

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EL DAAC
Y
LA ASESORIA JURIDICA DEL CAMPESINO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SALVADOR RAMIREZ CRUZ



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 SE ELABORO EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CON LA
VALIOSA ORIENTACION DE SU DIRECTOR,
EL MAESTRO, LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA.

A MI PADRE

SR. CORL. INF. D E M.

SALVADOR RAMIREZ DEL VALLE

QUIEN SUPO INSPIRARME

CONFIANZA EN LA REALIZACION

DE MIS ASPIRACIONES.

A MI MADRE

SRA. LUCIA CRUZ DE RAMIREZ DEL VALLE

CON TODO CARINO Y AGRADECIMIENTO.

A MIS HERMANOS

MARIA TERESA

MANUEL

ROBERTO

ALMA VELLIA.

A LOS SRES. LICENCIADOS.

RAUL LEMUS GARCIA

HUMBERTO BARBOSA HELDT

ALVARO MORALES JURADO

CON GRATITUD A SUS AMABLES

CONSEJOS.

A LA MEMORIA DE MI MAESTRO.

DR. JOSE CASTILLO LABRAÑA.

I N D I C E
E L D A A C
Y

LA ASESORIA JURIDICA DEL CAMPESINO.

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

C A P I T U L O I. - LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS
CAMPESINOS EN MEXICO.

- 1.-En la comunidad agraria azteca.
- 2.-En el Régimen Virreinal.
- 3.-Después de la Independencia del país.

C A P I T U L O II. - LA PROCURADURIA DE INDIOS.

- 1.-El Imperio de Maximiliano.
- 2.-Las disposiciones agrarias dictadas por el emperador.
- 3.-Creación de la Procuraduría de Indios:
 - a).-La Ley que la instituyó;
 - b).-Análisis de su contenido;
 - c).-Proyecciones.

C A P I T U L O III. - LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS.

- 1.-El Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- 2.-El Reglamento de 25 de octubre de 1922.
- 3.-Crítica de estas disposiciones.
- 4.-Resultados de esta labor protectora de los campesinos.

C A P I T U L O IV. - LA PROTECCION CONSTITUCIONAL.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 1.-Las reformas al artículo 27 constitucional:
El Decreto de 30 de diciembre de 1933.
- 2.-La Competencia del Departamento Agrario en
materia de Procuraduría de Pueblos: Decreto de 18 de ene-

ro de 1934.

3.-El Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas:

Decreto de lo. de enero de 1936.

4.-La Confederación Nacional Campesina. Sus --
funciones protectoras. Realidades.

C A P I T U L O V.-LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.

1.-Su constitución por Decreto de lo. de --
julio de 1953.

2.-La reglamentación de 22 de julio de 1954.

3.-Análisis comparativo con ordenamientos --
que tienen instituciones semejantes.

4.- Crítica.

5.-Cómo proteger efectivamente los intereses-
Jurídicos y económicos de los campesinos.

C O N C L U S I O N E S

B I B L I O G R A F I A

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

La elaboración del presente y modesto trabajo -- tiene como causa una inquietud que poco a poco fue for -- mándose en mí al estudiar la materia de Derecho Agrario; su estudio apasiona y a la vez atemoriza a quienes, como el suscrito, al observar la magnitud del problema agra -- rio pretenden lanzarse a buscar soluciones jurídicas -- para resolverlo.

En tal virtud, mi propósito no es el de hacer -- alguna aportación nueva en nuestro incipiente Derecho -- Agrario, sino únicamente el de analizar, formar un jui -- cio crítico y hacer algunas observaciones de una institu -- ción dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios -- y Colonización, como lo es la Procuraduría de Asuntos -- Agrarios, y de la que hago la siguiente definición:

La Procuraduría de Asuntos Agrarios es una ins -- titución jurídicamente establecida en la legislación -- mexicana, cuyo objeto es la defensa, asesoramiento y re -- presentación de los campesinos en sus problemas de -- -- -- carácter agrario y los relacionados con estos.

Siendo el campesino, el sector más numeroso de -- nuestra población, requiere de una institución lo más -- perfectamente organizada posible, dedicada a la defensa -- de sus intereses en el campo; ya que de hecho se le tie -- ne prácticamente abandonado en la protección de dichos -- intereses, ya que forma parte también del factor produc -- tivo del país.

Los estudios con que se elabora el trabajo de -- mi tesis profesional se encuentran en la forma que sigue:

C A P I T U L O I

LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS
CAMPEÑINOS EN MEXICO.

- 1.-EN LA COMUNIDAD AGRARIA AZTECA
- 2.-EN EL REGIMEN VIRREINAL
- 3.-DESPUES DE LA INDEPENDENCIA DEL PAIS.

LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS CAMPESINOS EN MEXICO.

1.- EN LA COMUNIDAD AGRARIA AZTECA.

Los mexicanos de la época precolonial, no tuvieron el concepto que de la propiedad se formaron los romanos, ya que los atributos de que éstos la investían, -- o sean las facultades de usar, gozar y disponer de una -- cosa (uti, frui, abuti), la "plena in re potestas", eran privativas solo del monarca o señor, ya que sólo éste podía donar, enajenar, dar en usufructo sus propiedades con las modalidades que él quisiera imponer.

Así tenemos que entre las personas que favorecía el rey dándoles tierras, se encontraba en primer lugar el grupo de propietarios de la familia real y el de la nobleza, cuyos miembros tenían la obligación de transmitir la propiedad a sus descendientes y al extinguirse éstos o al abandonar el servicio del señor, las tierras volvían a la corona. Cuando esta condición de transmitir a los descendientes no era puesta por el monarca, el noble propietario no tenía otro límite para ejercer su derecho que el de la prohibición de transmitir a los plebeyos, ya que a éstos no se les permitía adquirir esa propiedad inmueble; las propiedades de estos nobles cuyas posesiones se remontaban a la época en que fueron fundados los reinos, eran labradas por macehuales o peones de campo que no tenían ningún derecho sobre la propiedad que trabajaban; las propiedades producto de las conquistas de otros pueblos que los nobles recibían del rey en recompensa a sus hazañas, eran labradas y ocupadas por los venci-

dos que pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros (mayeques, que tenían la obligación de dar una parte del producto de las tierras al guerrero o noble propietario).

Otro grupo lo constituía la propiedad de los pueblos, cuyas tierras iban siendo ocupadas por los diferentes grupos emparentados de las tribus que fundaron los reinos de la triple alianza (azteca o mexicana, tepaneca y acolhua o texcocano), cada uno de dichos grupos descendientes de una misma cepa y dirigidos por un jefe o señor del grupo que generalmente era el más anciano, iba ocupando una porción de tierra a la que denominose Calpulli "barrio de gente conocida o linaje antiguo" -- según Alonso de Zurita, y a las tierras que pertenecían a éste, denominábaseles calpullalli (tierra del Calpulli).

Con la finalidad de romper la unidad de los calpulli originada en el parentesco, y evitar un levantamiento fácil, se ordenó un intercambio de miembros entre los diferentes pueblos, de esta forma la denominación calpulli ya no correspondió a su primitivo significado y solo quedó por costumbre.

Las tierras del calpulli pertenecían a éste en nuda propiedad pero las usufructuaban las familias que las poseían en lotes delimitados por magueyes o cercas de piedra, el usufructo era transmisible de padres a hijos pero, sujeto a dos condiciones primordiales de cuyo cumplimiento se encargaba el señor del barrio, una fue, el cultivo ininterrumpido de la tierra, cuyo in --

cumplimiento estaba sancionado con la reconvencción -- del señor principal si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos; y si en el año subsecuente no se enmendaba, se perdía de manera irremisible el usufructo; la otra condición fue la permanencia en -- el barrio, a que correspondía la parcela usufructuada, la violación a esta regla implicaba la pérdida del -- usufructo.

Las tierras que quedaban libres, eran -- repartidas por el Jefe, previo acuerdo con los ancianos, entre las nuevas familias; anotándose en un plano los cambios de poseedor, los derechos del barrio -- solo se ejercitaban sobre las propiedades vacantes -- o incultas ya que el goce y cultivo de las parcelas -- eran de carácter privado de la familia, aunque había otras tierras (altepetlalli), que eran de uso común -- a todos los habitantes y cuyo producto era destinado al pago de tributos y al gasto público.

Un último grupo lo constituyeron las -- propiedades del Ejército y de los Dioses. Estas fueron extensiones muy amplias de tierras destinadas -- a sufragar los gastos del Ejército y los de la clase sacerdotal; la propiedad de dichas tierras correspondía a las mencionadas instituciones.

En resumen, no puede hablarse de que en la comunidad agraria azteca haya habido una protección a los intereses de los campesinos ya que si bien, los aztecas libres gozaban de los beneficios de esa --

sobresaliente institución denominada calpulli regida-
por los preceptos que establecían "La pérdida definiti-
tiva de un calpulli, y el requisito de residencia pa-
ra darle parcela a alguien";(1) que aún se conservan-
en nuestra legislación contemporánea, los aztecas no-
libres y los pueblos sojuzgados que constituían la --
inmensa mayoría, trabajaban las tierras ajenas que en
forma graciosa habían sido repartidas entre los no --
bles, guerreros y sacerdotes. Por esto, se nota que -
había una injusta distribución de la tierra que aca -
paraban unas cuantas manos, acompañada de una explo -
tación injusta de la misma por personas que no eran -
propietarias de ella.

Dice don Angel Caso, "no es pues de - --
extrañarnos que los pueblos sojuzgados por los mexi -
cas estuvieran inconformes con esta situación y que -
fuera factor propicio y determinante para ayudar - --
a los españoles a derrocarlos". (2)

2.- EN EL REGIMEN VIRREINAL.

Los españoles trataron de dar a la con -
quista un fundamento de su derecho de propiedad sobre
la nueva españa; el argumento esgrimido principalmen-
te fue la famosa bula del Papa Alejandro Sexto, (los -
Papas a su vez, fundaban su autoridad sobre toda la -
tierra, "en las falsas decretales de Isidoro, tenidas
como auténticas durante varios siglos"). (3)

- 1).- "El Derecho Agrario en México" Martha
Chávez Pág. 95-1964.
- 2).- Caso "Derecho Agrario" 1950 Pág.5.
- 3).- Pallares "Legislación Federal Comple-
mentaria del Derecho Civil Mexica-
no" Méx. 1897 Pág. VI

Es así, que Carlos Quinto expidió su ley del 14 de septiembre de 1519, en la que se lee que la corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España en "la donación de la santa sede apostólica, y otros justos y legítimos títulos". (4)

La bula en cuestión fue una especie de laudo arbitral, con el que la Santa Sede solucionó la disputa que España y Portugal sostenían sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus nacionales respectivos.

El valor jurídico de dichas bulas (fueron tres), es muy discutido, aunque sin ser determinante de modo alguno, puede decirse, que es considerable, por razones tales como las siguientes: en derecho el reconocimiento público se encuentra establecido, y las bulas fueron reconocidas públicamente. Otra razón consiste, en la resolución dictada por un tercero como árbitro, caso de las bulas, sistema que aún actualmente subsiste, en materia de Derecho Internacional tenemos el tribunal de justicia de la Haya, dicho argumento se refuerza con la calidad de árbitro otorgada al Papa y que en la época en cuestión dominaba un espíritu religioso.

La ley expedida por Carlos V, dice también de "otros justos y legítimos títulos".

El publicista Francisco de Vitoria consideró cuales, y los enumeró, eran esos títulos, cuando Carlos V le llamó para que lo asesorara en la búsqueda de argumentos

4).-Recopilación de las Leyes de Indias
Libro III, Tito I Ley I.

legales con los cuales justificar el derecho de propiedad sobre las tierras descubiertas, y posteriormente -- conquistadas en América.

Actualmente muchos juristas consideran como principal "justo y legítimo título", el derecho de conquista, que en aquella época era un principio del Derecho de Gentes, que era reconocido tanto por vencedores-- como vencidos, y éste, en la actualidad, parece ser el argumento más poderoso para fundamentar el derecho de -- propiedad de la Nueva España, esa conquista no debe ser considerada con carácter de hecho privado, sino por su propia naturaleza entra en el campo de Derecho Público, el maestro Mendieta y Núñez dice al respecto:" las In -- dias constituyeron, en realidad, un reino gobernado por virreyes, es decir, por personas que hacían las veces -- de los reyes de España o por otras autoridades que re -- presentaban a los mismos, no por simples administrado -- res de bienes particulares y en este concepto, cuando -- los reyes otorgaban o vendían una extensión de las -- -- nuevas tierras a algún particular, se reservaban -- -- siempre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas como derecho intransmisible por una simple enajenación-- o donación. Obraban por tanto, más que como propleta -- rios, como gobernantes".(5)

Durante la colonia nos encontramos también, -- como en la época prehispánica, con diferentes tipos de propiedad, que se pueden reducir a tres:

5).-Mendieta "El Problema Agrario de México"
1964 Pág. 28.

a).- La de los colonos Españoles.

b).- La del Clero.

c).- La de los Pueblos de Indios.

Otras tierras quedaron en poder de la Corona -
y se les llamó Realengas.

a).-La propiedad de los colonos Españoles.

Las primeras propiedades de carácter privado,-
fueron las de los capitanes y soldados conquistadores - -
a los que se hacían un reparto de las tierras en propor -
ción a sus respectivos rangos y como pago a servicios - -
prestados a la Corona; repartos que estaban autorizados -
por las Leyes de Partida, asignándoseles a los conquista -
dores, para subsistir, tierras suficientes y también in -
dios para que fuesen instruídos en la religión católica,-
pero que en realidad eran utilizados para trabajar la - -
tierra.

Posteriormente se repartieron tierras a títu -
lo de donación, para alentar la colonización del territo -
rio de la India, estas tierras fueron denominadas merce -
dadas y para ser válidas, debían ser confirmadas por una -
disposición real llamada merced.

En la Ley Para Distribución y Arreglo de la --
Propiedad de 1513 se establecieron las medidas a las que -
se sujetaría el reparto de tierras, declarándose lo que -
se entiende por una peonía, (tierra que era destinada - -
a un soldado infante o peón), y que por costumbre conti -
nuó denominándosele así, era una extensión de tierra - --
equivalente a unas ocho hectáreas según el Doctor Mendie -
ta Núñez; para González de Cossío equivale a unas cin - -

cuenta hectáreas. Dicha peonía era la quinta parte de una caballería, tierra destinada a un soldado de caballería.

Hay que hacer notar que no todas las tierras fueron mercedadas y que aparte de las tierras que se reconocieron en propiedad a los pueblos de indios, había los denominados bienes Realengos, que fueron vendidas a particulares y a pueblos.

b).-La propiedad del clero.

Cuando se dictaron las bulas Alejandrinas se dispuso que habría unión entre el reino y la iglesia y que existiría la obligación por parte de los Reyes de España de propagar y defender la fe católica. Teniendo esto como antecedente, las Leyes de Indias ordenaron que cada navío que viniese a descubrir, trajera dos sacerdotes o clérigos para que se emplearan en la conversión de los Indios a la fe católica.

Ya antes de que fuese conquistada lo que después se llamó la Nueva España, existía entre los países cristianos la tendencia a evitar que el clero no fuese apoderándose de las riquezas de sus respectivos territorios, ya que conforme al Derecho Canónico los bienes de la iglesia no pueden ser enajenados salvo contadas excepciones, lo cual excluye del comercio grandes capitales; los Reyes Españoles de acuerdo con estas ideas, ordenaron en distintas disposiciones, entre las que se encuentra la Cédula de 27 de octubre de 1535 expedida para la Nueva España, que dice textualmente "repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y poblado -

res antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias ni monasterios, ni a otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros".(6)

No obstante estas disposiciones, el espíritu religioso que dominaba a la época, hacía que resultasen obsoletas, ya que hasta los mismos soberanos hacían grandes donativos a las instituciones clericales, en tal forma llegó el momento en que la propiedad eclesiástica del clero de la Nueva España, fue tan grande que trajo como consecuencia el desequilibrio económico del territorio.

Hubo algunas disposiciones de la Corona tendientes a lograr la desamortización de los bienes del clero en la Nueva España; tales como la decisión de Carlos III de expulsar de sus dominios a los jesuitas ordenando después la enajenación de los bienes que les pertenecían.

En 1795 se expidió una real cédula que imponía una alcabala de 15% del valor de los bienes que adquiría la mano muerta, por concepto de derecho por traslación de dominio.

La Doctora Martha Chávez dice "por lo anterior podemos observar que el problema de desamortización no fue específico del México independiente, sino que desde mucho tiempo antes lo había tenido España, luego la Nueva España y en grandes proporciones; así

6).-Ley X, Título XII, Libro IV. Recopilación de las Leyes de Indias.

pues, las enormes extensiones de tierra en manos del clero fueron un factor más para la formación del problema -- agrario durante la época colonial que no solamente afectó a los indios y castas, sino al fisco mismo y al Estado; -- era lógico que frente esto, tanto el pueblo como el Estado desearan e intentaran constantemente lograr la -- -- -- desamortización de bienes del clero".(7)

c).-La propiedad de los pueblos de indios.

Durante la colonia, la propiedad de los pueblos de indios se organizó en la misma forma que tenía -- antes de la conquista, esto es, la propiedad perteneciente a los barrios (calpulli), no sufrió modificaciones en su estructura y fue posiblemente la mas respetada del despojo que hicieron los españoles de la propiedad de sus -- tierras, por lo tanto, la mayor parte de la propiedad de los indios quedó en la forma de propiedad comunal, intransmisible, excepto en caso de herencia de las familias -- usufructuantes.

Hubo algunas pocas tierras que se otorgaron -- a los indios en forma de propiedad privada, forma que resultaba desconocida y que les daba la corona en carácter de mercedes por servicios prestados a ella. Otros indígenas mediante compra que hacían a la corona las adquirían también en propiedad absoluta.

Las leyes españolas distinguieron cuatro clases distintas de propiedad comunal, distinción que se basaba en el origen y aplicación de dicha propiedad; estas

7).-Martha Chávez-"El Derecho Agrario en México, 1964- Pág. 132.

clases fueron cuatro: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

El fundo legal surgió, cuando por cédulas - - -
diversas se ordenó que los indios fueran reducidos - - -
a pueblos para que fuesen "instruidos en la santa fe ca-
tólica y ley evangélica", (8) que era el principal - --
empeño de los reyes de España. Después de varias dispo-
siciones, que fijaban la extensión del fundo legal y que
fueron objetadas por los colonos españoles que poseían -
terrenos en la Nueva España, éste, quedó establecido en-
600 varas a partir de la iglesia considerada como el cen-
tro del pueblo, y a los cuatro vientos, y por su origen-
destinado a que sobre él se levantaran los hogares in --
dígenas. También por su origen, no enajenable, ya que se
daba al pueblo como entidad, y no a personas considera -
das individualmente.

Los Ejidos fueron originados por lo ordenado-
en la real cédula de 10. de diciembre de 1573 que manda-
ba que "los sitios en que se han de formar los Pueblos -
y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y mon -
tes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una --
legua de largo, donde los indios puedan tener sus gana -
dos, sin que se revuelvan con otros de españoles".(9)

Estas tierras fueron de uso común y también -
existían en España con el mismo nombre y carácter. Los -
pueblos que habían fundado los propios indios, tenían --
tierras también de común aprovechamiento (altepetlalli),

8).-Mendieta.-"El Problema Agrario de México"

9).-Ley VIII, Tit. III, Libro VI. Recopilación #.
ción Leyes de Indias.

que correspondían en la Colonia a los pueblos de nueva --
formación.

El concepto de ejido en nuestra actual legisla-
ción, es distinto al de aquéllos ejidos establecido en las
leyes de indias.

Los propios que antes se llamaban altepetlalli-
fueron tierras que poseyeron tanto los pueblos de indios --
como los de españoles, por disposición real, para sufragar
los gastos públicos; los ayuntamientos de los municipios --
arrendaban o daban a censo estos terrenos entre los veci --
nos del lugar, lo que por estos conceptos se percibía, se --
aplicaba al gasto público.

Las tierras de repartimiento, fueron las que --
para labranza se otorgaron en usufructo, respetando las --
tradiciones indígenas, a las familias de los pueblos con --
la obligación de siempre utilizarlas, quedando también con
este carácter las tierras que poseían las familias en los --
pueblos de fundación indígena.

Sobre los fundos, ejidos, propios y las tierras
de repartimiento o de parcialidades, los indios individual
mente considerados no tenían derechos de propiedad, sin --
embargo los españoles torciendo y desobedeciendo las nume-
rosas disposiciones que los reyes españoles habían implan-
tado con el objeto de proteger a los indígenas, lograron, --
aprovechándose de la ignorancia de éstos, hacer que los --
poseedores de tierras que pertenecían a los pueblos, se --
las adjudicaran a aquéllos perjudicando así a los propios-
pueblos. El Doctor Mendieta y Núñez dice "unas fueron las --
leyes y otra la realidad de las cosas. En contra de los --

buenos deseos de los soberanos, inspirados en una piedad innegable y basados sobre los informes que recibían de quienes llegaban con altos fines a sus nuevos dominios, -- estaban los intereses de los colonos y las exigencias -- del real tesoro". (10)

Incipiente aún el siglo XIX, se encuentra -- en la Nueva España, un gran número de indígenas despojados, frente a un núcleo privilegiado de españoles, comenzando en esta forma los primeros desórdenes que antecedieron a la guerra de independencia y que el gobierno español se preocupó hondamente por detener, buscando las causas que los provocaban, En esta forma, se ordenó se repartieran tierras a las masas indígenas, y mandó entre otras disposiciones, se redujera la propiedad privada -- a algunos baldíos y tierras comunales, sin embargo, el -- problema agrario había ya surgido y no se podía detener con las primeras disposiciones dictadas en relación con las reducciones de indios y concesión de mercedes de --- tierra que establecieron una desigualdad absoluta del -- indio frente al español.

Concluyendo, durante el régimen virreinal así -- como en la comunidad agraria azteca, no existió en forma práctica una protección a los intereses de los campesinos indígenas, a pesar de los deseos de los soberanos españoles que por medio de infinidad de reales cédulas trataron de proteger a éstos, cuando algunas de estas dis --

10).-Mendieta "El Problema Agrario de México".

posiciones llegaron a aplicarse, los intereses creados - se interponían, y en otro caso, la aplicación de éstas, - resultaban contraproducente como es el caso de las dis- - posiciones relativas a las reducciones de indios y con- - cesión de mercedes reales aludidas en párrafo anterior, - y cuando ya durante el siglo XIX, el gobierno español - - quizo tratar de remediar la situación, fracasó, ya que, - como dice el doctor Mendieta y Núñez en su tratado - - - "El Problema Agrario de México", "Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de Independencia, fracasaron, porque nadie tenía fé en las disposiciones -- legales; la dependencia de tres siglos había demostrado - que solo eran expresión de la buena voluntad del gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica " (11), y en otra parte de su libro citado nos dice: "No pretendemos - que la cuestión agraria haya sido la causa única de la -- guerra de independencia; pero sí estimamos que figura entre uno de sus principales motivos". (12)

Si acaso durante esta época, encontramos - --- algunas personas, en la Nueva España, que realizaron una labor de procuración en la defensa de los intereses de -- carácter agrario del indio, éstas fueron ilustres misioneros tales como Fray Bartolomé de las Casas, Motolinia, Abad y Queipo, que con sus constantes gestiones y peticiones en favor del indio, lograron que se expidieran - - algunas disposiciones legales en su favor, que como todas las que se dictaron en este sentido durante la etapa colonial, fueron letra muerta.

11).-Mendieta Op. Cit Pág. 83 1964

12).-Mendieta Op. Cit Pág. 82 1964.

Es importante hacer notar que es en esta -- época precisamente, donde encontramos los antecedentes -- de la procuraduría de asuntos agrarios, que constituye -- el tema fundamental de este trabajo, al ser creados por -- las Leyes de Indias, los Procuradores Generales y Parti -- culares de Ciudades y Pueblos, dichas leyes en su título -- II dicen: "Ley I.- El Emperador Don Carlos en Barcelona, -- a 14 de noviembre de 1,519 y en Toledo, a 6 de febrero -- de 1,519.-Que cada ciudad o villa pueda nombrar Procura -- dor que asista a sus causas.-Declaramos que las ciudades, -- villas y poblaciones de las Indias pueden nombrar Procu -- radores que asistan a sus negocios y los defiendan en -- nuestro consejo, audiencias y tribunales, y las demás -- pretensiones que por bien tuvieren". (13)

3.- DESPUES DE LA INDEPENDENCIA DEL PAIS.

Al consumarse la independencia del país, en -- septiembre de 1821 con la entrada del ejército trigarante -- en la capital de la República, el país se enfrentó -- con un problema agrario que heredó de la colonia y que -- consistió por un lado en una defectuosa distribución de -- habitantes, y por otro, en una defectuosa distribución -- de la tierra; puntos principales pero no únicos del cre -- ciente problema agrario del país.

El gobierno solo prestó atención al aspecto -- de la distribución de habitantes en el territorio nacio -- nal y para el efecto, vió en la colonización un remedio -- a la situación mencionada redistribuyendo a la población

13).-Recopilación de las Leyes de Indias

Título II. Ley I.

indígena y mezclándola con la raza europea para levantar su nivel cultural.

Como en la época colonial, a principios del -- México independiente, la propiedad puede dividirse en latifundista, eclesiástica e indígena, la independencia no -- contuvo el crecimiento de las dos primeras clases de propiedad mencionadas, que, por el contrario, acentuaron -- sus características, en cuanto a la propiedad privada indígena ésta casi ya no existía, sobreviviendo solamente -- y en forma raquílica la vieja propiedad comunal que se -- ahogaba con el crecimiento demográfico de las comunidades y la falta de tierras comunales que ya no se les siguieron dando a los indígenas durante esa época.

Siguiendo un orden cronológico expondré algunos puntos de los principales proyectos y normas agrarias que se publicaron o dictaron durante este período.

El 28 de septiembre de 1822, los síndicos procuradores del Real de San Antonio declararon válidas las concesiones de terrenos baldíos efectuadas por el ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California, dicho acuerdo venía a dar competencia a los ayuntamientos provinciales, para otorgar concesiones de terrenos baldíos a los ciudadanos que los necesitaran.

DECRETO DE 4 DE ENERO DE 1823.

Este decreto expedido por Agustín de Iturbide en su carácter de Emperador Constitucional de México, en su artículo 3o. autoriza al Gobierno para tratar con -- empresarios cuando éstos trajesen cuando menos doscientas familias para colonizar el territorio Nacional, el go --

bierno compensaba a los empresarios que cumplieran con esta disposición, con tierras, haciendas y labores hasta un límite de 9 haciendas y seis labores que debían vender en sus dos terceras partes al cabo de veinte años, para evitar el latifundismo.

Si el colono no cultivaba el terreno antes de cumplirse dos años de habérselo dado, el terreno se consideraba libre por renuncia del propietario.

En la colonización se prefería a los naturales del país y especialmente a los militares del ejército trigarante.

El artículo 11 de este decreto es bastante importante, ya que considera el latifundismo como uno de los problemas más grandes del país y debe ser considerado dicho artículo como un antecedente de las leyes de desamortización, ya que establecen que el principal objeto de las leyes es aproximarse a que la distribución de las tierras sea equitativa, debiendo procurarse que aquellas personas o corporaciones que posean en grandes porciones y no puedan cultivar la tierra, transmitan ésta a otras personas "Indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos".

La vigencia de esta ley quedó suspendida por la orden del 11 de abril de 1826, expedida para el gobierno de Texas, mediante la cual le prevenían que si no tiene inconveniente acceda a la solicitud de Esteban Austin para que con fundamento en la ley del 4 de enero de 1823 se le conceda la concesión para establecer 300 familias en Texas, quedando suspendida la ley del 4 de

enero.

LEY DE COLONIZACION DEL 6 DE ABRIL DE 1830.

Esta nueva ley expedida por el congreso, estableció en sus artículos 3o. y 7o., se repartiesen tierras baldías entre familias mexicanas y extranjeras, procurando en esta forma una colonización híbrida, principalmente, en los estados fronterizos, que eran los más deshabilitados.- A las familias mexicanas se les darían fondos para viajar hasta los lugares que debían colonizarse, manutención para un año y útiles de labranza.

LEY DE COLONIZACION DEL 16 DE FEBRERO DE 1854.

Por virtud de este decreto expedido por el Presidente Santa Ana se nombró un agente en Europa para que favoreciera la colonización en México, en esta forma, su artículo primero expresaba que "con el objeto de hacer efectiva la colonización europea en el territorio de la República de modo conveniente, el ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio nombrará en Europa uno o más agentes".

Esta ley otorgaba más facilidades a los colonos que quisieran dedicarse a la agricultura y carecieran de recursos económicos suficientes para hacerlo.

Fueron muchas las disposiciones sobre la materia que se dictaron durante el período de 1821 a 1856, y en todas se daba a la colonización un lugar preponderante, ya que se consideró que ésta era la solución adecuada al problema agrario mexicano, sin embargo, si en teoría se vio en la forma mencionada en la práctica no dió ningún resultado positivo.

En efecto no dieron resultado, porque no se tuvieron en cuenta, factores tales como las peculiares - - - condiciones de la población rural de México ni las condiciones, por las que atravesaba el País en esa época.

La Doctora Martha Chávez dice al respecto - - - "La población indígena y, en general la población necesitada del país en aquella época, nunca solicitó acogerse -- a los beneficios de las leyes de colonización, bien porque no conoció las leyes, bien porque no sabía leerlas o bien porque no existían gestores, que los ayudaran en tales - - solicitudes". (14) A esto debemos agregar la peculiar - - idiosincracia indígena, el indio vive y muere arraigado -- en el pueblo que nace y apegado a sus costumbres y es allí, en su propia tierra donde debía ser mejorado, no dictar -- leyes tendientes a sacarlo bruscamente de su medio, y por otro lado no le brindaban ninguna seguridad debido a los - sucesivos cambios de gobierno y el consecuente estableci - miento de nuevas leyes.

Para 1856 el clero continuaba siendo el más - - poderoso terrateniente y causante directo del desastroso - estado económico de la República, debido a esto, se dictó - la ley de desamortización de 25 de junio de 1856, los propósitos principales de esta ley fueron movilizar la propia - dad raíz y establecer una medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos, de esta forma la ley ordenó que las - fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles - - y eclesiásticas se adjudicasen a los arrendatarios, el valor de dichos bienes era calculado por la renta considerada como rédito al 6% anual.

14) -M. Chávez- "El Derecho Agrario en México".
1964- Pág. 157. ##..

Esta ley no dió el resultado apetecido, por- -
la cantidad de gastos que representaba para el presunto -
adjudicatario, ya que solamente los réditos muchas veces -
eran superiores al alquiler de la finca, además, estaban -
los motivos religiosos, arraigados en el pueblo, siendo la
excomunión el arma del clero para luchar contra las leyes-
de desamortización.

Viendo esta situación, el gobierno optó por na-
cionalizar los bienes eclesiásticos y al efecto se expidió
la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de -
12 de junio de 1859 cuyo artículo primero estableció que -
"entran al dominio de la nación todos los bienes que el --
clero secular ha venido administrando con diversos títulos
sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones --
en que consistían, el nombre y aplicación que hayan tenido
...", exceptuándose los edificios destinados en forma di -
recta a los fines del culto.

De esta forma el estado se subrogó los dere --
chos del Clero sobre las fincas nacionalizadas que fueron-
pasando paulatinamente a manos de los grandes y pequeños -
propietarios, propagándose el latifundismo.

El doctor Mendieta y Núñez dice: "Las leyes de -
desamortización y nacionalización, en resumen, dieron - --
muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron -
en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pe -
queña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en-
manos de la población inferior del país (La indígena) - --
cultural y económicamente incapacitada no solo para desa -
rrollarla, sino aún para conservarla"(15)

15).-Mendieta "El Problema Agrario de México"

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en su artículo 27 declaró establecida - (definitivamente) la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces - -- o administrar capitales impuestos sobre ellos. En virtud de esto, los ejidos ya no quedaron en posibilidad de seguir subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos, - en esta forma quedaban vacantes los terrenos ejidales - -- por muchas gentes; el Estado para evitarlo, emitió circulares en las que dispuso que los fundos legales fuesen -- respetados y se procediese a medirlos a una superficie -- determinada, repartiéndose las tierras sobrantes entre -- las cabezas de familia. No obstante de haberse tomado - -- estas medidas de seguridad, haciéndose una interpretación Gramatical del precepto, que desgraciadamente los tribunales hicieron, las comunidades indígenas quedaron extinguidas, privadas de personalidad jurídica y por consi - -- guiente, imposibilitadas para defender sus intereses.

C A P I T U L O I I

LA PROCURADURIA DE INDIOS.

1.-EL IMPERIO DE MAXIMILIANO.

2.-LAS DISPOSICIONES AGRARIAS DIC
TADAS POR EL EMPERADOR.

3.-CREACION DE LA PROCURADURIA DE INDIOS:

a).-LA LEY QUE LA INSTITUYO.

b).-ANALISIS DE SU CONTENIDO.

c).-PROYECCIONES.

LA PROCURADURIA DE INDIOS.

1.- EL IMPERIO DE MAXIMILIANO.

El efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), comenzó con la aceptación de la corona de -- México, en una ceremonia solemne efectuada en Miramar el- 10 de abril de 1864 y ante la comisión de Mexicanos que -- se la ofrecieron; las actas de adhesión que recibió el -- Archiduque dieron la idea a éste, de que el Pueblo Mexi -- cano deseaba su presencia como Emperador del País.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano celebró -- el aniversario de su aceptación de la corona imperial, -- expidiendo una serie de decretos sobre diversas materias, que tal vez juzgó de importancia, pero, que Don José Ma -- ría Iglesias los clasificó diciendo que "unos eran de -- bambolla y hojarasca; otros de ilusiones y fantasmagoría; otros de más ruido que substancia; y todos de poco o nin -- gún provecho". (Revistas, T.III Pág. 318), a la primera -- categoría pertenecían los relativos al conferimiento de -- la orden del Aguila Mexicana, a la creación de la orden -- de San Carlos, a un reglamento para otorgar la Cruz de -- Constanca, etc.

A la segunda categoría correspondían los rela -- tivos a la formación de una Junta Protectora de las clases menesterosas, establecimiento de una casa de caridad, etc.

En la tercera categoría aparecía el Estatuto -- Provisional.

No obstante lo anteriormente expuesto, Maximili -- liano, durante su breve permanencia en la monarquía mode -- rada hereditaria que fué como dió en llamarse la forma --

de Gobierno adoptada, si se preocupó por el problema agrario de México, como notamos en las disposiciones diversas que sobre la cuestión agraria dictó, y a las que a continuación me referiré.

2.-LAS DISPOSICIONES AGRARIAS DICTADAS POR EL EMPERADOR.

El 27 de diciembre de 1864, el emperador dictó una orden relativa a la formulación de un reglamento para revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos, ordenando se ratifiquen "las operaciones legítimas ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes que sujetaron la desamortización de dichos bienes". (1)

Esta disposición trató de corregir los errores cometidos por las leyes reformistas (Ley de Desamortización de 1856 y Ley de Nacionalización de Bienes de 1859), Ley que como la de Desamortización cayó en el grave error de negar personalidad jurídica a las corporaciones civiles, lo que motivó de nuevo una concentración territorial, ya que las tierras de las comunidades indígenas al amparo de dicha ley y de la de Nacionalización fueron denunciadas por individuos extraños a las comunidades, despojando así a los pueblos aborígenes.

Ley de 10. de noviembre de 1865. (2)

Esta ley fue decretada para determinar las diferencias sobre tierras y aguas, entre los pueblos;

Estableciendo el procedimiento a seguir en los conflictos de esta naturaleza ante los Prefectos y Consejos departamentales.

1).-Fabila."Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". 1941-Pág. 145.

2).-Fabila.-Op. Cit. Pág. 147.

RESOLUCION DE 5 DE ENERO DE 1865 SOBRE QUE LAS
CORPORACIONES CIVILES NO PUEDEN TENER EN COMUN
BIENES RAICES.

Ministerio de Justicia.-México, enero 5 de --
1865.

En vista del ocurso presentado por Narciso --
Medina y José de los Santos, vecinos del pueblo de --
Anenecuilco, en que piden la devolución de unos terrenos,
su Majestad el Emperador se ha servido resolver: que con
forme a la ley de 25 de junio de 1856, no pueden tener -
las corporaciones civiles bienes raices en común; y que-
afectando a sus derechos personales los hechos de que se
quejan los vecinos de dicho pueblo, deberán hacerlos - -
valer individualmente en la forma que corresponda, para -
que así puedan examinarse las circunstancias particula -
res que en cada uno concurren, y dictarse con justifica-
ción la resolución correspondiente. (3)

DECRETO REVOCANDO LA PROVIDENCIA DE CONFISCACION
Y DISTRIBUCION A LOS INDIGENAS DE TERRENOS UBICADOS
EN EL MUNICIPIO DE JALA TEPIC.

Ministerio de Gobernación, México, abril - --
25 de 1865.

Su Majestad el Emperador ha tenido a bien - -
dirigirme el decreto siguiente:

"Se revoca la providencia dictada por el Jefe-
del Primer Cuerpo de Auxiliares del Ejército en 16 de --
marzo de 1865, sobre confiscación y distribución a los -
indígenas de los terrenos ubicados en el Municipio de Ja
la, cuyos dueños estuvieron sustraídos a la obediencia -
del Gobierno.

3).-Fabila.-Op. Cit. Pág. 147.

##..

"En tal virtud, la prefectura superior de Tepic -
dispondrá que dichos terrenos vuelvan desde luego a la -
propiedad de sus legítimos dueños, y cuidará de dar oportuno aviso de la puntual ejecución de este decreto".(4)

DECRETO SOBRE QUE LOS CONTRATOS HECHOS EN LOS
PUNTOS QUE AUN NO RECONOCIAN EL IMPERIO Y QUE
PERTENECEN A LA DESAMORTIZACION NO ESTAN COMPREN
DIDAS EN LA LEY DE 23 DE JULIO DE 1863.

MAXIMILIANO, Emperador de México.

Considerando que la ley expedida por la regencia del imperio en 23 de julio de 1863, al declarar nulos y de ningún valor los contratos hechos con el ex-gobierno de Don Benito Juárez desde que salió de esta capital, no comprendió ni pudo comprender los actos administrativos -- que tuvieron por origen una ley vigente que creó derechos, cuyo reconocimiento no importa nunca un contrato, en el -- sentido legal de la palabra, y que fueran ejecutados en lugares que no estaban sujetos todavía de hecho al nuevo -- gobierno:

Oído nuestro consejo de ministros, decretamos:

Artículo Unico. Las operaciones de desamortización y nacionalización, practicadas después de salido de esta capital el ex-gobierno de D. Benito Juárez, en los -- lugares que no se sujetaron aun al imperio, y respecto --- de fincas situadas en esos lugares o de capitales reconocidos sobre ellas, no están comprendidas en las disposiciones de la ley de 23 de julio de 1863, y las resoluciones -- sobre su validez o nulidad, se sujetarán a lo dispuesto en

4).-Fabila Op. Cit. Pág. 146.

la de 26 de febrero del presente año.

Nuestro Ministro de Instrucción Pública y Cultos queda encargado de la ejecución de este decreto. (5)

LEY SOBRE TERRENOS DE COMUNIDAD Y DE REPARTIMIENTO DE 26 DE JUNIO DE 1866. (6)

Esta ley otorgó, en plena propiedad los terrenos de las comunidades y de repartimiento a los naturales y vecinos de los pueblos a que pertenecían.

El 16 de septiembre de 1866 fue expedida la -- "LEY AGRARIA DEL IMPERIO QUE CONCEDE FUNDO LEGAL Y EJIDO A LOS PUEBLOS QUE CAREZCAN DE EL". (7)

El artículo 17 de esta ley derogó la ley de -- 10. de noviembre de 1865, en el sentido de que, los Prefectos deberán remitir a los jueces letrados de los Distritos respectivos todas las demandas de que habla la --- ley de 10. de noviembre de 1865.

3.-CREACION DE LA PROCURADURIA DE INDIOS.

a).-La Ley que la instituyó.

Por decreto de 13 de octubre de 1864, el Comisario Imperial de la Península de Yucatán, José Salazar - Iñarregui, instituyó a nombre del emperador, el nombra -- miento de un abogado defensor de los indígenas de la Pe - nínsula.

b).-Análisis de su contenido.

El citado decreto en la exposición de motivos - dice:

5).-Fabila Op. Cit. Pág. 146.

6).-Fabila Op. Cit. Pág. 149.

7).-Fabila Op. Cit. Pág. 153.

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

He decretado y decreto lo siguiente:

"Art. 1o. Se nombra un abogado defensor de los indígenas de la Península de Yucatán, con el sueldo -- anual de mil doscientos pesos".

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

Este artículo, en mi opinión, señala un punto importante, como es el asesoramiento de oficio para el -- indio, ya que el temor, la desconfianza o la ignorancia de éste, le impiden solicitar auxilio en defensa de sus intereses de cualquier índole que éstos sean.

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

Este artículo, prevee la posibilidad de que -- individuos poco escrupulosos intervengan, para su propio

provecho en los problemas del indígena.

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

El artículo señala la responsabilidad en que incurre por negligencia el procurador en el desempeño de su labor, sin embargo, no señala ninguna sanción en caso de contravención del precepto.

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

La exigencia de este precepto, me parece inadecuada, dada la escasa o nula preparación cultural que tenía y tiene, aún en nuestros tiempos el indígena.

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

c).-Proyecciones.

El decreto anteriormente analizado, superó a su antecedente inmediato, de nombramiento de un abogado defensor instituido en la Legislación de Indias, cuyas disposiciones habían ya previsto un abogado de pobres, a través de su Consejo Real y Supremo; ya que este decreto fué la primera disposición en la historia del País que hizo un intento de establecer y organizar una institución dedicada en forma exclusiva a la atención de los problemas agrarios del campesino, ya que si bien, el decreto aludido no indica que el asesoramiento del indí-

gena sea únicamente en la cuestión agraria, es de suponer que fue precisamente en esta materia en la que se le prestó auxilio, ya que la clase indígena ha constituido y constituye una gran parte del sector campesino del País.

Es bien sabido que esta legislación agraria del Segundo Imperio no pudo realizarse por las condiciones políticas imperantes del espurio Gobierno de Maximiliano, hombre al que no está dentro de mi propósito enjuiciar en este trabajo; pero, al que no se le debe desconocer, que siendo un extraño a nuestra evolución política y social, nos muestra la visión que tuvo sobre el problema fundamental del país.

C A P I T U L O I I I

LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS.

- 1.- EL DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.
- 2.- EL REGLAMENTO DE 25 DE OCTUBRE DE 1922.
- 3.- CRITICA DE ESTAS DISPOSICIONES.
- 4.- RESULTADOS DE ESTA LABOR PROTECTORA DE
LOS CAMPESINOS.

LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS.

1.- EL DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

El origen de la Procuraduría de Asuntos Agrarios lo podemos encontrar en el Decreto de 22 de noviembre de 1921, cuyo artículo 4o. estableció las llamadas Procuradurías de Pueblos: dicho artículo dice:

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

Esta institución tuvo gran éxito desde su período inicial, debido a la especial atención de su creador el Presidente General Alvaro Obregón, y desde 1922 empezó a realizar su cometido, que fue el de hacer cumplir de manera eficaz con la legislación agraria contenida en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, legislación que por su misma naturaleza va destinada a beneficiar a la gran población campesina mexicana, cuya mayoría está compuesta por indígenas de escasa cultura.

Esta población rural, antes de ser creadas las Procuradurías de Pueblos, se abstenía de solicitar tierras de las afectaciones hechas a los hacendados, debido a los prejuicios religiosos que a sus ojos hacían aparecer estas operaciones como un robo; una parte de esta población se hacía representar por gestores particulares para la tramitación de sus expedientes agrarios, gestores, que por sus-

propios errores entorpecían la tramitación de los expedientes y abandonaban su gestión desesperados por la larga duración del trámite de los asuntos que representaban.

2.-EL REGLAMENTO DE 25 DE OCTUBRE DE 1922.

Este fué el primer reglamento de las Procuradurías de Pueblos, y que estableció la organización de la institución en la siguiente forma:

Dentro de la composición administrativa de la Comisión Nacional Agraria, se encontraba la Procuraduría General de Pueblos a cargo del Procurador General de Pueblos, que era la oficina central a la que correspondía la dirección de las procuradurías foráneas, a cuyo cargo se encontraban los procuradores de las Entidades Federativas y auxiliando a éstos, un ayudante de procurador y dos empleados administrativos.

Las atribuciones y deberes del Procurador General eran los siguientes:

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

sempañó 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". (1)

Según el reglamento los Procuradores de Pueblos deben asesorar a los vecinos de los pueblos de sus respectivas jurisdicciones en los asuntos agrarios y en general los de índole judicial ventilados en cualquier tribunal de la República y que estén relacionados con los de carácter agrario, representando a los interesados si así lo solicitan.

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

"I.-Asesorar a los núcleos de población a fin de que las solicitudes que presenten sobre la restitución-

(1).-Art. 3o. del Reglamento.

##..

o dotación de tierras y aguas llenen los requisitos exigidos por la Legislación Agraria en vigor.

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

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

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

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

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

VII.- Concurrir personalmente asesorando a los interesados, o en su representación en su caso, a todas aquellas diligencias administrativas o judiciales que se verifiquen con motivo de los negocios de que tenga conocimiento". (2)

3.- CRITICA DE ESTAS DISPOSICIONES.

El decreto de 22 de noviembre de 1921 vino a establecer nuevas bases en nuestra legislación agraria, así por ejemplo, el artículo 3o. produjo una corriente nueva en cuanto a la forma de integrar las leyes agrarias dando lugar a la creación de las normas materiales expedidas en el Poder Ejecutivo Federal, este precepto estableció que "Se faculta al Ejecutivo de la Nación para que dicte todas las disposiciones convenientes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915".

Con este decreto se inició una nueva técnica legislativa material, con la cual, el Poder Legislativo

(2).-Art. 4o. del Reglamento.

autoriza al Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes que expide.

Con la vigencia de este decreto que creó las bases de la legislación agraria, se activaron los procedimientos, acelerándose la restitución y dotación de tierras a los pueblos que precisaban de ellas, quedando establecido que este hecho es una necesidad inaplazable para la estabilidad interna del País.

DECRETO:

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.-México.-Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"ALVARO OBREGON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Art. 1o.- Se abroga la Ley de 28 de diciembre de 1920, sobre ejidos, expedida por el Congreso de la Unión.

Art. 2o.-Se declara que el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó --

los artículos 7o., 8o. y 9o. del Decreto también pre -
constitucional de 6 de enero de 1915, quedó de pleno -
derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución
Federal vigente, y, por tanto, esos artículos tienen -
y han tenido, desde el primero de mayo de 1917, en que
comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vi-
gor con que aparecen en el texto primitivo del citado -
Decreto de 6 de enero de 1915, con el cual ese mismo -
Decreto fue incorporado al artículo 27 de la propia --
Constitución.

Art. 3o.-Se faculta al Ejecutivo de la - --
Unión para que dicte todas las disposiciones conducen
tes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de -
las autoridades que para su aplicación creó el Decreto
preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especial
mente las Comisiones Agrarias a que se refiere el ar -
tículo cuarto de ese Decreto, a efecto de que estas --
últimas puedan servir eficazmente para la ejecución --
del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones -
agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo -
sucesivo, de acuerdo con el programa político de la --
Revolución, sobre las bases siguientes:

I.-Que conforme al artículo 5o. del citado -
Decreto, los Comités Particulares Ejecutivos dependan
de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades --
Federativas, y éstas de la Comisión Nacional;

II.-Que las Comisiones Locales Agrarias de
las Entidades Federativas substancien los expedientes -
de su competencia, dentro del término de cuatro meses,

cerrándolos con la resolución que deben proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas;

III.- Que los Gobernadores de las Entidades Federativas dicten las resoluciones que les correspondan, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierren los expedientes -- respectivos;

IV.- Que en el caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités --- Particulares Ejecutivos den de ellas las posesiones -- provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior;

V.-Que en los términos señalados en las bases precedentes sean absolutamente improrrogables;

VI.-Que en el caso de que transcurra para - los Gobernadores de las Entidades Federativas el tér - mino que señala la fracción III para que dichos - - - Gobernadores dicten su resolución, sin que esa reso - lución sea dictada, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate, recoja el expediente instruido por la Comisión Local y lo remita - - a la misma Comisión Nacional para que ella consulte -- la resolución final directamente con el Presidente de la República, por conducto de su Presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y

VII.- Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités -- Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, deberá hacer la Comisión Nacional -- Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal.

Art. 4o.- Se establece en cada Entidad -- Federativa la Institución de Procuraduría 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.

Art. 5o.- La presente Ley comenzará a regir desde el día de su promulgación, quedando desde ese -- día derogadas todas las leyes, decretos y disposiciones que se opongan a su ejecución.-México, 22 de noviembre de 1921.- Israel del Castillo, D.P.-José I. -- Reynoso, S.P.-M. Barragán, D.S.-A. Acuña Navarro, S.S."

Por tanto, mando se imprima, publique, -- circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los diez días del mes de diciembre -- de mil novecientos veintiuno.-A. Obregón.-El Subsecre-

tario de Agricultura y Fomento, Encargado del Despacho, Fortunato Dozal, Rúbrica.- Al C. General Plutarco - -- Elías Calles, Secretario de Estado y del Despacho de - -- Gobernación.-Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio Efectivo.-No reelección.-México, - -- 17 de abril de 1922.-El Secretario de Estado y del - -- Despacho de Gobernación, P. Elías Calles.-Rúbrica.

4.- RESULTADOS DE ESTA LABOR PROTECTORA DE LOS CAMPESINOS.

Por lo que respecta a la procuraduría de -- pueblos establecida por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, encontramos que su creación fue de gran utilidad, ya que los procuradores de pueblos desde el -- punto de vista sociológico; desempeñaron una labor -- determinante promoviendo la transformación de las masas rurales del país que, incultas, pobres, y sin ninguna preparación para defender sus intereses y exigir el cumplimiento de las leyes agrarias plasmadas en la Constitución, se encontraban materialmente expoliadas.

Desde un principio los funcionarios de las procuradurías de pueblos desarrollaron una labor de -- asesores jurídicos, y desarrollando también una labor promocional llevando a la población rural a la que se debió el triunfo de la Revolución Mexicana, los beneficios del crédito agrícola, de las comunicaciones, de-

la educación y la irrigación que se hicieron sentir en los regímenes gubernamentales de los presidentes Obregón, Calles y Portes Gil.

C A P I T U L O I V

LA PROTECCION CONSTITUCIONAL.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.- LAS REFORMAS AL ARTICULO 27

CONSTITUCIONAL:

EL DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1933.

2.-LA COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO AGRARIO
EN MATERIA DE PROCURADURIA DE PUEBLOS:

DECRETO DE 18 DE ENERO DE 1934.

3.-EL DEPARTAMENTO AUTONOMO DE ASUNTOS
INDIGENAS:

DECRETO DEL 10. DE ENERO DE 1936.

4.-LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.

SUS FUNCIONES PROTECTORAS.

REALIDADES.

LA PROTECCION CONSTITUCIONAL.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Constitución de la República de 1917, elevó -- a la Ley de 6 de enero de 1915, dándole carácter Cons -- titucional al incorporarla a su texto.

Este artículo establece un nuevo concepto de -- propiedad, moderno y elástico, considerándolo en un sen -- tido de función social y no como un derecho natural del -- hombre.

En efecto, el artículo 27 establece que la pro -- piedad de las tierras y aguas, dentro del territorio -- nacional, corresponde a la Nación originalmente, la cual -- tiene el derecho de transmitirla a los particulares, -- creandose la propiedad privada. Dice el artículo : "La -- Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicte el interés -- público".

La versión original del artículo citado, esta -- blece el respeto a la pequeña propiedad como una garan -- tía individual.

Establece también las autoridades agrarias, -- mismas de la plasmada ley de 6 de enero; crea una Comi -- sión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por -- cada Entidad Federativa o Territorio de la República y -- los Comités Particulares Ejecutivos necesarios en cada -- Estado, y faculta a los Jefes militares, para dotar -- o restituir ejidos provisionalmente a los pueblos que -- los soliciten.

1.-LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL: El decreto de 30 de diciembre de 1933.

Bajo el mandato del Presidente Abelardo - --
L. Rodríguez se da nueva orientación al cumplimiento de -
la legislación agraria mediante el Decreto de 30 de di --
ciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Fe-
deración el 10. de enero de 1934, reformando el artículo-
27 constitucional, y en consecuencia abrogando la Ley del
6 de enero de 1915.

La reforma a este artículo Constitucional --
se imponía para esclarecer algunos de sus conceptos, pero,
desgraciadamente no se logró este propósito ya que, in --
clusive en algunos de sus preceptos quedaría mas obscura-
su interpretación; no obstante quedó establecido que la -
pequeña propiedad para ser inafectable, debe ser agrícola
y encontrarse en explotación.

Una reforma substancial del artículo 27 Cons-
titucional fue el establecimiento de las nuevas Autorida-
des Agrarias comprendidas en la fracción XI, substituyen-
do a las anteriores establecidas en el texto del antiguo-
artículo 27; para el efecto de las disposiciones conteni-
das en el nuevo artículo 27, se crean:

a).-Una dependencia directa del Ejecuti-
vo Federal, encargada de la aplica -
ción de las leyes agrarias y de su -
ejecución.

b).-Un cuerpo consultivo compuesto de --
cinco personas que serán designadas
por el Presidente de la República --

y que tendrá las funciones que las leyes--
orgánicas reglamentarias le fijen.

- c).- Una comisión mixta compuesta de represen -
tantes iguales de la federación de los Go -
biernos Locales y de un representante de -
los campesinos, cuya designación se hará -
en los términos que prevenga la ley regla -
mentaria respectiva que funcionará en cada
Estado, Territorio y Distrito Federal, con
las atribuciones que las mismas leyes or -
gánicas y reglamentarias determinen.
- d).- Comités Particulares Ejecutivos para cada -
uno de los núcleos de población que trami -
ten expedientes agrarios.
- e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los
núcleos de población que posean ejidos.

Y para dar cumplimiento a lo establecido -
por esta fracción XI, se procede a la creación del De -
partamento Agrario, por decreto del 18 de enero de 1934,
que marca un paso trascendental en el desarrollo y rea -
lización del Programa Agrario de la Revolución.

2.- LA COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO AGRARIO EN MATERIA
DE PROCURADURIA DE PUEBLOS: Decreto de 18 de enero
de 1934.

El mismo presidente Abelardo L. Rodríguez -
promueve, promulga y publica el Decreto de 18 de enero -
de 1934 por el que se crea el Departamento Agrario, - -
acatando el acuerdo de las mayorías de la asamblea de -
Querétaro en diciembre de 1933 en la que fue procla -
mado como candidato a la Presidencia de la República, el

General Lázaro Cárdenas.

A través de este decreto se creó el Departamento Agrario, dejando de existir la Comisión Nacional -- Agraria dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, convirtiéndose en un Departamento Autónomo e incluyendo dentro del mismo a la Procuraduría de Pueblos -- según lo establece el artículo 2o. del referido Decreto; -- la que a su vez solamente existió dos años dentro de la -- organización administrativa del Departamento, ya que pasó a depender del Departamento de Asuntos Indígenas, al que me referiré posteriormente.

Los resultados de las labores de los Procuradores de Pueblos se hicieron notar en el sexenio -- -- 1934-40 en el que se realizó la obra patriótica y fecunda de la administración del Presidente Cárdenas, al que tocó la aplicación del Código Agrario de 1934 expedido todavía por Abelardo L. Rodríguez; bajo la vigencia de este -- -- código el General Cárdenas repartió entre el 1o. de diciembre de 1934 y el 30 de noviembre de 1940, 17.889, -- -- -- 701/78, entre 774.009 beneficiados.

3.- EL DEPARTAMENTO AUTONOMO DE ASUNTOS INDIGENAS: Decreto de 1o. de enero de 1936.

Desde el comienzo de la administración del -- Presidente Cárdenas, empezó una intensa labor en materia agraria por parte del Departamento Agrario, que llegó -- a resolver en forma íntegra los repartos de tierras; considerando toda esta actividad agraria, el Presidente -- -- Cárdenas, examinó la conveniencia de la creación del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, al que dió vida por el Decreto del 1o. de enero de 1936, en virtud de ser

necesaria su creación para resolver los vitales problemas de las comunidades indígenas que hasta entonces -- venían siendo prácticamente ignoradas en la aplicación -- de la legislación agraria emanada de la Revolución.

Fué nombrado Jefe del incipiente Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el Prof. Graciano -- Sánchez quien encauzó las funciones de la dependencia -- que se le asignó, para el fin de obtener beneficios para algunas comunidades.

Por este mismo Decreto de lo. de enero de -- 1936, pasaron a depender del Departamento Autónomo de -- Asuntos Indígenas las Procuradurías de Pueblos.

Fué la Ley de Secretarías de Estado de 1946, la que suprimió la autonomía del Departamento de Asuntos Indígenas, pasando éste a depender administrativamente -- de la Secretaría de Educación Pública con el nombre de -- Dirección General de Asuntos Indígenas; que está avocada al conocimiento de los problemas educacionales de las -- diferentes agrupaciones indígenas del País. Esta Direc -- ción tiene un Departamento de Procuradores Indígenas los cuales desarrollan sus labores en las regiones aboríge -- nes.

4.- LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.--Sus funciones -- protectoras. Realidades.

En 1938 fue creada la Confederación Nacional Campesina, para unificar al campesinado de la Nación. -- Este organismo atiende y encauza a los campesinos ayudán -- doles en la resolución de sus problemas.

La C.N.C. por razón de sus funciones, ha ve -- nido operando como Procuraduría de Asuntos Agrarios, --

a lo que me referiré en forma mas amplia en el Capítulo-
V de este trabajo.

C A P I T U L O V

LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.

- 1.-SU CONSTITUCION POR DECRETO DE 10 DE JULIO DE 1953.
- 2.-LA REGLAMENTACION DE 22 DE JULIO DE 1954.
- 3.-ANALISIS COMPARATIVO CON ORDENAMIENTOS QUE TIENEN INSTITUCIONES SEMEJANTES.
- 4.- CRITICA.
- 5.-COMO PROTEGER EFECTIVAMENTE LOS INTERESES JURIDICOS Y ECONOMICOS DE LOS CAMPESINOS.

1.- SU CONSTITUCION POR DECRETO DE 10. DE JULIO DE 1953.

2.- LA REGLAMENTACION DE 22 DE JULIO DE 1954.

Puede afirmarse que desde la desaparición del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que funcionó -- también como procuraduría de asuntos agrarios, corrió un -- período en que el campesinado se quedó prácticamente sin la atención de sus problemas, no obstante, habiéndose encontrado ya organizada y en funcionamiento la Confederación Nacional Campesina.

Fué hasta el año de 1953, en que el Presidente Ruiz Cortines expidió el decreto de 10. de julio de dicho año, creando la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Este decreto y su reglamento de 1954 del que me ocuparé mas adelante, constituyen, junto con los ordenamientos citados en los capítulos III y IV, temas fundamentales en el aseguramiento jurídico del campesino, por lo que considero conveniente -- efectuar posteriormente un análisis comparativo de todos estos ordenamientos, para lo cual, primero procederé a tratar de efectuar un estudio del decreto del 10. de julio de 1953 y su correspondiente reglamento de 1954.

DECRETO QUE DISPONE SE PROCEDA A INTEGRAR LA PROCURADURIA 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 RUIZ CORTINES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me concede la fracción I del artículo 89 de la

Constitución Política Federal, y

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

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

CONSIDERANDO que, aún cuando en el texto del Código Agrario y en sus reglamentos se ha simplificado -- la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, -- dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto -- a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios gestores;

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

país, y

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

DECRETO:

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

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

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

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

El decreto transcrito, vino a dar un paso trascendental como decía, en la labor agraria que han desarrollado nuestros últimos regímenes gubernamentales, no obstante, sus preceptos deben ser estudiados para el efecto de realizar algunas reformas que hagan más eficaz el cumplimiento de la reforma agraria; ya que desde que se creó, ni por el número de personas designadas para atender el funcionamiento de las procuradurías de asuntos agrarios ni por las remuneraciones señaladas a su personal, ni por la organización de las oficinas de las mismas, en resumen, por la atención de detalles administrativos que debieron preeverse en el reglamento respectivo formulado un año después, se ha brindado el apoyo que esa institución requiere, ya que se trata de una cuestión de interés general para todos los campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios, y en consecuencia para toda la Nación.

El reglamento de 22 de julio de 1954, vino a desarrollar las disposiciones establecidas en el decreto de 10. de julio de 1953.

El Profesor Gabino Fraga define el reglamento como "una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo". (1)

1).-Fraga "Derecho Administrativo" 1958-Pág.104
##..

El Doctor Tena Ramírez dice al respecto: --
"No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu, el reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta -- ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta". (2)

De estos conceptos se llega a la conclusión que el reglamento es un ordenamiento legal expedido por el Poder Ejecutivo a fin de desarrollar y detallar, pero sin exceder, el alcance de los preceptos contenidos en una ley o decreto determinados.

De esta suerte, el reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 22 de julio de 1954, contiene las disposiciones para desarrollar la organización de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, detallando los preceptos que de manera general señala el decreto de 10. de julio de 1953.

El reglamento que nos ocupa establece en su artículo 10. la organización de la procuraduría de asuntos agrarios, indicando que estará integrada: por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Jefatura del Departamento Agrario y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicho departamento en los estados y Territorios Federales, y para la circuns-

cripción del Distrito Federal habrá una Procuraduría -
en la Oficina Coordinadora.

Estando, como lo establece este artículo,
la Procuraduría Agraria totalmente apegada al titular-
del Departamento Agrario, es natural que en la prácti-
ca sea una eficaz oficina asesora que auxilie a dicho-
Titular, no obstante, el citado artículo no es explíci-
to en cuanto a la integración de la Oficina Coordina-
dora. Esta omisión es subsanada por medio de Circula-
res del Departamento Agrario.

El artículo segundo establece:

La Oficina Coordinadora de la Procura-
ría de Asuntos Agrarios tendrá las siguientes funcio-
nes:

- a).- Atender las promociones de las - -
Procuradurías de Asuntos Agrarios-
para activar la tramitación de los
expedientes en las oficinas centra
les del Departamento Agrario;
- b).- Gestionar lo procedente, previo --
acuerdo del C. Jefe del Departamen
to Agrario, ante otras dependencias
del Ejecutivo Federal, a fin de --
que las Procuradurías de Asuntos -
Agrarios cumplan con sus funciones;

c).-Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia del Departamento Agrario.

El inciso b) señala que la Oficina Coordinadora debe gestionar, previo acuerdo del C. Jefe del Departamento, ante otras dependencias federales para que las procuradurías agrarias cumplan sus funciones.

Este inciso debe entenderse en mi concepto, que es el Titular del Departamento Agrario, el que realice dichas gestiones y no la Oficina Coordinadora de Motu Proprio; ya que dicha oficina depende jerárquicamente de manera directa de la Jefatura del Departamento, y es el titular de éste el que está facultado para hacer las gestiones pertinentes ante cualquier dependencia del Ejecutivo Federal.

El inciso c), establece la práctica burocrática de los informes mensuales; sería conveniente que, además existiese una sección dentro de la misma procuraduría que llevase una estadística de las actividades de las procuradurías.

En la práctica existen otras funciones desempeñadas por la Oficina Coordinadora que no señala el artículo II que estudiamos debiendo existir, además, otras importantes, como la de inspeccionar los expedientes de las autoridades agrarias de las Entidades Federa-

tivas.

El artículo 3o. dice:

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.

El asesoramiento gratuito para los campesinos, es sin duda una función importante para que el desarrollo de la reforma agraria y la aplicación de la legislación agraria, lleguen a ser eficaces; pero es importante también, que dicho asesoramiento deba ser, además de gratuito y obligatoriamente prestado por el Gobierno Federal, oficioso y no condicionado como está por la ley, a la petición de parte, ya que la ignorancia, miedo o desconfianza de nuestros campesinos, impiden a éstos acudir a las autoridades para la atención de sus problemas y son un obstáculo para un eficaz desarrollo de la reforma agraria.

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

##...

- a).-No poseer predios rústicos cuya - ---
extensión exceda de la superficie ---
asignada a las propiedades inafecta--
bles;
- b).- No desempeñar cargo alguno de elec --
ción popular, o ser dirigente de las--
organizaciones campesina o de pro ---
pietarios de tierras, y
- c).- Ser de reconocida honorabilidad y ca-
pacidad para desempeñar el cargo.

En cuanto al primer inciso del artículo -
transcrito, éste, establece un obstáculo al latifundis-
mo, impidiendo acaparar tierras a aquellos que precisa-
mente son los encargados de activar los expedientes --
agrarios de los latifundistas, y repartir estas tierras
a los campesinos desposeídos de ellas.

El inciso b) establece una prohibición, -
la de desempeñar cargos de elección popular o ser di-
rigente de organizaciones campesinas o de propietarios
de tierras; esta disposición me parece atinada, para -
que la atención de los procuradores no se distraiga --
con otras actividades.

El inciso c) establece los requisitos - -
de honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo.

Por ser abstractos, estos conceptos deben
de formarse de acuerdo con los antecedentes y la con-
ducta que hayan observado hasta el momento de asumir -

el cargo.

El artículo no menciona preparación, nacionalidad ni edad de los funcionarios, que en mi concepto, deben ser condiciones importantes para desempeñar el puesto, ya que sin la obligación de ser profesionales del Derecho, los procuradores, cuando menos deben tener una sólida preparación en Legislación Agraria y además, éstos deben ser mexicanos preferentemente, ya que así se da oportunidad a los nacionales sin empleo los cuales, en esta forma, podrán resolver mejor los problemas de sus compatriotas.

El artículo 5o. establece:

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

- a).- Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos; Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios;
- b).- Asesorar y representar, si para ello les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en-

el que fueren parte y que tenga relación 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, o entre éstos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte el Departamento Agrario;
- d).- Informar a la Oficina Coordinadora acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención;
- e).- Recorrer personalmente y en forma periódica, el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los diversos problemas existentes y de realizar investigaciones personales en los asuntos de que se encuentren conociendo;
- f).- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos --

técnicos y materiales con que hayan --
sido o sean dotados en lo futuro. Al --
efecto, colaborarán con otras autorida --
des y con instituciones particulares --
para la organización, dentro de las co --
munidades rurales, de asociaciones --
cooperativas, comités o patronatos --
pro construcciones de escuelas y alfa --
betización, Juntas de Mejoramiento --
Moral, Cívico y Material, etc.;

g).- Atender a las Ligas Femeniles Campesi --
nas en las consultas que hagan y ase --
sorarlas en las gestiones que realicen --
en beneficio de sus asociadas;

h).- Recabar los informes mensuales de labo --
res de los empleados de la Procuradu --
ría a su cargo, y remitirlos junto con --
su informe personal a la Oficina Coor --
dinadora.

El artículo transcrito, en mi opinión está --
lo suficientemente detallado en cuanto a las atribucio --
nes y deberes de los procuradores.

El artículo 6o. dice:

"Las faltas temporales de los procuradores --
de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, se --
rán cubiertas por el ayudante de procurador adscrito; --
las faltas por mayor tiempo, así como las absolutas, por --
el sustituto que nombre el C. Jefe del Departamento --

Agrario, con la aprobación del C. Presidente de la República".

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

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

Este artículo no viene sino a ratificar -- el carácter gratuito de los servicios prestados por los procuradores a los campesinos, establecido en el artículo 3o. del reglamento, indicando además, la sanción -- correspondiente.

Para terminar con el estudio del reglamento en cuestión, debo hacer notar un aspecto importante -- como es el de la remuneración de los procuradores. Si -- como dije en líneas anteriores, que para realizar mejor sus funciones, los procuradores deben tener una preparación firme en legislación agraria, entre los demás requisitos señalados en el artículo cuarto, éstos, los -- procuradores, deben tener una remuneración adecuada que les permita resolver cómodamente sus necesidades económicas, propias y de sus familias, para que de esta manera sus servicios sean más eficaces para la aplicación

de la legislación agraria y redunden en beneficio del -
campesinado.

Por último el artículo único transitorio -
establece:

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

La fecha de su publicación fue el 3 de - -
agosto de 1954.

3.-ANALISIS COMPARATIVO CON ORDENAMIENTOS QUE TIENEN INSTITUCIONES SEMEJANTES.

Antes de establecer comparaciones con ordenamientos que crearon instituciones semejantes a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, estimo conveniente -- anotar los antecedentes del término procuraduría.

Joaquín Escriche, en su "diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia", señala los términos:

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

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

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

En el "Diccionario de Derecho Usual" de -- Guillermo Cabanella encontramos las palabras:

Procuración.- Diligencia y cuidado en el -- trato de asuntos o negocios, especialmente ajenos, Re -- presentación, Poder, Mandato o Comisión, Cargo o fun -- ción de Procurador".

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

"En el "Diccionario de Derecho Procesal Civil" de Eduardo Pallares, aparece:

"Procuración.- Esta palabra tiene varias-acepciones, unas veces significa la profesión del procurador público, con facultades procesales reconocidas por el Estado, para representar en juicio a los litigantes, Acción de procurar a su vez, procurar - significa solicitar, diligenciar, cuidar, atender - el negocio de otra persona o de uno mismo".

Caravantes refiriéndose a los Procuradores Judiciales, que ya no existen en nuestro Derecho y que nuestras antiguas leyes, consideraban como tales, a los Abogados que examinaban los poderes, con el fin de dictaminar si el apoderado podía o no iniciar y continuar el juicio hasta su terminación; dice:

"La palabra Procurador se deriva del verbo curo y de la preposición pro, porque procuran o miran por los intereses de otros".(I-380).(3)

3).-Pallares "Diccionario de Derecho Procesal Civil".

##..

Pasaré a analizar ahora dos organismos - - que comprenden en su seno a Procuradurías que se avocan, al igual que la Procuraduría de Asuntos Agrarios, al conocimiento y defensa de los problemas de los trabajadores del campo.

LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INDIGENAS.

Por decreto de lo. de enero de 1936, se -- creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, al que ya hice referencia en el capítulo IV de este libro, la finalidad que llevó al Presidente Cárdenas a crear -- esta institución la encontramos en la exposición de -- motivos del citado decreto.

La exposición de motivos señala:

"El conocimiento directo que tiene el Eje -- cutivo a mi cargo, de las duras condiciones de vida en -- que se encuentra una buena parte de nuestra población -- indígena, carente de los mas elementales beneficios de -- la civilización, sumida en la mayor pobreza y en muchos -- casos formando grupos aislados por completo del resto -- del país, me ha hecho buscar con ahínco los medios mas -- eficaces para lograr que la acción gubernamental y ad -- ministrativa del Gobierno Revolucionario, intensificándola -- y avocándose convenientemente, se traduzca en un -- mejoramiento efectivo de las razas autóctonas.
La consideración principal que me ha movido a proyectar -- la creación de esa nueva Dependencia (Departamento de -- Asuntos Indígenas), radica en el hecho patente de que --

##..

hasta hoy por desgracia son bien escasos los resultados que se han obtenido en el sentido de lograr un verdadero mejoramiento de las capas de población indígenas de la República, pues si bien es verdad el programa general que el Gobierno se ha trazado favorece los intereses que es de estos grupos étnicos en la escala y proporción que son compatibles con nuestras posibilidades de acción, no puede negarse que la falta de un Organismo concreto que examine y plantee los problemas indígenas, y busque la manera mas adecuada para solucionarlos, ha hecho que se mantenga en pie la vieja situación de pobreza y aislamiento que urge hacer desaparecer".

Se creaba un Organismo que en forma exclusiva se dedicaba a conocer los problemas del indigena y llevarlos a las Dependencias del Ejecutivo Federal correspondientes, proporcionándoles los medios para solucionarlos adecuadamente.

Siendo nuestro País, demográficamente, con un importante porcentaje de núcleos dispersos de población indígena, se hizo notar la gran importancia de la creación de este organismo.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, suprimió este Departamento Autónomo y creó la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Educación Pública; en esta forma, la Dirección quedó dividida en dos departamentos: El Departamento de Educación-

Indígena y el Departamento de Procuradores Indígenas - que es el que interesa al estudio de la presente obra, y del que me ocuparé en el punto cuatro del presente - capítulo.

LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.

Por un Acuerdo del Presidente Cárdenas -- expedido en 1935, se comenzó a dar forma a lo que hoy es la C.N.C.; dicho Acuerdo dice textualmente:

UNIFICACION CAMPESINA.

Acuerdo del Señor General Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 10 de julio de 1935.

El Ejecutivo de mi cargo, considerando:

I.-Que la situación en que los campesinos de la República han venido desarrollando su vida económica y social ha sido en general, contraria a los propósitos de unificación de la Revolución Mexicana ha deseado, ya que en la mayoría de las Entidades Federativas la desorganización existente ha causado en muchas ocasiones lamentables conflictos, en perjuicio de la economía nacional, - provocados por gentes que no han tenido mas propósitos que satisfacer apetitos personales en perjuicio de ese sector social;

II.-Que tal desorganización es causa principal de que la dotación y restitución de tierras a los pueblos se haya visto frecuentemente interrumpida en perjuicio del proletariado rural, cuyas necesidades no han sido satisfechas ya no en el sentido de que vivan con holgura a que tienen derecho, pero ni siquiera en las mas apremiantes de simple posesión de la tierra;

III.-Que si bien es cierto que las leyes -- agrarias sobre dotación, restitución -- de tierras, crédito y organización de -- los campesinos se están cumpliendo -- con el mayor celo por el Gobierno de -- la Federación, también lo es que en el desarrollo de este programa se inter -- ponen obstáculos que hacen fracasar -- en muchos casos los propósitos enuncia -- dos, ya porque funcionarios poco es -- crupulosos se alían a los terratenien -- tes o porque al amparo de influencias -- inmorales se hayan creado fuertes -- intereses que han constituido insupe -- rables obstáculos para la liberación -- económica de los campesinos;

##...

IV.- Que el Partido Nacional Revolucionario, como Instituto Político encauzar esos propósitos dentro de las normas marcadas por la legislación agraria vigente, abarcando otros aspectos -- hasta hoy no previstos, tales como -- el seguro de vida campesina, seguro -- para enfermedades y accidentes en trabajos agrícolas, seguro por la pérdida de las cosechas de los ejidatarios, etc., etc., que el Gobierno de la Revolución se propone estudiar concienzudamente buscando los medios científicos mas adecuados;

V.- Que finalmente, para evitar los males anotados al principio y ejecutar -- íntegramente un programa comprendiendo los nuevos puntos de acción, es -- indispensable unificar a los ejidatarios del País y constituir con ellos un organismo de carácter permanente -- con amplios y avanzados propósitos -- que en el orden político los ponga -- a cubierto de los graves perjuicios -- que ocasionan las estériles luchas -- por ambiciones personales; en el orden económico los libere definitivamente de la desorganización y miseria en que viven; y en el orden so --

cial los eleve al nivel de factor - --
activo y capaz de obtener por sí solo-
las conquistas por las que han venido-
luchando;

VI.-Que el Partido Nacional Revolucionario,
como Instituto Político de la Revolu-
ción con las finalidades avanzadas que
norman su función directiva, es el - -
cuerpo indicado para unificar en el --
menor tiempo posible a los campesinos-
y realizar los fines que antes se han-
señalado.

Por tal motivo, el Ejecutivo de mi cargo -
ha tenido a bien acordar lo siguiente:

El Comité Ejecutivo Nacional del Partido -
Nacional Revolucionario procederá tan luego como reciba
las presentes instrucciones a formular el plan de acción
que considere conveniente, de conformidad con los prin-
cipios mas avanzados de la Revolución Social Mexicana,-
a efecto de organizar a los campesinos dotados de tie -
rras por el Gobierno Federal y aquellos cuyas sollicitu-
des de dotación o restitución de tierras se encuentren-
en tramitación, sujetándose a las siguientes bases:

a).- Convocará en el tiempo y orden que
lo juzgue oportuno en los Estados-
de la Federación, a Convenciones -
parciales a fin de que en cada En-
tidad no exista mas que una Liga -

de Comunidades Agrarias; debiendo -- participar en esas convenciones, en calidad de representantes, dos delegados electos por mayoría de votos, -- por los miembros de cada ejido o centros de población campesina, a los -- que se hayan dado posesión provisional o definitiva de sus ejidos, así -- como las agrupaciones que hayan hecho solicitudes de dotación o restitución de tierras ante las autoridades agrarias respectivas para la fecha de la Convocatoria correspondiente, y de conformidad con las estadísticas existentes en el Departamento Agrario.

b).- Tan luego como se hayan organizado -- las Ligas de Comunidades Agrarias -- en los Estados, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, procederá a celebrar -- una gran Convención en el lugar que oportunamente designará el mismo -- Comité, a fin de constituir la Confederación Campesina que deberá ser el organismo central.

c).- El propio Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario -- procederá a formular los proyectos --

de leyes del seguro de vida campesino, seguro para enfermedades y accidentes en trabajos agrícolas, seguro por la pérdida de las cosechas, y demás leyes que tiendan a asegurar el bienestar -- económico y social de los miembros de la Confederación Campesina.

d).-El Departamento Agrario y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal y de los Estados, darán al Comité Ejecutivo Nacional, del Partido Nacional -- Revolucionario todas las facilidades -- conducentes para el desarrollo de los propósitos indicados.

Lo comunico a usted para su conocimiento y debido cumplimiento. (5)

La C.N.C. unificó al campesinado del País, esta institución se encuentra compuesta por Ligas de -- Comunidades Agrarias, que a su vez están constituidas -- por Comités Regionales, Sindicatos Campesinos, Uniones -- de Ejidatarios, Cooperativas de Trabajadores del -- -- -- Campo, Colonias Agrícolas y Militares y los pequeños -- propietarios.

El Comité Central Ejecutivo, está organizado administrativamente por las: Secretaría General, -- Secretaría de Planeación Económica; Secretaría de Prensa y Propaganda; Secretaría de Acción Agraria y Sindical; Secretaría de Acción Cooperativa y Asociaciones --

5).-Fabila-"Cinco Siglos de Legislación Agraria"-1941-Pág. 626. ##..

Agrícolas; Secretaría de Educación, Salubridad y Servicios Sociales; Secretaría de Acción Militar; Secretaría de Acción Juvenil; Secretaría de Acción Femenil; Secretaría de Asuntos Exteriores y Secretaría de Finanzas. Cada una de estas dependencias tiene sus respectivas atribuciones en el funcionamiento de la C.N.C.,- Ahora bien, dentro de este organismo se encuentra funcionando también, una Procuraduría orientadora de los campesinos, asesorándolos en las gestiones que éstos deben hacer ante las dependencias gubernamentales.

La razón de existir de esta Procuraduría, se debe únicamente, al Programa de Acción y a los Estatutos de la C.N.C.; ya que no existe ningún ordenamiento legal expreso que haya creado esta Procuraduría, en consecuencia, los deberes y atribuciones de los procuradores del campo no los señala ningún Reglamento, Ley o Decreto; lo que se presta a que éstos, los procuradores, ejerzan sus funciones en forma arbitraria, ya que su competencia no se encuentra delimitada, además, el reducido número del cuerpo de procuradores no es suficiente para atender los problemas que vienen a diligenciar los campesinos de todo el País ante las autoridades administrativas y judiciales.

Otros organismos que en cierta forma realizan una labor de Procuradores en materia agraria, son:

La Dirección General de Organización Agraria Ejidal dependiente del D.A.A.C., a través de las Jefaturas de Zonas Ejidales, en las distintas regiones de las Entidades Federativas y;

Los Bancos Nacionales y Regionales en las ramas Agrícola y Ejidal, establecidos en la Ley de Crédito Agrícola.

En resumen, las diferencias existentes entre la Procuraduría de Asuntos Agrarios y las procuradurías de la Dirección General de Asuntos Indígenas y la dependiente de la C.N.C., pueden reducirse a:

1o.- A diferencia de las otras; la Procuraduría de Asuntos Agrarios, fue creada por decreto y tiene un reglamento que regula su funcionamiento y con frecuencia, se encuentra mejor organizada y es más eficiente que las otras y;

2o.- A diferencia también, de las otras; la Procuraduría de Asuntos Agrarios, atiende solamente los problemas agrarios y los relacionados con ellos.

4.- CRITICA.

El Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, al ser suprimido por la Ley de Secretarías de Estado de 7 de diciembre de 1946, que creó la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Educación Pública, trajo como consecuencia el desvirtuo de las intenciones plasmadas en la exposición de motivos del decreto de 1o. de enero de 1936 que había creado el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, al ser sustituido éste, por la Dirección General de Asuntos Indígenas, dependencia de carácter burocrático debe ésta, someter todas sus disposiciones a la consideración del Presidente de la República, previo acuerdo con el Secretario de Educación Pública.

Respecto al Departamento de Procuradores dependientes de la mencionada Dirección éste, tiene varios procuradores en el interior de la República, en los lugares de mayor densidad demográfica indígena, quienes se entienden de gestionar en forma gratuita, la defensa de los intereses de los indígenas, atendiendo todos sus problemas, ya sean o no de carácter agrario; con lo cual la labor de estos procuradores se hace sumamente difícil, ya que a éstos no se les exige un grado de preparación suficiente al otorgárseles el puesto; para atender estos problemas, muchos de ellos inclusive son de carácter jurídico, a esto hay que agregar lo reducido del personal y el gran número de problemas que son sometidos a su consideración; con lo cual resulta obvio decir, que la Procuraduría de Asuntos Indígenas no cumple con el objeto para el cual fue creada, debido a la ausencia de un reglamento que controle señale atribuciones y guíe el trabajo de los procuradores.

Por lo que respecta a la Procuraduría de la C.N.C., valen en forma semejante las consideraciones hechas anteriormente, no debiendo ser así ya que siendo la Confederación Nacional Campesina el organismo representativo y unificador del sector mas numeroso de nuestra población, debe responder a los fines para los cuales fue creado, siendo el instrumento con el cual los trabajadores del campo deben presionar a Gobierno y opinión pública para la resolución de sus numerosos problemas.

En comparación con las procuradurías ante-

riores, es la Procuraduría de Asuntos Agrarios la que realiza con mayor acierto sus funciones, ya que es la única que funciona a través de un reglamento que desarrolla y detalla los conceptos comprendidos en el decreto que la creó.

En la actualidad las Procuradurías de Asuntos Agrarios funcionan a través de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas del Departamento Agrario; dicha Dirección se encuentra integrada por las siguientes oficinas:

- 1.-Oficina de Inspección;
- 2.-Oficina de Procuración y;
- 3.-Oficina de Quejas.

Dicha Dirección funciona de acuerdo con el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, publicado el día 26 de noviembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación; y es, específicamente, la Oficina de Procuración, la que realiza las funciones de la Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Jefatura del Departamento, que menciona el reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 3 de agosto de 1954.

Salvo la organización administrativa interna de las oficinas, el reglamento interior del departamento agrario, reproduce casi en forma literal los preceptos del reglamento de la procuraduría de asuntos agrarios de 1954; con algunas variantes, debidas precisamente a la mencionada organización administrativa que señala el reglamento interior.

##..

Diré ahora, para terminar con este punto, - que en la práctica, el funcionamiento y dependencia administrativa de los Procuradores de Asuntos Agrarios son los siguientes:

Por lo que respecta a los procuradores del Distrito Federal; estos dependen directamente de la Dirección General de Inspección Procuración y Quejas, como lo prescribe el reglamento interior; no así los procuradores adscritos a las delegaciones del departamento en las Entidades Federativas, ya que éstos están considerados como empleados de confianza, y dependen directamente de la Jefatura del Departamento.

Ahora bien, los procuradores, tanto unos -- como otros, ninguno realiza siquiera medianamente en -- forma satisfactoria sus funciones, debido a la poca preparación escolar de todos o casi todos ellos y a los -- bajos sueldos que perciben y que impiden a personas -- mejor preparadas en Derecho Agrario e incluso Profesionales en Derecho, preferentemente, solicitar un empleo de esta naturaleza.

Por otra parte, el número tan reducido de Procuradores (uno para cada Entidad Federativa); y el presupuesto tan bajo que se les tiene asignado, son -- otros obstáculos para el buen funcionamiento de la institución.

##...

5.- COMO PROTEGER EFECTIVAMENTE LOS INTERESES JURIDICOS
Y ECONOMICOS DE LOS CAMPESINOS.

Es indudable que el funcionamiento de la - -
Procuraduría de Asuntos Agrarios, es absolutamente - - -
imprescindible para satisfacer una de las necesidades - -
básicas en el ámbito del Derecho Agrario, como es, la del
asesoramiento jurídico del campesino, en la atención de -
sus problemas del campo.

Por desgracia, la clase campesina de México,
como es conocido tanto para los que están relacionados --
con los problemas del campo, como para los que no lo es -
tán, no se encuentra capacitada para exponer debidamente-
sus problemas y defender sus derechos establecidos en - -
las leyes agrarias emanadas de la Constitución.

Toca, de esta manera, a la Procuraduría de -
Asuntos Agrarios, representar a los campesinos en la - -
atención de sus problemas agrarios y los relacionados con
ellos ante las autoridades administrativas y judiciales,-
facilitándoles consejo, patrocinio y medios que les per -
mitan conseguir la feliz resolución de los problemas re -
lacionados con sus intereses jurídicos y económicos en el
campo.

Para tal efecto, considero, que a mi juicio,
el actual reglamento de la procuraduría de asuntos - - -
agrarios, no obstante, que constituye un gran avance en -
nuestra legislación agraria por haber dado forma a la - -
institución creada por el decreto de lo. de julio de - -
1953, debe ser modificado, para que dicha institución - -

cumpla en forma mas eficaz su misión de llevar a todo --
el ámbito del País, los beneficios de la reforma agraria.

Por lo anteriormente expuesto, sugiero el --
siguiente proyecto de Reglamento de la Procuraduría de -
Asuntos Agrarios, con la finalidad de que dicha institu-
ción tenga un funcionamiento mejor y mas eficaz.

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS
AGRARIOS.

Art. 1.-La Procuraduría de Asuntos Agrarios--
se integrará por una Dirección General de Procuración, --
Inspección y Quejas y por Procuradurías en cada una de --
las Delegaciones en las Entidades Federativas.

Art. 2.-La Dirección General de Procuración,
Inspección y Quejas, comprenderá las oficinas:

I.-De procuración.

II.-De Inspección y Quejas.

Art. 3.- Son atribuciones y deberes del Di -
rector General de Procuración, Inspección y Quejas.

a).-Dirigir y coordinar las actividades --
que de acuerdo con el reglamento de --
semepñen la Oficina de Procuración y -
la Oficina de Inspección y Quejas.

b).-Comisionar a cualquiera de los Procu-
radores Agrarios o Inspectores en su -
caso para el despacho de determinado -
negocio.

c).- Acordar semanalmente con el titular-
del Departamento Agrario sobre las - -
actividades de la Dirección a su cargo.

d).- Ordenar se lleve una estadística de --
los trabajos realizados y de los pen -
dientes de resolución.

Art. 4.-Corresponde a la Dirección General de Procuración, Inspección y Quejas, a través de su Oficina de Procuración la jefatura y el control directamente de todas las Procuradurías adscritas a las Delegaciones del Departamento en los Estados y Territorios Federales.- Por lo que respecta al Distrito Federal habrá una Procuraduría en la oficina de procuración.

Art. 5.-La Oficina de Procuración se integrará por:

- a).-Un jefe; que dependerá inmediatamente del Director General de Procuración, Inspección y Quejas.
- b).-Un Subjefe; y
- c).-El Personal Administrativo necesario y autorizado en el presupuesto.

Art. 7.-El jefe y el Subjefe de la Oficina de Procuración; deberán ser Licenciados en Derecho con práctica reconocida en Derecho Agrario; debiendo satisfacer, además, los requisitos señalados en los incisos a), b), c), d) y e) del artículo siguiente.

Art. 8.-Los Procuradores y Subprocuradores de Asuntos Agrarios, deberán llenar los siguientes requisitos:

- a).-Ser Mexicanos y estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- b).-Mayor de 25 años de edad.
- c).-No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie

asignada a las propiedades inafectables;

- d).- No desempeñar cargo alguno de elección popular, o ser dirigente de las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras;
- e).- Ser de reconocida honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo; y
- f).- Presentar y aprobar un examen de admisión ante la Dirección General, para demostrar su capacidad en el desempeño de las funciones que se les conferirán.

Art. 9.-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 se 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 y Eficiencia de la Direc --

ción General de Administración; y

III.-Coordinar las actividades de dichas Procuradurías.

Art. 10.-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 mas 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 co - munes, en cualquier juicio en el que --- fueren parte y que tenga 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 inter- vengam sus asesorados o representados que se tramitan 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 que en materia agraria se susciten entre uno y otro núcleo de población, entre éstos 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 en forma periódica el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los distintos problemas existentes y de realizar investigaciones personales en los asuntos de que se encuentren conociendo;
- VII.- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido o sean dotados en lo futuro. Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con

instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades - - rurales, de asociaciones cooperativas, - comités o patronatos proconstrucción 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;

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;

X.- Asistir, en su caso, a las asambleas que convoquen los representantes de la Di - - rección de Promoción Agrícola Ejidal, sobre fondos de inversión colectiva, para que éstos sean aplicados correctamente, - comprendiéndose lo relativo a la parcela escolar.

XI.- Asesorar a las Comunidades Agrarias, ante las jefaturas de Zonas del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., y ante - las sociedades locales de crédito Ejidal, procurando que los créditos concedidos - a los socios, tengan la inversión para - lo que fueron otorgados.

XII.- Llevar una relación exacta de todas --
las actividades en que se intervengan, --
indicando con precisión la clase de pro-
moción, la fecha de iniciación y térmi --
no de cada negocio o el estado en que se
encuentren los trámites de los asuntos --
que promuevan, esta relación la llevarán
en un libro que se titulará "Registro --
de Actividades de la Procuraduría de --
Asuntos Agrarios de.....

(De la Entidad Federativa de su adscrip-
ción).

Art. 11.-Los procuradores de asuntos agrarios
están facultados para recibir y transmitir inmediatamente
a la Oficina de Inspección y Quejas del Departamento, las
quejas que presenten los campesinos en sus respectivas --
jurisdicciones y están obligados a realizar, en auxilio --
de dicha oficina, las investigaciones, que ésta o las au-
toridades superiores, ordenen, con relación a las quejas-
presentadas.

Art. 12.-Las faltas temporales del Director-
General, de los Jefes de Oficina y de los Procuradores --
de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, se-
rán cubiertas por el Subdirector, Subjefes de Oficina y --
Subprocuradores, respectivamente; las faltas por mayor --
tiempo, así como las absolutas, por el sustituto que --
nombre el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y-
Colonización.

Art. 13.-Todos los servicios que presten -- a los campesinos los procuradores de asuntos agrarios y los Subprocuradores serán gratuitos y se impartirán de -- oficio o a petición de parte, sin distinción alguna de -- carácter político o ideológico, a todos los campesinos -- del País.

La infracción de este precepto será casti -- gada, de inmediato con la destitución del cargo, indepen -- dientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilida -- des de funcionarios y empleados de la federación.

TRANSITORIO.

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

CONCLUSIONES.

1a.-En la comunidad agraria azteca, no hubo -- una protección para los trabajadores de la tierra, ya que -- fueron los aztecas libres que formaban la minoría, los -- únicos que gozaron de la institución denominada calpulli.

Durante la Colonia se otorgó al indio la pro -- piedad de la tierra en forma comunal, transmisible solo por herencia, no obstante, el español aprovechando la ignoran -- cia de aquél lo despojó. En esta época encontramos los pri -- meros antecedentes de las Procuradurías de Pueblos, al ser -- creados por las Leyes de Indias los Procuradores Generales -- y Particulares de Ciudades y Pueblos.

En el México independiente, el Gobierno para -- remediar la defectuosa distribución de habitantes en el te -- rritorio nacional, expidió una serie de leyes sobre Coloni -- zación, que el indio no aprovechó debido a su ignorancia, -- a la ausencia de un gestor que lo asesorara y al peculiar -- arraigo a la tierra que tiene el indígena.

2a.- Durante el imperio de Maximiliano, es -- cuando se hace por vez primera el intento de organizar una -- institución asesora del campesino, al ser establecida por -- decreto de 13 de octubre de 1864, la Procuraduría de -- -- Indios.

3a.-Es el decreto de 22 de noviembre de 1921 -- y su reglamento de 25 de octubre de 1922, en donde podemos -- encontrar los antecedentes de la Procuraduría de Asuntos -- Agrarios.

Las Procuradurías de Pueblos establecidas -- por los citados ordenamientos, cumplieron con su función de auténticas impulsoras de la reforma agraria.

4a.-Por decreto de lo. de enero de 1934, -- se reforma el artículo 27 Constitucional, con lo cual -- se pretende perfeccionar técnicamente las instituciones de la reforma agraria, creándose, también, por decreto -- de 18 de enero del mismo año, el Departamento Agrario -- pasando a depender de éste las Procuradurías de Pueblos.

5a.-Don Adolfo Ruiz Cortines como Titular -- del Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le -- concede la fracción I del artículo 89 constitucional, -- promulgó el decreto de lo. de julio de 1953 mediante el -- cual se procedió a crear la actual Procuraduría de Asun- -- tos Agrarios, con el objeto de integrar un cuerpo de pro- -- curadores que asesoren a los campesinos en todas las -- gestiones de carácter agrario y las relacionadas con -- ellas, ante las autoridades competentes.

6a.-Con el fin de facilitar la observancia -- del decreto de lo. de julio de 1953 que creó la actual -- procuraduría agraria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954 el reglamento que -- vino a establecer los lineamientos jurídicos de la insti- -- tución.

No obstante que la expedición de dicho regla- -- mento constituye un gran avance en la legislación agra -- ría Mexicana, ésta adolece de las deficiencias que -- -- -- apunté en el capítulo V de este trabajo y que en térmi --

nos generales son las siguientes:

a).- En su artículo 10. no señala en qué forma debe estar integrada la Oficina Coordinadora; que es la Dependencia del Departamento Agrario destinada a dirigir las actividades y coordinar las funciones de las Procuradurías Agrarias de la República, esta deficiencia, tiene como consecuencia una organización inadecuada de la institución, en virtud de que se omitió establecer en qué forma se iba a dirigir. Otra consecuencia es la anarquía que existe en algunas Procuradurías Foráneas que hacen caso omiso de las instrucciones que les dirige la Oficina Coordinadora que dentro del actual reglamento no está capacitada legalmente para corregir estas deficiencias, además, el poco personal adscrito a dicha oficina y la falta de presupuesto ha originado que ésta, no tenga los medios adecuados para cumplir con eficiencia las labores que le son encomendadas.

b).- Los artículos 20. y 30. del reglamento, limitan considerablemente la actuación de los Procuradores Agrarios al someter su actuación solamente a petición de parte, originando con esto que nuestros campesinos no sean beneficiados con la

acción de las procuradurías.

c).-En el artículo 4o. del Reglamento se --
establecen los requisitos que deben --
llenar los funcionarios de las procuradurías, omitiendo los relativos a la nacionalidad y a la edad de los sujetos --
destinados a ocupar los puestos de la --
institución.

7a.-El Jefe del Departamento Agrario ha emitido numerosas circulares para suplir las deficiencias --
del actual reglamento de la institución y la deficiente --
y limitada actuación de los procuradores agrarios, lo --
cual es testimonio de la necesidad de formular una nueva ley reglamentaria que forme la base de una reorganización de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

8a.-Con el objeto de dar una mayor importancia y estabilidad a la institución, sería conveniente --
se incluyeran uno o dos artículos relativos, dentro del Código Agrario.

B I B L I O G R A F I A.

- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- (El problema agrario en México)
"Introducción al estudio del Derecho Agrario"
"El sistema agrario constitucional".
- ANGEL CASO. Derecho agrario".
- G. VAZQUEZ ALFARO. "La Procuraduría de Asuntos Agrarios"
Tesis.
- ANGEL CRUZ MORENO. -"Influencia de la Legislación de Indias
en el Derecho Agrario Mexicano". Tesis.
- OTHON DE MENDIZABAL. - "Obras Completas".
- JESUS SILVA HERZOG. - "El Agrarismo Mexicano y la Reforma -
Agraria".
"Trayectoria Ideológica de la Revolución
Mexicana".
- MOISES T. DE LA PEÑA. - "Mito y Realidad de la Reforma Agra -
ria en México".
- FRANCISCO GONZALEZ DE COSSIO. - "Historia de la Tenencia y -
explotación del campo desde la época precor -
tesiana hasta la Ley del 6 de enero de 1915.
- MENDIETA NUÑEZ Y R. ALCERRECA. - "Proyecto de Código Agrario".
- MARTHA CHAVEZ. - "Derecho Agrario en México".
- MANUEL FABILA. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria en -
México".
- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER. - "La Reforma Agraria".
- MENDIETA Y NUÑEZ Y OTROS. - "Revistas de Derecho Agrario".
- GABINO FRAGA. - "Derecho Administrativo".
- F. TENA RAMIREZ. - "Derecho Constitucional Mexicano".
"Recopilación de las Leyes de Indias."