas que beneficien, realmente, a las tierras de ejidatarios y pequeños propietarios;

c).—La falta de vías de comunicación suficientes, para dar salida oportuna a los productos agrícolas;

d).—La falta de mercados para esos productos, evitando así que los campesinos hayan de vender sus cosechas a los intermediarios, que son generalmente los causantes del encarecimiento de esos productos;

e).—Falta de asistencia técnica para mejorar la calidad y la cantidad de la producción agrícola, etc.

En torno de la Reforma Agraria, mucho se ha hecho, pero estamos muy lejos, todavía de cumplir los reales anhelos sociales de este movimiento, pues a 56 años de iniciada la Revolución, lo hecho hasta la fecha revela variadas y múltiples limitaciones, constituyendo el problema agrario foco principal de inquietudes políticas y el centro del malestar nacional que nos hace percibir la existencia de una sistemática crítica en contra de los regímenes revolucionarios.

Para los estudiosos del problema agrario de México, éste es el que ocupa el primer lugar. Nosotros compartimos esta opinión. Es por eso que hemos abordado el problema en sus partes medulares, como es la organización de la justicia agraria, que a nuestro juicio, estaría incompleta sin un número de Procuradores que patrocinen a los ejidatarios, solicitantes de tierras y a los grupos rurales del país.

37.—Los abusos y atropellos cometidos en contra de los campesinos, por los poderosos son injustos. Que esto hubiera ocurrido en el siglo pasado, o en los albores del presente sería de comprenderse, más no de justificarse; pero que ocurra hoy en presencia de leyes proteccionistas, es imperdonable. Por esto, en el presente capítulo, abordamos los deberes y facultades de los miembros de la Procuraduría, integrante de la Dirección de Inspección Procuración y Quejas, dependiente del Departamento Agrario, desde el punto de vista del reglamento respectivo.

Independientemente de que los Procuradores de Comunidades o Asuntos Indígenas, extiendan sus actividades de Procuración, Asesoría y Defensa a todos los ramos de la administración federal, estatal, municipal y judicial federal o del fuero común, así como ante el Poder Legislativo, en casos especiales, 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; realizar la defensa de los núcleos en los juicios en que sean parte éstos, recabando previamente el mandato, para acreditar su personalidad jurídica; asesorar a las ligas femeniles en problemas agrarios y sociales. Extensivamente, 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; pero en detalle y de acuerdo con el reglamento antes citado, son obligaciones de los Procuradores, dependientes de la Oficina de Inspección, Procuración y Quejas del Departamento Agrario, las siguientes:

a).—No poseer predios rústicos, cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables. Es justo que así sea, pues no se justificaría poner la defensa de los campesinos en manos de terratenientes, ya que el resultado sería completamente desastroso, (1).

b).—No desempeñar cargo alguno de elección popular, o sea dirigente de organizaciones campesinas o de propietarios de tierras.

1).—Primer Reglamento del Decreto Creativo de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, Art. 4o., incisos a, b, y c.

La persona que desempeñe cargo de elección popular no dispondría de tiempo necesario para atender los problemas de la gente del campo. Por otra parte, disposiciones constitucionales prohíben que un representante popular sea funcionario al mismo tiempo.

Compartimos la opinión de personas que han estudiado el problema, sobre los dirigentes de las organizaciones campesinas en el sentido de que éstos están en posibilidades de ejercer las funciones de Procuradores, en virtud del conocimiento que tienen de los problemas agrarios y, a la vez, la relación con los afectados. No dejamos de considerar que pueden haber excepciones en algunos casos, en que no se reúnen las condiciones de honestidad y capacidad para depositar en ellos semejante responsabilidad. En el caso de los dirigentes de propietarios de tierras, creemos que la limitación es justa y apegada a la realidad, pues no pocas veces los terratenientes se encuentran incrustados en esas agrupaciones defendiendo sus naturales intereses. (2).

c).—Ser de reconocida honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo; en cuanto a esta disposición sobran los comentarios aunque en la práctica, por fortuna, ya va siendo superada esta situación. En tiempos pasados, eran colocadas personas recomendadas, en algunos casos de dudosa honestidad. (3).

38.—En cuanto a las atribuciones de los Procuradores, el reglamento que venimos comentando, señala las siguientes:

a).—Es obligación de los Procuradores atender los problemas de los campesinos que se encuentren dentro de su adscripción, tanto de sus dirigentes como de cualquier campesino en lo personal que solicite sus servicios; para tal objeto consideramos que los Procuradores deberían estar en estrecho contacto con las Comisiones Agrarias Mixtas, con los dirigentes de las ligas respectivas, para que en el momento oportuno pudiesen prestar sus servicios en la tramitación adecuada de los problemas, evitando así dificultades y pérdidas de tiempo. (4).

b).—En los juicios en que fueren parte los campesinos, asesorar, si les fuere conferida personalidad legal. En nuestra opinión, creemos que los Procuradores, previa modificación al reglamento respectivo, deberían intervenir de oficio en los asuntos de los campesinos

2).—3).—Ibidem.

4).—Nuevo Reglamento del Depto. Agrario, Cap. XVIII, relativo a la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas; art. 123, fracciones I a IX.

que tuvieran que ver con las cuestiones de carácter agrario, pues en esa forma se evitaría el riesgo de que fueran a dar dichos campesinos con gestores particulares, no pocas veces inescrupulosos, quienes los explotan sin arreglar sus asuntos. Se dan casos en que los campesinos, faltos de confianza, prefieren ser patrocinados por particulares antes que acudir a las personas designadas como Procuradores, salvo los que no cuenten con medios económicos, y que son la inmensa mayoría. (5).

c).—Procurar, en la vía administrativa, la solución de sus demandas de carácter colectivo, etc. Es preferible buscar por este conducto los posibles arreglos a sus conflictos y, de ser posible, en primera instancia, antes de verlos en litigios, cuya duración y solución puede ser imprevisible, ocasionando incontables molestias y gastos a los afectados. (6).

d).—Informar a la oficina coordinadora y formular sugerencias acerca de los problemas ante ellos presentados, en su Estado o Territorio. Se presupone, como es natural el alto sentido de responsabilidad de dichos funcionarios para informar en tiempo oportuno, y el conocimiento completo y justo de dichos problemas, para estar en posibilidades de hacer las sugerencias adecuadas hacia su pronta solución. (7).

e).—Recorrer periódicamente su territorio y estar en contacto con la realidad que los circunda, realizando estudios e investigaciones de los problemas existentes. Pensamos que esto es posible en los Estados territorialmente pequeños, pero en aquellos cuya extensión es enorme es muy difícil que lo hagan, pues aún contando con el auxiliar respectivo, no se darían tiempo para hacerlo periódicamente. Si a esto aunamos lo raquítico de la partida destinada a gastos de esta naturaleza, se deduce que salvo en contadas ocasiones, y en Estados muy señalados, los Procuradores realizan esta actividad. Estimamos que deberían tener a su servicio vehículos especiales para tal cometido. (8).

f).—Orientar a los campesinos de uno y otro sexos, para que, con base en la ayuda presente o futura se organicen y logren mejores niveles de vida, en estrecha colaboración con las autoridades o instituciones particulares, para la creación de organismos que beneficien a la comunidad. En este renglón, salvo honrosas excepciones, nada o casi nada se hace, desde la época del Presidente Cárdenas en que los Procuradores de Pueblos, imbuidos por una mística revolucionaria,

se convirtieron en promotores cívicos que, en la medida de los recursos, llevaron su orientación, consejo y ayuda para mejorar las condiciones de vida de los labriegos de México, (9).

g).—Es obligación de los Procuradores, atender a las consultas que las mujeres del campo, organizadas en sus respectivas ligas, les hagan para beneficio de sus afiliadas. (10).

h).—Junto con su informe personal, los Procuradores deberán recabar el de los empleados bajo su mando y así remitirlos juntos en su oportunidad. (11).

Es disposición de carácter legal, el que todos los servicios que los Procuradores presten, sean gratuitos y no existan distingos de ninguna índole para facilitarlos. De no hacerlo en la forma y diligencia enunciadas, se hacen acreedores a la destitución del cargo y, en su caso, a la aplicación de la Ley de Responsabilidades respectiva. (12).

Sobre el particular hay mucho que decir, oportunamente y en el capítulo indicado señalaremos las fallas respectivas.

En opiniones tomadas de los dirigentes de organizaciones campesinas, distintas a la C.N.C.; el asesoramiento judicial y administrativo que prestan los Procuradores del Departamento Agrario, es nulo, y sus razones para hacer tales afirmaciones son las siguientes: (13).

1a.—El desconocimiento del Código de la materia y las circulares respectivas:

2a.—La falta de honradez de no pocos Procuradores, para acatar las órdenes superiores y orientar a los campesinos y facilitarles las soluciones de sus dificultades agrarias;

3a.—La alianza en muchos casos con los terratenientes, para hacer sumamente prolongados los trámites respectivos, y en lugar de defender los intereses a que están obligados, con actitudes de esta naturaleza se ponen al servicio de los intereses de los enemigos históricos de la Reforma Agraria.

Largas serían enumerar las razones dadas por los dirigentes de estas agrupaciones en apoyo de sus afirmaciones; bástenos las enunciadas para saber sus opiniones al respecto.

5).6).—7).—8).—9).—10).—11).—12).—Ibidem

13).—Cuestionario resuelto por la C.C.I. y la U.G.O. C.M.

Aunque no compartimos totalmente tales afirmaciones, no podemos negar en justicia, que en el fondo de ellas hay algo de verdad, y aunque sus desesperación los conduce al extremo de negar los servicios que con todos los defectos que se puedan ver, son prestados por los integrantes de la institución respectiva, si juzgamos que se deba hacer una selección rigurosa en la designación de tales funcionarios, considerando que la clase campesina, tiene contacto con el Gobierno a través de éstos y cuenta con mucho la opinión que se formen del mismo, por el comportamiento de tales funcionarios del Departamento.

39.—Aunque en la actualidad, funcionan Procuradores en ramos definidos de la administración pública, con intervención y acción limitada única y exclusivamente a las facultades atribuidas en la ley de Secretarías de Estado a la Dependencia de su adscripción, con excepción, como ya se dejó asentado en párrafos anteriores de los Procuradores de Comunidades indígenas, cuyo radio de acción se extiende a todos los ramos de la Administración, tenemos Procuradores de Asuntos Agrarios. Procuradores de la Defensa del Trabajo. Procuradores de aguas y los Procuradores de Pueblos que se encuentran ubicados en las organizaciones campesinas que se conocen actualmente. (14).

En rigor, no se puede denominar Procuradores Agrarios a estos funcionarios que laboran en las organizaciones campesinas, pues a pesar de las limitaciones que nos son conocidas, sus funciones son tan amplias como las de los Procuradores de Asuntos Indígenas, excepto que a éstos les está vedado hacer sugerencias de tipo partidista en política, mientras que los Procuradores de Pueblos de la Confederación Nacional Campesina, específicamente sí lo pueden hacer, en tanto se ajustan a las normas y dirección política que señale la propia Central. (15).

Las organizaciones campesinas que funcionan en la actualidad, con responsabilidad y seriedad, son las siguientes:

- 1o.—Confederación Nacional Campesina (CNC);
- 2o.—Central Campesina Independiente (CCI);
- 3o.—Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOM).

14).—Gonzalo Dayo Estrada, Op. cit. pág. 25.

15).—Ibidem. pág. 31.

Todas estas organizaciones tienen personas que ejercen las funciones de Procuradores de Pueblos, que están al servicio de los campesinos.

Decíamos que no se les puede denominar Procuradores Agrarios, porque no se concretan en sus funciones a defender y asesorar a los campesinos en sus problemas de carácter agrario; sino que los patrocinan ante todas las dependencias de la administración federal y estatal.

Los Estatutos de la Confederación Nacional Campesina (CNC), en su Capítulo XIV, al referirse a la Procuraduría de Pueblos asientan:

Artículo 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 Ejecutivo Nacional.

Artículo 93.—La Procuraduría de Pueblos tendrán 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 aquellos 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.

Artículo 94.—El reglamento interior de la Procuraduría de Pueblos que apruebe el Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación Nacional Campesina (CNC) establecerá las obligaciones del jefe de los Procuradores y su adscripción a las distintas dependencias gubernamentales. (16).

De todo lo expuesto se infiere que los Procuradores de Pueblos de la CNC, 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 coadyugar 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. (17).

Tanto la Central Campesina Independiente (CCI) como la Unión General de Obreros y Campesinos de México, UGOM), tienen un reducido número de procuradores que patrocinan a los miembros de sus organizaciones ante las dependencias gubernamentales.

Los procuradores de estas agrupaciones operan irregularmente en virtud de la falta de un presupuesto suficiente destinado para estos fines.

Existe una diferencia básica entre los Procuradores de la CNC, y los de la CCI, y la UGOM. Los primeros operan bajo el amparo y protección de algunos funcionarios de la administración pública, es decir, existe relación política entre la CNC y sus dirigentes, con algunos funcionarios, lo que le permite, en cierta manera, el trámite amistoso de los asuntos agrarios; esto no siempre resulta satisfactorio

16).—Declaración de Principios, Plan de Acción y Estatutos de la Confederación Nacional Campesina, México, 1966, pág. 130, arts. 92 a 94, Cap. XIV.
17).—Gonzalo Dayo Estrada, op. cit. pág. 34.

dados los compromisos oficiales y la inseguridad de los propios Procuradores que no se sienten respaldados por su organización para ejercitar en plenitud sus funciones. Los Procuradores de la CCI y la UGOM, realizan sus gestiones mediante la presión política de los miembros de sus agrupaciones, a través de mítines, denuncias y hechos que sirven para alertar a la prensa y a la opinión sobre la lentitud de los trámites agrarios. No son pocos los mítines que en los últimos tiempos se han venido efectuando en las oficinas del Departamento Agrario, demandando prontitud para que sean recibidos los Procuradores que encabezan numerosas comisiones de campesinos.

Existe el grave defecto en el cuerpo de Procuradores de Pueblos de la CNC, de carecer de un salario decoroso, lo que viene a ocasionar que muchas veces cometan acciones indebidas que no sólo desprestigian a su Agrupación, sino que hacen que los campesinos pierdan la fe en su organización, por los cobros indebidos y propinas injustificadas por sus Servicios. Esto ha motivado el cese de varios Procuradores inmorales, medida que debería ser norma permanente para establecer una conducta honesta y revolucionaria en este sentido.

ESTUDIO ECONOMICO Y SOCIAL DE LOS SOLICITANTES DE TIERRAS

40.—De todas las disposiciones contenidas en la Constitución Política del País, indudablemente las relativas a la propiedad y distribución de las tierras de la República, consagradas en su artículo 27, son de las más importantes. (18).

Al hacer la anterior afirmación, claro está que no pretendemos desconocer importancia a otras conquistas fundamentales también, tales como las consagradas en los Artículos 14, 16, 39, 40 y 123 de este Ordenamiento; pero descansando la organización política de los países, así como su evolución cultural, en la organización económica de los mismos; siendo en México la explotación agrícola el fundamento de nuestra economía nacional, es lógico reconocer la prominencia de las disposiciones que organizan en el país el aprovechamiento de la tierra por sus habitantes.

"Es preciso, escribió el Lic. Fernando González Roa, buscar en la cuestión de la tierra la causa fundamental de la mala organización de México y del carácter de sus revoluciones intestinas.

18).—Constitución Pol. de los EE. UU. Mexicanos, art. 27.

"Los pueblos que como el nuestro tienen mal arreglado su régimen territorial, están en continuo y grave peligro de espantosas convulsiones. El problema de la tierra es, pues, el problema fundamental del país. Mientras él no esté resuelto, será inútil pensar en la posibilidad de incorporar a la gran masa de la Nación a la civilización. Reformas políticas, constitución de la grande industria, estabilidad de los gobiernos, bienestar de las clases menesterosas... serán vanas ilusiones mientras la cuestión fundamental de la tierra no esté resuelta...". (19).

Por eso, no es casual que la política económica de la Revolución Mexicana, o sea el agrarismo, descansa en dos postulados fundamentales:

1).—La entrega de la tierra a cada mexicano adulto, ya sea mediante la restitución, la dotación, o la colonización de los terrenos nacionales;

2).—La aceptación implícita de que la agricultura constituye ocupación por excelencia y la base de la riqueza nacional del país.

Es claro que, mientras se confiaba con optimismo en la extensión inagotable de nuestras tierras, se soslayaba la posibilidad de que aumentara la población. Quizá lo primero se debiera a la leyenda de la gran riqueza de México y a la sensación de espacio y horizonte amplio que debe haber producido en la población rural el latifundio de agricultura extensiva; el supuesto de la población estática, por doloroso que sea comprobarlo tiene qué atribuirse a la ignorancia, o a la imprevisión. Lo cierto es que, tanto en los planes revolucionarios como en su codificación subsecuente, es notable la ausencia de cualquier mención del hecho, a todas luces inevitable, de que al cabo de varias generaciones la población excedería considerablemente la capacidad de la tierra laborable. (20).

En lo referente al segundo postulado, no es sorprendente la aceptación explícita e incuestionable de la bondad y supremacía de la agricultura como ocupación, dada la tradición agrícola de México.

Pero es necesario aclarar que la agricultura en que se pensaba era la agricultura de subsistencia. Lo mismo la agricultura de las comunidades que la del latifundio (únicos tipos que se conocían en el país y que podrían servir como fuentes de inspiración) eran muy atrasadas. En ambos casos su técnica había sido heredada de la Colonia

19).—Lic. Fernando González Roa, "El Problema de la Tierra en México".

y era ajena por completo a las innovaciones que trajo la revolución agrícola. Otro factor que favorecía a la agricultura de subsistencia era el carácter eminentemente restitutivo de toda la Revolución Mexicana que, en vez de mirar el futuro con el propósito de crear una nueva sociedad, se deja llevar por quijotesco ideal que sólo se propone enmendar entuertos. La organización social resultante de la aplicación rigurosa de normas transitorias tenía que ser pobre, primitiva y rígid; los hechos lo comprueban. (21).

41.—Veamos la distribución de las tierras, desde el Gobierno Constitucionalista de Don Venustiano Carranza, que es el siguiente:

PRESIDENTES	PERIODOS	HECTAREAS REPARTIDAS
C. Venustiano Carranza	(febrero 5 de 1915 a mayo 21 de 1920) Campesinos beneficiados: 59,848	132,639-87-02
C. Adolfo de la Huerta	(Mayo 22 a Nov. 30 de 1920) Camp. Beneficiados 17,355)	33,695-73-24
C. Alvaro Obregón	(1o. de Dic. de 1920 a 1924) Camp. Beneficiados: 158,204	971,627-34-82
C. Plutarco Elias Calles	(1924 a 1928) Camp. Beneficiados: 302,432	3:088,071-57-03
C. Emilio Portes Gil	(1928 a 1930) Camp. Beneficiados 155,826	1:173,118-91-40
C. Pascual Ortiz Rubio	(1930 a 1932) Camp. Beneficiados 84,009	1:468,745-27-41
C. Abelardo Rodriguez	(1932 a 1934) Camp. Beneficiados 161,327	798,982-41-09
C. Lázaro Cárdenas	(1934 a 1940) Camp Benef. 774,009	17:889,791-78-78
C. Manuel A. Camacho	(1940 a 1946) Camp. Beneficiados 112,447	5:518,970-17-30
C. Miguel Alemán	(1946 a 1952) Camp. Beneficiados 85,026	3:844,744-96-94
C. Adolfo R. Cortines	(1952 a 1958) Camp. Beneficiados 55,929	3:198,780-95-82
C. Adolfo López Mateos	(1958 a 1962) Camp. Beneficiados 190,664	10:034,129-00-00 (22)

20).—21).—Edmundo Flores, "La Economía Política de la Reforma Agraria. Revista "Política", 15 de junio de 1961, pág. 49.

22).—Departamento Agrario, datos estadísticos, Oficina de Planeación y Programa.

Según datos oficiales, que deben tomarse con las reservas del caso, hasta septiembre de 1961 se habían beneficiado con tierras de labor a 2 millones de campesinos y en total se habían repartido en la clasificación de tierras ejidales 44 millones 793,229 hectáreas, cero áreas y 80 centiáreas; tierras de diversas calidades, predominando las de labor. (datos del Departamento Agrario, Estadística de la Oficina de Planeación y Programa). (23).

Estas tierras han sido entregadas por las distintas vías ejidales; porque, de acuerdo con los datos oficiales, existían hasta agosto de 1961, 19,248 ejidos, entre agrícolas, ganaderos, mixtos, forestales e industriales.

La creación de centros de población agrícola, para acomodar campesinos sin tierra, ha sido raquítica. Se sabe que de 1915 a 1945 sólo se crearon 39 centros, que beneficiaron a 7,200 campesinos con un total de 54,955 hectáreas.

López Mateos, sin embargo, aceleró la colonización en el sureste, y hasta 1961 se había entregado una superficie de 828,308 hectáreas, en las que se dieron acomodo a 71,574 personas (boletín de prensa del 31 de julio de 1961).. (24).

42.—El ingreso "per cápita" de la población en general del país, se ha mejorado año por año, y, así tenemos que en 1946, en relación a 1939, el ingreso real ascendió a 147, y a 161 en 1950 (dato tomado del discurso pronunciado por el Lic. Ramón Beteta en la XLVII Convención Bancaria). (25).

Todos esos datos sobre repartición de tierras, quedarían sin explicación si no tomáramos en cuenta el porcentaje de la población rural en México. Al efecto, el siguiente cuadro es muy elocuente:

CUADRO DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL EN MEXICO

AÑO	URBANA	RURAL
1900	19.0	71.0

23).—Dep. Agrario, Ibidem.

24).—Boletín de prensa de 31 de julio de 1961.

25).—Ramón Beteta, discurso en la XLVII Convención Bancaria.

1910	29.3	70.7
1921	31.2	68.8
1930	33.5	66.5
1940	35.1	64.9
1950	42.6	57.4
1960	50.7	49.3 (26).

Este cuadro ilustra, de una manera clara, la disminución de la población rural en virtud del fenómeno de la industrialización. Miles de campesinos, al carecer de créditos, técnica, agua y un medio favorable para el trabajo agropecuario, se incorporan a las grandes ciudades del país en la industria motivando un contradictorio cuadro de desadaptación de un fuerte sector de la población rural y, por otra parte, poniendo en evidencia las realizaciones agrarias.

Existen en el país dos millones de campesinos sin tierras que constituyen un verdadero problema nacional. Las agrupaciones campesinas, como la Central Campesina Independiente y la Unión General de Obreros y Campesinos de México, se han nutrido de estos sectores de la población rural sin tierras. Últimamente se habla de organizar a esta población en un sindicato de obreros agrícolas para defender sus derechos (según declaraciones de la CNC). Por otra parte el problema de los "Braceros", trabajadores agrícolas que van a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de fuentes de trabajo, constituyen otro aspecto más, del problema agrario.

43.—La repartición de la tierra, en las condiciones en que se viene realizando, pone muy clara la necesidad de examinar el hecho tan alarmante del incremento del alto índice de nuestra población nacional; y detrás de esto, organizar la reforma agraria sobre la base de ampliar las formas de organización, trabajo y producción, para que se prevea el futuro, no sólo en tanto al cumplimiento con la clase campesina, sino también, de una manera objetiva, en cuanto al proceso de industrialización y llenar las necesidades del mercado interno saliendo del autoconsumo.

Desde la Ley del 6 de Enero de 1915 hasta la fecha, la repartición de tierras a los campesinos viene en ascenso. A la Revolución Mexicana no se le puede atacar en este aspecto, pero es ya urgente

26).—Proyecciones de la Población en México, 1960-1980, 2a. parte, del Banco de México, S. A., Departamento de Investigaciones Industriales.

la replaneación de la Reforma Agraria, para buscar nueva ruta que permita repartir las tierras que se encuentran en manos de los nuevos litfundistas y organizar la producción para llenar el consumo nacional de la población, atendiendo también a la capacidad de compra de ese gran contingente de la población rural que asciende a casi el 50 por ciento de los habitantes del país.

Urge salir de los formulismos tradicionales respecto a la organización del trabajo agrícola nacional desarrollando la Reforma Agraria integral, mediante el ejido ganadero, forestal e industrial, que permita levantar en cuanto a calidad y cantidad la producción agropecuaria del país.

El campesino sin tierra se ve sin protección: sin tierras, todavía la educación rural elemental es reducida, la técnica avanzada no llega a beneficiarlo. Por tal razón urge una política agraria acelerada y, detrás de ésta, una reorganización de todo el sistema administrativo y burocrático que pesa sobre el campesino. En esta tarea los Procuradores de Asuntos Agrarios, como un pie de contribución valiosa, pueden ser elementos que ayuden a resolver la situación angustiosa del campesino.

Hemos de subrayar, una vez más, nuestra preocupación en el sentido de que los gobiernos de la Revolución Mexicana se preocupen por acelerar la solución radical del problema agrario, para evitar focos de malestar público que vienen a propiciar manifestaciones de descontento y situaciones de crisis económica en el campo, resultantes de las anormalidades y contradicciones en que se desarrolla nuestro progreso nacional.

La única ruta debe ser el cumplimiento de la ley; ella es humana y justa, pero se precisa vencer intereses fuertes de grupos de políticos y terratenientes que hasta hoy, son la muralla que se opone a la Reforma Agraria integral, sólo una política de unidad agraria en torno al Presidente de la República, contando con el consenso de los mejores círculos y grupos representativos de la vida política y social del país, harán avanzar este movimiento hasta sus consecuencias lógicas y metas históricas.

CAPITULO QUINTO

PROPOSICIONES PARA REORGANIZAR LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS

A.—Necesidad de que los Procuradores tengan título de licenciado en Derecho.

B.—Orientación legal y social a los campesinos

C.—Creación de la Dirección General de Asesoramiento Agrario.

44.—Planteamiento y justificación. 45.—La situación económico-legal actual. 46.—Puntos de apoyo para la subsistencia de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. 47.—Anteproyecto Mendieta-Alcérreca. 48.—Los campesinos y su legislación. 49.—Reforma a las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional. 50.—Alcance de la Reforma Agraria. 51.—La Escuela rural como coadyuvante en la misión del Procurador Agrario, con otras dependencias. 52.—El sociólogo en el ámbito agrario. 53.—Consecuencias de la actual política agraria. 54.—El pensamiento del Régimen. 55.—La actual legislación en materia agraria. Necesidad y justificación de la reforma al artículo 27 constitucional y leyes reglamentarias. 56.—Creación de la Dirección General de Asesoramiento agrario y sugerencias al respecto.

A.—NECESIDAD DE QUE LOS PROCURADORES AGRARIOS TENGAN TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

44.—Dado el avance que en todos los campos de la ciencia y la

técnica se vienen observando, y del grado de especialización que se viene imponiendo en el terreno de la administración pública, se hace necesario que los Procuradores de Asuntos Agrarios tengan título de licenciado en Derecho; pero este título debe ser respaldado por los conocimientos inherentes a la materia, por eso, de ser posible, estos funcionarios deben ser especialistas en Derecho Agrario.

Desde 1927, Narciso Bassols afirmó con certera visión: "El Agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos (nosotros diríamos, malos políticos). Necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos, pero no ladrones; decididos, pero no simuladores de falso radicalismo, que sólo oculta mezquindad de propósito. En resumen, el Agrarismo necesita sanearse; desinfectar sus métodos y sus hombres, es lo primero".

Y añade: "El Agrarismo tiene que entregarse a una minoría, claro está, porque la mayoría de los que saben leer y escribir le son hostiles.

Pero precisamente por esa función especial, dictatorial que toda obra revolucionaria, exige, las minorías han de ser muy aptas y muy limpias.

El Agrarismo inteligente no se hace con gritos, ni con ignorancia. El único medio es la cultura, la capacidad intelectual aplicada seriamente a su fin. Los ineptos deben ser ejidatarios, no otra cosa" (1).

Ya desde entonces este gran revolucionario pugnaba porque los hombres más preparados, capaces y honestos, se entregaran a la solución de este ingente problema. Se puede afirmar que si se hace una rigurosa selección entre los estudiosos del Derecho Agrario, tomando en consideración factores tan importantes como son: honradez, capacidad, dedicación, conocimiento del problema por el contacto que se tenga con la realidad y, sobre todo, deseo de servir a una clase tan necesitada como es la campesina (pagando, siquiera en mínima parte, el privilegio de haber recibido tanto), se podrá encontrar a los hombres que puedan servir como funcionarios del Departamento Agrario en los puestos de Procuradores.

Los funcionarios deben ser profesionales del Derecho; porque, aparte del conocimiento que se supone deben tener de la Constitución

1).—Narciso Bassols, citado por el Dr. Mendieta y Núñez.

General de la República, del Código Agrario, circulares y leyes respectivas, están capacitados para que en un momento dado interpongan los recursos respectivos y en los términos oportunos, por el dominio de la técnica jurídica, y por su familiaridad con los tribunales y autoridades previamente establecidos por las leyes respectivas.

Conocemos las objeciones que se han hecho al respecto; pero estimamos que, si se quiere terminar con los vicios, limitaciones y, en muchos casos, con los actos que caen en la esfera del Derecho Penal, de una vez para siempre, se debe desterrar la idea de que el utilizar abogados saldría muy costoso al Estado Mexicano. Ese error ha sido lamentable porque, debido a los bajos sueldos de los empleados del Departamento Agrario, queda abierta la puerta a inmoralidades incontables. No se pueden justificar actos de esta naturaleza, sólo se apunta la causa que los origina.

Pagando sueldos decorosos a los abogados que ocuparan dichos puestos, se eliminarían las posibilidades de que por "necesidad" estos "funcionarios" se dejaren sobornar.

Para cumplir eficientemente su misión, los Procuradores Agrarios, deben contar con la partida suficiente para que, entre otras aplicaciones, puedan disponer de vehículos para trasladarse a los puntos más lejanos de la Capital del Estado de su Territorio de adscripción. El autor de este trabajo, ha sido testigo de actitudes asumidas por los Procuradores Agrarios al no atender las peticiones de los campesinos, por carecer de vehículos para trasladarse a puntos apartados de su adscripción.

El Licenciado José María Suárez Téllez hizo un análisis de lo raquítico del presupuesto para el Departamento Agrario y de su estudio desprendió la siguiente afirmación "De la actitud retardataria o revolucionaria del Secretario de Hacienda y Crédito Público, depende que el Departamento Agrario cuente con suficientes ingenieros, topógrafos, dibujantes, peritos agrarios, abogados consultores y demás personal administrativo que se necesita para substanciar los expedientes incoados a petición de los campesinos carentes de tierras". (2).

45.—A pesar de todos los estudios hechos al respecto, y conscientes de que es en el Departamento Agrario donde hace falta personal capacitado y especializado para atender el problema en el que to-

2).—Lic. José Ma. Suárez Téllez, "Intervención", ponencia en el Congreso Nacional Agrario, Toluca, octubre de 1959.

dos estamos de acuerdo que es el fundamental del país, han permanecido sordos y ciegos a una realidad de palpitante actualidad, y por una mala interpretación del sentido del ahorro y la economía, han retardado la solución del problema agrario.

En lugar de afrontar la situación, serenamente, lo que a la larga resultaría más económico, nos hemos podido informar extraoficialmente que en el nuevo Reglamento del Departamento Agrario desaparecerá de derecho, porque los actuales Procuradores desempeñan papel de policías) la Institución, y se afirma que dichos Procuradores ya no sirven para nada y que su misión está terminada.

No estamos de acuerdo con semejante criterio.

46.—Por el contrario, en defensa de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, podemos asentar diversos argumentos. Entre los que pueden destacar, tenemos:

1.—La tradición que en el Derecho Agrario Mexicano tiene la Procuraduría de Asuntos Agrarios;

2.—El papel de orientador, defensor y organizador que ha tenido el Procurador de Asuntos Agrarios;

3.—La misión revolucionaria y social de la Procuraduría de Asuntos Agrarios;

4.—En el supuesto que se llegara a entregar toda la tierra a los campesinos, la Reforma Agraria se enfrentaría con nuevos problemas más complicados que harían necesaria la intervención de la Procuraduría de Asuntos Agrarios;

5.—La Procuraduría de Asuntos Agrarios debe seguir existiendo, pero no sólo eso, debe actualizarse modernizando sus métodos de trabajo, ampliando su presupuesto y rodeándola de los recursos jurídicos convenientes, para que su trabajo sea una contribución valiosa al desarrollo del bienestar y justicia de las mayorías agrarias de México.

En el Departamento Agrario han llegado a tal grado las dificultades, que el sindicato, que representa a los trabajadores, ha pedido la desaparición de la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas.

Mucho es lo que se ha hecho en materia agraria, pero también falta mucho por hacer. Se impone la necesidad de un nuevo Código Agrario. El Licenciado Angel Caso afirma: "Creemos que ha llegado

ya el tiempo de formar un verdadero Código Agrario, y no el parcelario que hoy tenemos con ese nombre. Para nosotros el nombre dado al Código representa una tesis, por incompleta, falsa, en otro lugar hemos dicho: necesitamos un Código Agrario en el que se unan todas y cada una de las diversas leyes que hoy rigen nuestra incongruente economía rural. Necesitamos un ordenamiento en el cual, con un mismo criterio, se consideren todas las instituciones hoy dispersas en tan distintos ordenamientos; con el que se fijen también las personas afectadas por el problema rural y las cosas que forman su objeto". (3).

Precisamente, por creer que se necesita urgentemente un nuevo Código Agrario, pensamos que, de ser insuperables las dificultades para reorganizar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, esta institución debe pasar a depender de la *Secretaría de la Presidencia*.

47.—Ya en su anteproyecto de nuevo Código Agrario Lucio Mendieta y Núñez y Luis G. Alcerreca, opinan lo mismo, y sostienen además en el Capítulo respectivo, que los "Asesores en Asuntos Agrarios y los Procuradores Oficiales serán siempre abogados con título legalmente reconocido y registrado en la Dirección General de Profesiones". (4).

Estiman estos profesionistas, que la Procuraduría de Asuntos Agrarios debe depender de la Secretaría de la Presidencia; opinión que compartimos, de no ser posible que se reorganice la institución para hacerla más dinámica y eficaz. Al proponer lo anterior, los profesionistas antes aludidos, sostienen que sólo en esa forma se puede asegurar su necesaria independencia frente a las autoridades agrarias (sic. Departamento Agrario y demás autoridades agrarias menores), (5) cosa con la cual también estamos de acuerdo, siempre y cuando no se pueda hacer que la Procuraduría cumpla su papel dentro de la organización actual.

B.—ORIENTACION LEGAL Y SOCIAL A LOS CAMPESINOS

48.—Hemos afirmado que la Reforma Agraria concluirá, en su primera fase al entregarse toda la tierra a los campesinos, pero mientras tal cosa no ocurra, es conveniente que tanto los Procuradores de Asuntos Agrarios como las organizaciones de campesinos, a través de

3).—Lic. Angel Caso, "Derecho Agrario".

4).—5).—Dr. Lucio Mendieta y Núñez e Ing. Luis G. Alcerreca, anteproyecto de nuevo Código Agrario.

sus Ligas Regionales, cumplan plenamente con sus obligaciones.

Cierto es que el Código Agrario fue redactado en los términos más claros, para ser entendido por los campesinos si saben leer, pero al tratar de fundar alguna demanda es cuando surgen las dificultades y estas se hacen mayores cuando se inician los juicios en el Código de la materia. Es entonces cuando se hace necesaria la orientación e intervención de tipo legal que deben impartir los Procuradores Agrarios y los Procuradores de Pueblos de las distintas agrupaciones campesinas.

• Es tarea inaplazable de los Procuradores, pensamos, organizar periódicamente pláticas directas con los campesinos a fin de indicarles cómo deben proceder legalmente en la designación de Comisariados Ejidales y Comités de Vigilancia, explicarles qué obligaciones les impone el Código Agrario y cuál es la mejor forma de cumplirlas, para que, satisfechas las mismas, tengan autoridad moral de exigir el respeto a sus derechos. En esta tarea se pueden ayudar perfectamente los Procuradores con los dirigentes de las Ligas de Comunidades Agrarias. Claro está que esta es una tarea que reclama esfuerzo constante, dificultades, muchas veces desilusiones, y, de realizarla con eficacia, sólo proporciona la satisfacción del deber cumplido, puesto que se realizaría, la mayoría de las veces, en el anonimato.

Es necesario que los campesinos estén enterados de cuáles son los caminos establecidos por la ley respectiva, para solicitar la intervención de las autoridades indicadas y, de ser posible, la solución a sus problemas y también deben saber que de no ajustar sus peticiones a las normas legales, pueden incurrir en hechos delictuosos.

49.—En muchas ocasiones, la falta de orientación legal, el tortuquismo burocrático, la persecución de que son objeto por parte de latifundistas y la irresponsabilidad de no pocos de sus dirigentes que los azusan, hacen que los campesinos en su desesperación invadan tierras que, aunque registradas como pequeñas propiedades, son verdaderos latifundios simulados. Aquí es necesario señalar la urgencia de modificar el Artículo 27 Constitucional en sus fracciones XIV y XV, y así derogar las disposiciones legales que están retardando el avance de la reforma agraria. Autoridades en la materia, estudiosos del problema y el Derecho Agrario, abundan en esta opinión.

Mucho esfuerzo, tiempo y dinero se ahorrarían, si los campesi-

nos, debidamente orientados, tramitaran todos sus problemas agrarios por los conductos debidos.

50.—El ingeniero Gontrán Noble afirma: "La Reforma Agraria no concluye con la entrega material de las tierras, incluye el crédito rural, asistencia técnica, seguridad social y agrícola para sus cosechas y ganado, organización del mercado y sus productos, precios justos y equitativos de los mismos, labor educacional, sistemas viales, acción sanitaria, obras de mejoramiento territorial y demás líneas del progreso y de integración nacional, con el firme propósito de crear en los ejidos las correspondientes unidades de explotación integral y balanceada; esa es en esencia la nueva tesis sobre esta reforma social. Mediante la misma, México aspira a una Reforma Agraria Integral que al mismo tiempo que reconoce el derecho del campesino a la tierra que trabaja, consagra igualmente como algo esencial, su derecho al crédito oportuno, suficiente y barato, a la asistencia técnica y social, a la seguridad de los mercados, cosechas y ganado, a fin de que la tierra constituya para el cultivador la base de su estabilidad económica, el fundamento de su progresivo bienestar y la garantía de una vida libre y mejor para él y su familia". (6).

51.—Largo sería enumerar la importancia de la escuela rural en nuestro medio, bástenos señalar la inmensa labor de carácter social desarrollada por los maestros rurales en la época post-revolucionaria. La meta fundamental de los regímenes revolucionarios, es llevar la justicia social a todos los mexicanos; y si partimos de este principio, concluiremos que si se desarrolla coordinadamente un plan, bien sea por zonas o estados, por los titulares de las diversas Secretarías, mucho se puede avanzar en este objetivo.

Aunque muchos sostienen que la orientación social no es tarea privativa de los Procuradores, pensamos que son ellos quienes, por el conocimiento que se supone deben tener de su territorio y por su contacto con las comunidades ejidales, son las personas más autorizadas para que en unión del maestro de la localidad, los comisariados ejidales y los comités de vigilancia, soliciten del gobierno del estado o de la federación, la ayuda necesaria para desarrollar este tipo de labor. Tenemos conocimiento de que la Secretaría de Educación Pública a través de sus maestros, misiones culturales, Instituto Indigenista y de sus Procuradores de Asuntos Indígenas, desarrollan una encomiable

6).—Ing. Gontrán Noble, "Tres ponencias presentadas a la Comisión del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social del P.R.I.", págs. 100 y 101.

labor social y cultural, y no sabemos aún cual sea el resultado que obtenga la actual campaña alfabetizadora, pero por poco que sea éste, se habrán rescatado de la ignorancia absoluta a miles de mexicanos.

Dentro de las atribuciones que les marca a los Procuradores Agrarios el actual Reglamento, están señaladas este tipo de actividades. Perfectamente el Procurador respectivo puede intervenir para organizar clubes de carácter recreativo y, dentro de los mismos, equipos deportivos que alejarían a la juventud campesina del alcoholismo, mal muy extendido en el medio rural, y también se podrían fundar, con el fondo común del ejido, cooperativas de consumo, y con la ayuda del maestro organizar conferencias de tipo cívico cultural.

Con los dirigentes de los campesinos y empleados de la Secretaría de Gobernación, hablarles del ejercicio del derecho al voto, empadronándose previamente; cooperar en las campañas de la Secretaría de Salubridad, para prevenir epidemias y enfermedades endémicas; con la Secretaría de la Defensa Nacional, convenciendo a los jóvenes en edad militar para prestar su servicio; con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para sofocar incendios, reforestar bosques y explotarlos racionalmente; con la Secretaría de Obras Públicas, construyendo y reparando caminos vecinales. Organizar a las mujeres campesinas y de ser posible pedir la ayuda del Instituto Mexicano del Seguro Social y contribuir a la aplicación correcta del Seguro Social para los campesinos; a las mujeres se les puede capacitar en múltiples labores que redundarían en el mejoramiento de la economía de las familias campesinas. Hay tanto que hacer en este renglón, que sólo se necesita gente responsable, imbuida de un ideal de servicio social para avanzar y no quedar a la zaga del progreso.

52.—El licenciado Victor Manzanilla, al analizar el problema subraya y destaca la labor del sociólogo: "En cincuenta años hemos visto que al reparto de la tierra se le ha dado sucesivamente una característica política, táctica y económica; y quienes han intervenido han sido políticos, agrónomos, técnicos, y economistas, olvidándose del sociólogo, que puede desempeñar un importante papel en la Reforma Agraria. Efectivamente, se ha menospreciado la labor del sociólogo que analiza los procesos de especialización, integración y adaptación del hombre a la nueva estructura agraria. Tal parece que técnicos, políticos y economistas sólo consideran lo tierra, el capital, la producción y el mercado, como vitales en el proceso agrícola, olvi-

dándose de que, entre la tierra y los demás factores, se encuentra el hombre y su organización. No es por demás recordar que el paso de la producción al consumo (economía de abastecimiento) a producción para el mercado, necesita de un cambio de actitud y de estructura mental en el campesino, sin lo cual, por más técnicas que se apliquen, los resultados serán nugatorios. La economía de mercado supone una actitud combativa, llena de riesgos, presiones sociales y económicas a las cuales el campesino medio no está acostumbrado. Supone también cambio en las relaciones internas de la familia, pues la mujer que está acostumbrada a actividades domésticas, preparación de alimentos y cuidado de la prole, tendría que entrar de lleno en otras actividades, por efecto de la división del trabajo y, variar su estructura ocupacional cotidiana. Se debe provocar el cambio de actitud mental de manutención, a la actitud de superación. Todo esto supone romper marcos tradicionales y realizar innovaciones. Y por naturaleza, el campesino es reactivo a cualquiera innovación. Los procesos sociales, asociativos y disociativos, no pueden ser estudiados por economistas, sino por sociólogos; las relaciones sociales que se producen en la comunidad rural y que se distinguen de las que se dan en la comunidad urbana, también requieren preparación sociológica. Las formas de asociación, solidaridad y sociabilidad que existen en los ejidos y comunidades, requieren estudio especializado. En fin, señaló que ya es indispensable la intervención de sociólogos, promotores y trabajadores sociales, para que la Reforma Agraria Integral llene sus objetivos y transforme cada una de las comunidades locales campesinas, en modernas sociedades rurales fuertes en su organización social y sólidas en su economía" (7).

El licenciado Gustavo Díaz Ordaz, siendo candidato a la Presidencia de la República, en su ideario agrario enfatizó: "No se puede ni se debe ocultar la grave preocupación por los complejos problemas que presenta la plena, eficaz, ejecutiva satisfacción de las justas aspiraciones del campesino. En la medida de su gravedad, estas preocupaciones son poderoso incentivo para encontrar y apresurar la aplicación de las soluciones efectivas". (8).

"Es necesario no olvidar que el progreso puramente técnico de la agricultura, a más de ser incompleto es débil. Para que sea sólido debe estar acompañado del progreso social". (9).

7).—Lic. Victor Manzanilla Schaffer. "El Reparto de la Tierra y la Reforma Agraria Integral"; págs. 26 y 27.

"El mejoramiento en las condiciones de vida del trabajador del campo, sea permanente o temporal, es indispensable, no únicamente por razones de justicia social, sino por conveniencia económica; solo un progreso parejo, técnico, económico y social permitirá una agricultura sana, capaz de proporcionar a la industria las materias primas que necesita y el indispensable comprador". (10).

La máxima autoridad agraria en el país, es el Presidente de la República, él es quien está obligado por mandato constitucional, a hacer cumplir la ley y es altamente satisfactorio que en sus declaraciones como candidato a la presidencia de la República y ya como Presidente de México, el licenciado Gustavo Díaz Ordaz confirme una política agraria revolucionaria; porque estamos ciertos de que, a pesar de la justicia de nuestro Derecho, siempre se requiere que el régimen de gobierno se preocupe no sólo por el cumplimiento de los logros alcanzados, sino que, además, haga esfuerzos por desarrollar a estudios superiores las leyes y su aplicación justa, viendo siempre por su progreso gradual y constante. Esto nos hace confirmar, una vez más, que la política agraria que siga el régimen, juega papel destacado para el cumplimiento de los anhelos de los campesinos.

El Licenciado Raúl Lemus García al referirse al problema agrario señala:

"El problema agrario es una cuestión compleja de carácter socio-económico, fundamentalmente manifestada en la realidad del país a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la nación, y el cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia; y la política agraria, es la técnica utilizada por el Gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola, aplicando los adelantos de la ciencia. La política agraria puede ser buena

8).—9).—10).—Lic. Gustavo Díaz Ordaz, "Discursos del Candidato a la Presidencia de la República", Colección de Documentos Políticos. Ediciones del Centro de Estudios Nacionales, México 1965.

o mala, positiva o negativa, atendiendo los resultados logrados'. (11).

Por último hemos de expresar que tanto la orientación legal como la social no forman partes aisladas del Problema Agrario, sino que forman parte fundamental de la política agraria, y es en el momento, por fortuna para la Revolución Mexicana, el Presidente de la República el principal orientador social y legal de la Reforma Agraria, obligando no sólo de derecho sino de hecho, a todos los funcionarios menores a ser fieles defensores de las leyes, cumpliéndolas y haciéndolas cumplir, para que el espíritu de ellas se traduzca en relaciones objetivas, justas benéficas y progresistas, para las mayorías agrarias para las que fueron hechas. . .

C.—CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE ASESORAMIENTO AGRARIO

53.—Siempre que para designar funcionarios en puestos claves de la administración pública, se siga un criterio exclusivamente político, más que técnico, los resultados negativos no se harán esperar.

Nos toca, en estos renglones, ocuparnos del problema relativo a la necesidad de crear la Dirección General de Asesoramiento Agrario.

Ya vimos las múltiples funciones del Calpollec entre los Aztecas, la suma de atribuciones de los Procuradores y Defensores de Indios en la época Colonial; la importancia que como impulsores de la Reforma Agraria tuvieron los Procuradores de Pueblos de la época del Presidente Alvaro Obregón; el ideal de servicio de los Procuradores de Asuntos Indígenas de la época del Presidente Lázaro Cárdenas; la autoridad de que estuvieron investidos los Procuradores Agrarios en la época del Presidente Adolfo Ruíz Cortinez y en parte en el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, para que hoy encontremos a dichos funcionarios subsumidos en una modesta oficina de Procuración en la cual, más que orientar, desempeñan funciones ajenas a su cometido; en lugar de asesorar, desempeñan funciones de vigilancia quedando sin cumplimiento la tarea de los Procuradores y dando origen a la corrupción burocrática dentro del Departamento Agrario. A lo antes dicho, podemos agregar que el Procurador para el Distrito Federal ya no existe y sus funciones, fueron encomenda-

11).—Lic. Raúl Lemus García, "Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México", pág. 34, Material de Trabajo del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, diciembre de 1966.

das al Jefe de la Oficina de Procuración existente; así, encontraremos en esto una de las muchas razones existentes para que la marcha de los asuntos de la gran cantidad de campesinos que vienen al Departamento Agrario en demanda de orientación, asesoramiento y solución de sus problemas de carácter agrario, sea desesperantemente lenta. Si esto sucede en el Distrito Federal, en donde se encuentran las oficinas centrales, el caso de los Estados y Territorios es más lamentable, debido a que el Procurador de Asuntos Agrarios ha perdido su relativa independencia con respecto al Delegado Agrario, en virtud de una circular que lo hace depender de la Delegación respectiva, como a un empleado más.

La situación existente hoy en día, empeora y si no pugnamos por reorganizar la institución haciéndola más funcional y ágil, no podrá cumplir con sus tareas. Todas estas consideraciones vienen al caso después de examinar, con atención las ponencias que sobre el problema agrario se presentaron en el Congreso Nacional Agrario, celebrado en la ciudad de Toluca, en octubre de 1959. Fueron numerosos los temas tratados, pero para el caso señalamos algunas consideraciones relativas a la organización de la justicia en materia agraria.

El Ingeniero Gilberto Fabila M. hace un comentario de la proposición del Lic. Victor Manzanilla, la que en términos generales se puede resumir así: que los profesionistas deben realizar el servicio social en el campo antes de titularse. "Un servicio social urgente es el que deberían proporcionar los abogados, para poner principio a una enérgica campaña contra las injusticias legales que proliferan en el campo, debido a la total ignorancia de los campesinos de las leyes, de sus derechos y deberes". (12).

Desde que se realizó el Congreso Agrario en Toluca, las condiciones no han cambiado mucho, a tal grado que se debe afirmar que ya no son útiles los servicios de los Procuradores Agrarios y se pugne por su desaparición en el nuevo Reglamento para el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

54.—A mayor abundamiento, en defensa de la justicia agraria, reproducimos algunos pensamientos expresados por el Lic. Gustavo

12).—Ing. Gilberto Fabila M., "La Reforma Agraria en México", comentario a la proposición del Lic. Manzanilla S., en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, octubre de 1959.

Díaz Ordaz durante su campaña política: "El Problema del campo es el más angustiosamente grave en el horizonte político, social y económico de México. Necesitamos penetrar muy a fondo la complejidad de sus diversas facetas y conjuntar todos los esfuerzos que puedan coadyuvar a resolverlo. No sabemos hacernos ilusiones de que se resuelva fácilmente con una fórmula simplista, ni dejarnos arrastrar por la demagogia irresponsable que, en vez de aliviar agrava el problema. La clase campesina es leal, es noble, es abnegada, ha dado mayores contingentes de heroísmo y de sangre a los movimientos libertarios de México y es la más numerosa. No obstante, es la de mayores carencias. Tenemos el deseo de ayudar y servir al campesino y pondremos nuestros mejores esfuerzos para llevar adelante la Reforma Agraria en sus etapas subsecuentes. Pienso que el sector campesino representa al grupo más noble, más sufrido y más generoso, ya que puede decirse que ellos hicieron la Revolución y, no obstante, no han alcanzado los niveles de tranquilidad y bienestar a que tienen derecho. Digan ustedes a los campesinos que pienso que el problema que ellos tienen es el más lacerante y por tanto pueden asegurarles que dedicaré mi empeño por resolverlos. Aseguren ustedes a los campesinos que seré un soldado más de la Confederación Nacional Campesina y que pondré todo mi empeño en resolver sus problemas". (13).

Si es así como piensa el actual Presidente de la República sobre un problema tan "complejo y con diversas facetas" como lo es el agrario, no encontramos las razones suficientemente fundadas para que desaparezca la institución que, pese a todas las limitaciones que se le encuentren, ha coadyuvado en la marcha de la Reforma Agraria y es tan necesaria en su desarrollo.

Muy por el contrario, una de esas "facetas" la constituye la organización y reglamentación adecuadas de la justicia agraria, sin la cual la Reforma Agraria estaría incompleta.

La falla fundamental de la desaparecida Oficina de Quejas de la Presidencia de la República estuvo en que, además de su falta de reglamentación, se destinó a ser receptora y posteriormente turnar los casos al Departamento Agrario donde la mayoría de las veces se les archivaba.

Seguimos pensando que la fundación de esta oficina fue produc-

13).—Lic. Gustavo Díaz Ordaz, op. cit.

to de la desesperación presidencial al ver que su programa agrario no marchaba como se hubiese querido, de ahí que no se meditara lo suficiente antes de fundarla. Al no cumplir con un papel, realmente satisfactorio, desapareció.

55.—El Lic. Víctor Manzanilla opina que "los actuales reglamentos agrarios en ciertos aspectos retrasan los procedimientos agrarios y los hacen más complicados". (14).

Antonio Vargas comenta: "Que nuestra Constitución política ha sufrido cierto cincuenta y cuatro reformas, que para los puristas del Derecho indican su imperfección, y para quienes consideran que "las leyes se hicieron para los pueblos y no los pueblos para las leyes", revelan la flexibilidad de nuestro pensamiento constitucional, que no vacila en adaptar las disposiciones a las cambiantes realidades del cuerpo social. Nuestra Constitución no es un tótem jurídico rodeado de tabúes, sino una obra humana concebida y realizada en función de las condiciones imperantes en el tiempo y en el lugar en que debe demostrar su eficacia. Por eso creemos que una de las maneras más fructíferas de celebrar los fastos de la Carta de Querétaro, es decidimos a reformarla nuevamente en aquellos aspectos en que se encuentra desacorde con los hechos de la vida contemporánea". (15).

"Sin reformar el Artículo 27, carece de verdadera importancia un nuevo Código Agrario. Esta opinión es compartida por un fuerte sector de la población que estudia los problemas de nuestro país, nosotros nos unimos a esa corriente de opinión". (16).

Más adelante sostiene el comentarista aludido: "Un gobierno pasará con orgullo a la Historia si tiene la decisión de promover la reforma al Artículo 27 Constitucional, sin temor a los augurios y amenazas de la gran burguesía que debe su existencia a la Revolución pero que actúa contra ella". (17).

De todo lo antes expuesto se infiere que o se reorganiza conveniente y adecuadamente la Procuraduría de Asuntos Agrarios en el lugar donde se encuentra actualmente, o se le pasa a depender directamente de la Secretaría de la Presidencia de la República, previa reforma a las leyes reglamentarias.

14).—Lic. Víctor Manzanilla S., "50 años de Revolución. La Reforma Agraria Integral, México, septiembre de 1960, pág. 255.

15).—16).—17).—Antonio Vargas M., artículo publicado en la revista "Siempre", en febrero de 1967.

56.—Para concluir este capítulo podemos dejar sentada la necesidad de crear la Dirección General de Asesoramiento Agrario, elevando su categoría, asignándole claramente sus funciones, determinando su personal y expidiendo todos los ordenamientos inherentes a una Dirección de tan elevado destino.

Esta Dirección debe acordar directamente con el Jefe del Departamento Agrario, sin tener acuerdos con jefes menores, cuando se trate de asuntos graves, ya que el Jefe del Departamento Agrario es el encargado de velar por la realización del programa en la materia del Presidente de la República, evitando así interferencias que puedan entorpecer la marcha de la Reforma Agraria.

Como sugerencias es recomendable que los estudiantes que cursen el quinto año de Derecho, no sólo reciban los conocimientos teóricos en las aulas sobre Derecho Agrario, sino que pasen a desempeñar un servicio social en las organizaciones campesinas y en las Ligas de Comunidades Agrarias, y que de las experiencias obtenidas se promedien las calificaciones en la materia; la celebración de seminarios anuales en la C.N.C., para la preparación y capacitación de Procuradores de Pueblos adscritos a dicha central, y que se hagan extensivos a los dirigentes de las Ligas de Comunidades Agrarias del país.

La elaboración de literatura agraria con el fin de orientar a los campesinos.

La celebración de seminarios para los Procuradores de Asuntos Agrarios con el fin de discutir la problemática respectiva y adoptar los medios convenientes para llenar su cometido.

Pero nunca dejará de tener importancia insistir en el cumplimiento de la Ley, por los funcionarios públicos y en caso de su violación; aplicar la Ley de Responsabilidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA:—La Procuraduría de Asuntos Agrarios, de la República Mexicana, como organismo jurídico, tiene savia de origen antiquísimo, que arranca de una de las clásicas instituciones del derecho romano. Al realizarse la conquista de la Península Ibérica, por el Imperio Romano, éste impone a España su civilización, su cultura y sus instituciones jurídicas, que como la Procuraduría, logran perfeccionarse en la legislación española.

Como resultado del fenómeno de la conquista del Nuevo Mundo, por España, es fomentado un tipo de legislación, enderezada a procurar el orden y la administración de justicia en los territorios conquistados.

Es así como, recogiendo las viejas tradiciones ejercitadas ya por los aztecas, las instituciones emanadas del derecho romano, fructifican en nuestro país, haciendo de la Procuraduría una institución jurídica, para regular la administración de la justicia.

Su importancia, queda claramente establecida, al transformarse en un sistema encargado de velar por los intereses de la sociedad mexicana, y, en consecuencia, el Procurador evoluciona, como un funcionario encargado de asesorar defender y orientar a los campesinos en sus asuntos agrarios.

SEGUNDA:—Durante la época colonial, fueron establecidas las encomiendas. Los abusos, cometidos por los encomenderos, dieron lugar entre otras cosas, a la expedición de las "Leyes de Indias", para amparar y proteger a los naturales, hecho que dejó establecida la protección de individuos y pueblos indígenas, con facultades y re-

presentación bastante para intervenir ante cualesquiera autoridad en defensa de los nativos.

TERCERA:—La guerra de Independencia, tomó incementó y arrastró fuertes masas indígenas; como protesta contra el sistema de explotación e injusticia en que vivían. La lucha por la tierra, fue el motor que impulsó a la acción violenta, primero; y más tarde, combinan la guerra armada con la confrontación de ideas, en choque directo, para orientar el combate de las multitudes mexicanas por la tierra, del cual se derivaron idearios de libertad y justicia social, que en nuestros grandes movimientos: Independencia, Reforma y Revolución —tramos de un mismo viaje— han inspirado a los ideólogos y caudillos de la tierra mexicana.

Desde el primer Decreto Agrario de don Miguel Hidalgo, promulgado en Guadalajara, pasando por la visión clara del problema agrario que tuvo Morelos, no ha existido un sólo movimiento social, ningún manifiesto político en donde no aparezca trazado con vigor el problema de la tierra, capítulo importantísimo, que se acentúa en los periodos de ascenso de la Revolución, iniciada en 1910.

La contribución de la Procuraduría de Pueblos, nacida en 1921-1922, durante la época obregonista está señalada por la meritoria obra de esta institución, en la orientación y defensa de las leyes agrarias, hasta la revolución que, en nuestros días ha venido tomando en las agrupaciones sociales de los campesinos.

CUARTA:—Penetrar en los mecanismos que ha venido adquiriendo el problema agrario de México, al través de la historia, nos permite ubicar la problemática agraria en los tiempos presentes, para arrancar valiosas enseñanzas que deben servir a las nuevas generaciones para contribuir, en la trinchera jurídica, a la lucha política para el cumplimiento del ideario revolucionario.

QUINTA:—El Decreto que creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, promulgado en julio de 1953, establece la fuerza jurídica de esta Institución, encomendándole la misión de asesorar, así como orientar legal y socialmente a los campesinos, para atender sus problemas. Esta disposición gubernamental, al igual que las dictadas por el presidente Obregón, las del Presidente Abelardo L. Rodríguez y las de 1936, del presidente Cárdenas, constituyen importantes avances en el camino dirigido a normar jurídicamente, soluciones al problema agrario de México.

Debemos llamar la atención a un hecho: es un paso positivo en el campo del Derecho Agrario Mexicano el decreto que establece la Procuraduría de Asuntos Agrarios, para hacer más expedita la justicia en materia agraria y ayudar a los campesinos a tramitar y resolver sus problemas ante las autoridades respectivas;

La creación de su reglamento, tuvo como finalidad que el decreto fuera aplicable a la difícil realidad mexicana; el citado reglamento adolecía, de serios defectos, algunos de los cuales, eran: que no señalaba en forma precisa las atribuciones de la oficina coordinadora y los vínculos que debía tener este centro directriz con las Procuradurías Foráneas; en el artículo referente a las condiciones que debían llenar los funcionarios, se omitieron normas fundamentales, como edad, nacionalidad y capacidad demostrada previo examen. Estos requisitos eran ya exigidos en la época colonial, de acuerdo con las ordenanzas Reales, que estipulaban las condiciones para ocupar el puesto del Procurador.

SEXTA:—El decreto que creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios es justo y debe permanecer, y en caso de una reforma o derogación, las nuevas normas deben ser más avanzadas.

SEPTIMA:—El Reglamento en vigor, publicado en El Diario Oficial el 26 de noviembre de 1963, suprime la Procuraduría para el Distrito Federal y transforma la Oficina Coordinadora en una modesta oficina de Procuración, a la que está vedado acordar con el Jefe del Departamento Agrario, haciéndolo solamente con el titular de la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas. El nuevo reglamento restringe las atribuciones de dicha Institución y reduce su personal.

OCTAVA:—La Reforma Agraria Mexicana, tiene sus raíces en los deseos más profundos de las masas de campesinos de cambiar sus condiciones de vida. Sin embargo, este movimiento ha venido arrastrando un defecto de origen; la repartición de la tierra, que fue iniciada por los caudillos de la Revolución, no tuvo desde el principio un plan que considerara a la economía nacional en su conjunto, es decir que orientara la producción agrícola e industrial, que movilizara en gran escala a las fuerzas productivas, que han venido estando adormecidas en las inmensas capas de trabajadores rurales desempleados o trabajadores insuficientemente empleados; evitando la usura, el despojo de la tierra y la simulación de la pequeña propiedad, al amparo de la cual se han venido encubriendo grandes latifundios, en diver-

sos Estados del país.

La Reforma Agraria sufre y ha sufrido los golpes dados por la alianza de terratenientes, usureros y comerciantes, que han venido produciendo la falta de un mercado doméstico, suficientemente amplio, para estimular el desarrollo de la gran industria.

Nuestro punto de vista al respecto, no debemos soslayarlo de ninguna manera: consideramos que, unido al incremento dado al comercio internacional, al régimen democrático, con las reformas hechas en el sexenio anterior a la Ley electoral; la nacionalización de industrias básicas como la eléctrica; la diversificación de la industria petrolera, y la enorme capitalización obtenida, durante los últimos años, se impone un cambio en cuanto a la administración de la justicia agraria: liquidar las viejas formas burocráticas.

Del fuerte pronunciamiento hecho por el Presidente de la República, en su último informe de Gobierno, de reformar la administración pública, cabe esperar lo expuesto en este trabajo, sobre la imperiosa necesidad de reformar los organismos encargados de hacer cumplir las leyes agrarias en su conjunto, para que estas leyes, tan importantes, se transformen en acción dinámica y dejen de ser programa incumplido de la Revolución Mexicana.

Es indudable, que se requiere la intervención activa: de economistas, sociólogos, trabajadores sociales, organizaciones campesinas, juristas y, sobre todo, la movilización de las grandes masas agrarias del país dotados de una mística de trabajo y un ideal político capaces de llevar al campo mexicano la justicia social y liquidar viejas concepciones que, por atrasadas, entorpecen el progreso de la República.

NOVENA:—Los Procuradores deben ser personas de probada honestidad, y no sólo eso: consideramos oportuno y justo señalar la necesidad de que estas personas sean abogados con título. Sería de gran valor que estos funcionarios cursaran una especialidad en la Facultad de Derecho, que los capacitara para los fines a los cuales debe ser dirigido su trabajo.

DECIMA:—Debe terminar la "demagogia" en el seno de las agrupaciones agrarias, dejar de tomar sólo como bandera política la Reforma Agraria y cumplir su papel de orientación, gestión y lucha por el cumplimiento de los anhelos campesinos. La unidad de todos los campesinos de México en una sola "Central Agraria", que liquide

todos los "ismos", sería de gran utilidad para el avance de la Reforma Agraria. A la Cámara de Diputados, deben ir auténticos representantes de los campesinos que hagan la defensa de su clase y estén en posibilidades de realizar esfuerzos hacia la consecución feliz del ideario agrario de la Revolución Mexicana.

DECIMA PRIMERA:—Las hectáreas de tierras repartidas entre los campesinos mexicanos, desde el régimen del Presidente Carranza hasta el actual, prueban los esfuerzos hechos por los regimenes revolucionarios para entregar toda la tierra, pero ha llegado la hora de levantar el inventario de la tierra de México y hacerlo público, para que la nación esté en posibilidades de ejercitar el derecho constitucional de hacer producir esas tierras, buscando la justicia para las mayorías explotadas del campo. Tener un catálogo de las riquezas que encierran bosques, tierras y demás, concretaría el enfoque de una reforma agraria planificada, orientada hacia objetivos históricos. Reorganizar la producción agropecuaria, fundando realmente el ejido ganadero, forestal e industrial, dotando al campesino de una nueva conciencia para el trabajo y llevando el crédito, en gran escala, al campo, sería solución de alcances históricos inobjtables.

DECIMA SEGUNDA:—Una reforma revolucionaria al Artículo 27 Constitucional, que permita la elaboración de un nuevo Código Agrario es lo que esperan los labriegos mexicanos. En este paso, los Procuradores jugarían un papel importante, mediante la elevación jerárquica de la Dirección General en este ramo.

DECIMA TERCERA:—El Estado Mexicano, invierte fuertes sumas en diversas escuelas de capacitación técnica agrícola, esto es plaudible; pero dentro de una planificación general de la Reforma Agraria, la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, la Escuela de Agricultura de Ciudad Juárez, La Escuela Agrícola de Saltillo, la Escuela del Tecnológico de Monterrey, y las Escuelas de Agricultura y Veterinaria de las Universidades del país deberían formar un SISTEMA NACIONAL DE ENSEÑANZA, con un programa elaborado en un Congreso Nacional de la Enseñanza Agrícola, para establecer los grados de aprendizaje y utilidad para que el país y, sobre todo, los campesinos obtengan de sus resultados: liquidar la burocratización de la enseñanza agrícola y mantener un juicio realista en este aspecto. Sería lo justo y oportuno.

DECIMA CUARTA:—Aprovechar todos los medios de las

técnicas educativas, para llevar al campo cultura y enseñanza prácticas, que mejoren las condiciones humanas de los campesinos, es de suma justicia. La escuela rural mexicana debe tener un nuevo avance, como en sus mejores épocas, para que el maestro rural sea un instructor y educador de masas, capaz de llevar las orientaciones revolucionarias al campo.

DECIMA QUINTA:—La juventud campesina, tan olvidada, debe recibir de la Revolución la ayuda que merece. En esta obra, todas las Secretarías de Estado, deben elaborar planes conjuntos para ayudar ese fuerte sector de la juventud que, hace muchos años pide ayuda y no recibe sino promesas incumplidas.

DECIMA SEXTA:—La prueba más objetiva que nos hace insistir en la necesidad en que no desaparezca la Dirección de Inspección Procuración y Quejas, es que, últimamente el Sindicato de Empleados del Departamento Agrario, ha pedido la desaparición de la Institución, argumentando, que ya cumplió su cometido; siendo que realmente la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas, ha hecho las denuncias de los empleados deshonestos, lo que ha motivado los ataques a la Institución. Esto justifica la obligación de robustecerla, reorganizándola y haciéndola depender, directamente, de la Secretaría de la Presidencia de la República.

DECIMA SEPTIMA:—Cerramos este Capítulo de conclusiones, haciendo un cordial llamado a todos los hombres y mujeres, que ejercen la profesión de la Abogacía, para que orienten sus mayores esfuerzos tendientes a librar la profesión de los vicios que engendran el egoísmo, el desmedido afán de lucro y la degeneración de los ideales superiores del Derecho. El profesional del derecho debe ser el ejecutor de una tarea que, orientada por una ética de justicia y honestidad, lo ubique como el mejor maestro jurídico que defienda al débil, predique con un ejemplo esclarecido y dignifique su misión en la sociedad mexicana, por medio de un ascendido humanismo, defensor insoslayable de las mejores causas del hombre. El profesional del derecho debe batir las tesis que pretenden situarlo dentro del juego más bajo de la compraventa. La educación recibida debe entenderse que ha costado esfuerzo al pueblo de México, contribuyente de esta causa; a él debe regresar, aunque sea en mínima parte, un servicio que le permite lograr, a largo o cercano plazo, las metas de sus anhelos históricos.

El camino no está libre de obstáculos, pero es una obligación que se impone y una necesidad que la República entera reclama. No bastaría señalar las injusticias de que son objeto los abogados que tienen la ardua tarea, al desempeñar estas funciones, como en el caso de los Procuradores de Asuntos Agrarios, si detrás de ésta no acompañáramos el deber y obligaciones inherentes a todos aquellos encargados de velar por la justicia y el fiel cumplimiento del Derecho.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.—“El Señorío de Cuahtochco”.

ALCERRECA, Luis G. y Lucio Mendieta y Núñez.—“Anteproyecto de Nuevo Código Agrario”.

BANCO DE MEXICO, S. A.—“Proyecciones de la Población en México, 1960-1980”.

BASSOLS, Narciso.—“Obras completas”.

BETETA, Ramón.—“Discursos”.

BUSTAMANTE, Carlos Maria de.—“Cuadro Histórico de la Revolución de Independencia”.

CARAVANTES, José de Vicente.—“Ley de Enjuiciamiento”.

CARRANCO, Eduardo.—“Análisis de la Procuraduría de Asuntos Agrarios”.

CASO, Angel.—“Derecho Agrario”.

CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.—“Declaración de Principios, Plan de Acción y Estatutos”.

DAYO ESTRADA, Gonzalo.—“La Procuraduría de Pueblos”.

DIAZ ORDAZ, Gustavo.—“Discursos del Candidato a la Presidencia de la República”.

ESCRICHE, Joaquín.—“Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”.

- FABILA M. Gilberto.—“La Reforma Agraria en México”.
- FLORES, Edmundo.—“La Economía Política de la Reforma Agraria”.
- FRAGA, Gabino.—“Derecho Administrativo”.
- GONZALEZ ROA, Fernando.—“Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana”.
- GONZALEZ ROA, Fernando.—“El Problema de la Tierra en México”.
- LEMUS GARCIA, Raúl.—“Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México”.
- MANZANILLA SCHAFFER, Victor.—“Cincuenta años de Revolución. La Reforma Agraria Integral”.
- MANZANILLA SCHAFFER, Victor.—“Introducción a la Reforma Agraria Mexicana”.
- MANZANILLA SCHAFFER, Victor.—“El Reparto de la Tierra y la Reforma Agraria Integral”.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—“El Problema Agrario en México”.
- MORENO M., Manuel.—“La Organización Política y Social de los Aztecas”.
- NOBLE, Gontrán.—“Tres ponencias presentadas a la Comisión del Programa Nacional de Desarrollo Económico Político del P.R.I.”.
- PALLARES, Eduardo.—“Diccionario de Derecho Procesal”.
- PEREYRA, Carlos.—“Historia de la América Española”.
- PORTES GIL, Emilio.—“Constitucionalidad del Procurador General de la República”.
- ROMERO VARGAS I., Ignacio.—“Organización Política de los Pueblos de Anáhuac”.
- SEVERO MALDONADO, Francisco.—“Proyecto de Ley Agraria”.
- SILVA HERZOG, Jesús.—“El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria”.
- SUAREZ TELLEZ, José María.—“Intervención”.
- TENA RAMIREZ, Felipe.—“Tratado de Derecho Constitucional”.

Mexicano".

TOSCANO, Salvador.—"Arte Precolombino de México y América Central".

VAILLANT, George C.—"Civilización Azteca".

VARGAS M., Antonio.—"Artículos de Prensa".

VAZQUEZ ALFARO, Gabino.—"La Procuraduría de Asuntos Agrarios". (Tesis).

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto de 5 de agosto de 1953.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Eclesiásticas y Civiles.

Ley Lerdo y circulares conexas.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales.

Leyes de Indias (compilación).

Primer Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. (22 de julio de 1954).

Nuevo Reglamento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (26 de noviembre de 1963).

I N D I C E :

INTRODUCCION	21
CAPITULO PRIMERO	25
A.—FIJACION DE CONCEPTOS.	
B.—PROCURACION.	
C.—PROCURADURIA.	
D.—PROCURADOR.	
CAPITULO SEGUNDO	33
Antecedentes de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.	
A.—LOS GESTORES O PROCURADORES DE PUEBLOS ENTRE LOS AZTECAS.	
B.—LOS DEFENSORES DE INDIOS EN LA EPOCA COLONIAL EN EL MEXICO INDEPENDIENTE Y EN LA REFORMA.	
C.—LOS ASESORES DE LA EPOCA CONTEMPORANEA COMO PRODUCTO DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.	
CAPITULO TERCERO	67
Decreto creativo, Circulares respectivas y Reglamentos conexos.	
A.—DECRETO QUE INSTITUYE LA JEFATURA DE PROCURADURIAS Y OFICINAS FORANEAS.	
B.—ANALISIS DEL DECRETO.	
C.—NUEVO REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.	
D.—OFICINA DE PROCURACION, DEPENDIENTE DE LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION, PROCURACION Y QUEJAS.	
CAPITULO CUARTO	85
Análisis crítico de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.	
A.—ASESORAMIENTO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO QUE PROPORCIONA LA PROCURADURIA AGRARIA.	
B.—PROCURADORES AGRARIOS DE LAS DISTINTAS ORGA.	

NIZACIONES CAMPESINAS.
C.—ESTUDIO ECONOMICO Y SOCIAL DE LOS SOLICITANTES DE TIERRAS.

CAPITULO QUINTO 101

Proposiciones para reorganizar la Procuraduria de Asuntos Agrarios.

A.—NECESIDAD DE QUE LOS PROCURADORES TENGAN TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

B.—ORIENTACION LEGAL Y SOCIAL A LOS CAMPESINOS.

C.—CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE ASESORAMIENTO AGRARIO.

CONCLUSIONES 117

BIBLIOGRAFIA 125

LEGISLACION 129

ALGUNAS ERRATAS IMPORTANTES.

PAGINA	LINEA	DICE	DEBE DECIR
22	6	époa	época
22	7	heroica	heróica
26	19	port.	part.
30	9	Porcuraduría	Procuraduría
30	24	actualida d	actualidad
34	36	Ignacil	Ignacio
41	20	demorará	demorara
42	7	fijarán	fijaran
43	19	comunicades	comunidades
43	35	estancias	en estancias
45	14	anularán	anularan
48	22	teirras	tierras
49	4	tieras	tierras
60	7	sobra	sobran
60	8	sacrificio	sacrificio
62	17	POCURADORES	PROCURADORES
64	13	dirección	dirección
71	10	necsarío	necesario
74	9	autoeridades	autoridades
75	3	atribucions	atribuciones
75	19	correspondiente el	correspondiente al
87	35	o sea	o ser
89	17	Territoio	Territorio
90	21	desconocimento	desconocimiento
94	17	procuradores	procuradores
103	21	Territoio	Territorio
104	25	Pocuraduría	Procuraduría
105	26	autoidades	autoridades
108	37	lo tierra	la tierra
110	15	estudios	estadios
114	10	imperfección	imperfección
115	4	expidiendo	expidiendo
118	3	incemento	incremento
118	7	combinan	combinada
121	27	plaudible	plausible