





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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA REGISTRO DE BIENES EN MÉXICO.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA

FRANCISCO ESCOBAR OLIVARES

PARA OBTENER POR LA

DIPLOMATURA DE DERECHO

MÉXICO 1967

EXAMENES
PROFESIONALES

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO BAJO LA
DIRECCION DEL SR. LIC. GUILLERMO VAZQUEZ
ALFARO, CON LA AUTORIZACION Y SUPERVISION
DEL SR. LIC. RAUL? LEMUS GARCIA, DIRECTOR DEL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO.--

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

SR. TOMAS ESCANDON SEVERO Y

SRA. MARIA ROSA RIO OLIVARES DE ESCANDON.--

Y A MIS HIJOS COMO UN CAMINO A SEGUIR.--

INTRODUCCION

Uno de los capitulos fundamentales en la actual problemática agraria se encuentra, sin duda, en la necesaria reestructuración de la registratura agraria. Evidentemente, ni la legislación que actualmente rige en la materia ni los multiples organismos gubernativos encargados de su aplicación, cumplen satisfactoriamente su cometido, puesto que si así fuera no existirían el número aproximado de 3'000.000 de campesinos carentes de tierra, una deficiente productividad en todos los sectores, las invasiones y despojos inasolubles, malversaciones y dilapidaciones de fondos estatales, en fin, una serie de irregularidades de toda clase, de las que ni siquiera llegan a enterarse las más elevadas autoridades agrarias.

En efecto, si el sistema jurídico está plagado de deficiencias, el sistema administrativo no -

lo está venen y lo más grave es que las fallas humanas entorpecen señaladamente su funcionamiento. Por ello, preocupado simultáneamente por las angustias del hombre del campo que por cualquier motivo tiene que tratar sus problemas con el personal federal o local de las oficinas agrarias, pretendo aquí exponer, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la forma en que a mi juicio puede y debe reorganizarse la administración pública en todo aquello que se refiere al agro, pero muy especialmente, en lo relativo a los órganos que desempeñan de hecho o de derecho funciones jurisdiccionales.

La magistratura agraria tiene en México, sus más lejanos antecedentes en la época precolonial. El Derecho Azteca, principalmente consuetudinario, contó con un bien organizado sistema judicial, en el cual los tribunales agrarios actuaban dentro de la institución básica: el Calpalli, con una singular eficiencia y una honradez que ya quisiéramos para nuestros días. La sociedad azteca, además de la guerra y de la religión se dedicó a-

la agricultura, de aquí que esta actividad tuviera una excepcional importancia en aquélla.

En el descubrimiento y colonización del Nuevo Mundo la cuestión agraria ocupó un primer lugar. La dominación de lo que habría de ser la Nueva España se logró, extendida y consolidada gracias a las instituciones agrarias organizadas conforme a las tradiciones peninsulares e hispanas y modeladas de acuerdo con los nuevos territorios y los propósitos imperialistas de la época. En éstas, los órganos coloniales tuvieron importantes atribuciones agrarias, tanto en lo relativo a la adjudicación de derechos reales, como en lo referente a la resolución de controversias relacionadas con la posesión y titularidad de inmuebles rústicos. En los años del descubrimiento de América, funcionaban ya en la Península Ibérica, tribunales especializados en materias de tierras y aguas; éstos fueron establecidos también en nuestro suelo.

La incipiente organización del gobierno en los primeros años de la vida independiente, no permitió una decisiva actividad en nuestra materia. A-

demás de la colonización, nada puede decirse de la acción agraria de los primeros gobiernos nacionales. Dicha tarea fué realizada únicamente como una adjudicación de extensas superficies, generalmente a individuos o empresas extranjeras.

Lo lamentable fué que casi la totalidad de los órganos gubernativos que operaron durante la Colonia, fueron desahuciados en la primera época de vida autónoma. Prácticamente, la única dependencia dedicada a esos asuntos fué la Secretaría de Fomento o Ministerio de Fomento, antecesor de la actual Secretaría de Agricultura y Ganadería. Es hasta la Ley del 6 de enero de 1915 en que se encuentra el primer antecedente concreto de la existencia y funcionamiento de instituciones dedicadas a la redistribución de los recursos agrarios, siguiendo una política de Reforma Agraria.

La Ley fundamental aprobada en Querétaro el año de 1917, a la cual se incorporó la Ley Agraria de 1915, ascendió al rango constitucional el sistema administrativo agrario que había iniciado su-

funcionamiento apenas 2 años antes. La Comisión--
 Nacional Agraria, vinculada a la Secretaría de Fo-
 mento, y las Comisiones Locales Agrarias, tuvieron
 así una existencia constitucional en nuestro medio
 jurídico. Este sistema se regulaba, con ligeras--
 variantes, a través de las primeras Leyes reglamen-
 tarias que siguieron al artículo 27 de la referi-
 da Constitución Federal.

Entre los años de 1933 y 1934, a consecuencia
 de una Convención del entonces recién organizado--
 Partido Nacional Revolucionario, se propuso al Pri-
 mer Magistrado de la República la creación de una-
 dependencia directa del ejecutivo federal, para en-
 cararse de la ejecución y aplicación de las Leyes
 Agrarias. Así, por Reforma Constitucional de ---
 1934, la estructura administrativa federal se ----
 transformó, creándose el Departamento Agrario. So-
 bre esta Institución y las demás modificaciones in-
 troducidas por la citada Reforma se elaboró y exten-
 dió el primer Código de la República, el multivolu-
 men de 1930. A dicho ordenamiento le siguen los Códig-
 os de 1940 y de 1943, éste último vigente.

Desde la Reforma Constitucional del año del--

34, prácticamente no ha ocurrido una transformación importante en nuestro campo de estudio, si bien -- tanto en los dos últimos Códigos Agrarios, como en las diversas Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, así como en el uno de decretos, se han -- cambiado del Departamento Agrario a la Secretaría de Agricultura, o viceversa, determinadas funciones, con el consiguiente traslado de las Dependencias correspondientes. Sin embargo, en lo general, las funciones jurídicas y técnicas que se relacionan con la redistribución de las tierras y -- aguas por las diversas vías agrarias, siguen realizándose por el actual Departamento de Asuntos Agrarios, en tanto que las funciones de carácter económico referente a la producción agropecuaria, son -- desarrolladas por la actual Secretaría de Agricultura y Ganadería. Por tanto, sin perjuicio de que hagamos una somera referencia a la referida Secretaría y otras Instituciones, nuestro objeto fundamental de estudio será el Departamento del Raro y los órganos y representaciones de los núcleos de -- población censal y ajlial que la propia Dependencia del Ejecutivo Federal controla.

Los productores rurales, sepan o no expresarlo textualmente, sienten en carne propia la urgencia de transformar radicalmente nuestra estructura administrativa agraria. Al án teórico-revolucionario no llegó alguna vez a pedir a gritos--prácticamente, que desapareciera el Departamento de Asuntos Agrarios, para así aliviar los males de los campesinos, borrando de un golpe el órgano que complica y eterniza problemas. Pero nosotros pensamos que el inmaculado ideólogo agrarista que fué Antonio Díaz Soto y Gama no estaba en lo correcto al proponer tan radical solución. En cambio, estimamos que un estudio modesto pero serio de esta cuestión puede contribuir a señalar las actuales--fallas y a proponer los cambios legales para regenerar el repetido órgano federal. Extirpar sí lo indeseable, o más bien dicho, prescindir y sancionar a todos aquellos que traicionan la Reforma Agraria, revisar y reorganizar procedimientos y, en suma, hacer más funcional ese ya viejo aparato-burocrático que funciona en muchos casos, con normas que hubieran resultado anticuadas e impropias-- aún en la época colonial.

La reforma administrativa planteada por el Primer Registrado de la República en su último mensaje a la Nación, tiene un extensísimo campo en todo lo que se refiere a la política agraria nacional. No desconocemos algunos esfuerzos que en esta materia se han hecho, pero creemos sinceramente que se ha omitido lo fundamental. Las actividades agrarias siguen planificándose, sin una conexión necesaria, con la debida atención a todos los diversos problemas nacionales. La estructura agraria no constituye algo aislado en la vida nacional, debe pues considerárselo en una forma orgánica y atendiendo a la interdependencia que guarda con otros factores.

Nuestra humilde voz de hombres surgidos en el trabajo de la tierra y venturoso talento capacitados en la célebre Casa de Estudios de la República pretende, en un noble propósito, trascender los límites de la Ciudad Universitaria, para contribuir a formar conciencia en el sector público y privado acerca de la importancia que para todo el país tiene la reestructuración de la Registratura Agraria.

Quiera el espíritu inmortal de nuestro insig-
ne estadista michacano, el gran José María More-
los y Pavón, que nuestro movimiento se ilumine y
llegue a la expresión práctica de la vida pública-
nacional.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MAGISTRATURA AGRARIA EN MEXICO.

a).- La Magistratura Agraria en el
Derecho Azteca.

b).- Autoridades y Organos Agrarios
en la Nueva España.

CAPITULO I°

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MAGISTRATURA AGRARIA EN MEXICO.

a).- La Magistratura Agraria en el Derecho Azteca.

A pesar de las relativas dificultades que para el conocimiento del antiguo Derecho Azteca existen, acudiendo a la llamada "Matrícula de tributos", singular - código precortesiano y a otros importantes documentos como los códices MEXICANO, MICHUACANO y CALIQUILTECO, pueden obtenerse importantes datos históricos, etnoográficos y en general sociológicos, de los cuales el investigador jurídico necesita desprender minuciosamente la materia que le ocupa.

Además de las fuentes de referencia tienen importan

cia para nuestro asunto. Las crónicas de los conquistadores---
e historiadores hispanos de la época de la Conquista o de --
años sucesivos a ésta.

Entre dichas obras resultan las siguientes:

Cartas de Relación de Hernán Cortes.

"Historia verdadera de la Conquista de Nueva España", cu-
yo autor, Bernal Díaz del Castillo, hizo una importante des --
cripción de la vida en las ciudades, nobles y mercados azte-
cas.

"Historia General de las Indias", publicada en 1522 por--
Francisco López de Gomara, contiene valiosa información acer-
ca de la organización social azteca.

"Historia General de las Cosas de Nueva España", publica-
da en 1569 por Bernardino de Sahagún; expone la organización -
social y económica azteca fundándose en relatos de viejos indí-
genas sobrevivientes.

"Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva Espa-
ña", obra singular de Alonso de Ercilla, en la que su autor --
presenta la más importante información para nuestro tema, en--
relación al régimen agrario en general, en particular al Colpu-
lli, así como numerosos datos históricos y etnográficos.

"Historia de los Indios de la Nueva España", obra de Fray Toribio de Benavente o Motolinía, acerca de la organización social económica azteca.

Además pueden citarse las obras de Pomar: "Relación de Tetzaco" y de José de Acosta: "Monarquía Indiana".

Durante la colonia, algunos historiadores indígenas se dedicaron a estudiar el pasado de sus antecesores y llevaron a producir muy importantes trabajos, entre los cuales, por lo menos, para la investigación jurídica son fundamentales los siguientes:

Obras de Don Fernando de Alva Ixtlixóchitl: "Historia de la Nueva España"; "Historia de los Señores Chichimecas" y "Compendio Historico del Reino de Texcoco". En las obras de éste autor encontramos las famosas ordenanzas del Rey poeta texcocano.

"Cronica Mexicana" de Hernando Alvarado Tezozómoc, en la que su autor formuló una acertada explicación de las Instituciones Sociales aztecas.(1)

Varios siglos antes de la llegada de los aztecas al valle de México y a nuestro Altiplano, en éstas regiones florecieron importantes culturas, algunas de ellas apenas recién descubiertas. La más antigua, seguramente, fué la de Cuicuilco, situada en la parte sur del Distrito Federal, de la cual apenas se tiene noticia. En segundo término, cronológicamente tenemos

a la Cultura Teotihuacana. Inseguida a la de Azcapotzalco y finalmente la Cultura Tolteca que data de los años 900 a 1000 -- de nuestra era y de la cual las primeras fuentes históricas aztecas pretenden vincular un antecedente reconociendo como antepasados a los Toltecos. Las tres culturas preaztecas ya mencionadas, pudiera decirse que no alcanzaron etapas superiores en materia de organización estatal y jurídica, si por éstas se entiende una diferenciación perfectamente técnica de los órganos de gobierno. Esto es que antes de la civilización azteca, los pueblos que habitaron el actual territorio central de la República no llegaron propiamente a organizar una magistratura agraria. Esta consideración se corrobora en los datos obtenidos en las obras precedentemente citadas y en algunas investigaciones actuales. Sin embargo, ya desde la época de Cuicuilco, miles de años anteriores a la era cristiana, el ser humano practica la actividad agrícola en el Valle de México, pero ésta no se encontraba regulada jurídicamente ni sujeta al control de autoridades que por entonces tenían un carácter fundamentalmente religioso o militar.

Al declinar la Cultura Tolteca en la repetida región, a principios del siglo XIII se realizó la invasión chichimeca y el establecimiento de la correspondiente cultura.

Los aguerridos chichimecos, con anterioridad cazadores y recolectores de frutos silvestres, encontraron un lugar propicio para su establecimiento en el Altiplano. Aprendieron --

agricultura y no dedicaron a ella. Iniciaron la organización de lo que llegaría a ser una ejemplar administración pública y fundaron la señorial capital de Tenepco. En ella, en la época de Netzahualcoyotl, llegó a existir una organización jurídica-- con disposiciones agrarias que nos hacen alardear la existencia de una verdadera magistratura de este carácter, como puede desprenderse de su lectura. (2)

Por otra parte, en las épocas del establecimiento y florecimiento otomíense tuvo lugar el arribo de los aztecas y su establecimiento original en Chapultepec, donde permanecieron sometidos a Salinaoán, para obtener su libertad al resultar triunfantes-- en la guerra contra Xochimilco.

Finalmente, el inquieto pueblo azteca encontró el que sería lugar definitivo de su grandeza, en 1325 se funda Tenochtitlán sobre territorio de linado por Azcapotzalco, y cuya hegemonía señalaron sometidos los aztecos hasta 1430. A partir de este año, como consecuencia de las importantes victorias militares de sus capitanes, el pueblo mexica aseguró y extendió su poderío hasta el principio mismo del siglo XVI. A las conquistas de Itzcoatl, Moctezuma I, Axayácatl y Ahuitzotl siguieron-- importantes reformas sociales, de las cuales, en materia agraria-- tuación, de las cuales nos ocuparemos más adelante.

A la expansión de Tenochtitlán siguió la evolución y progreso de un centro artesanal y comercial gemelo a la gran ciudad, la riquísima Tlatelolco, ciudad de los Pochteca.

El Derecho comienza a perfeccionarse en la organización--- azteca, con posterioridad a la guerra de Azcapotzalco, por la triple alianza integrada por Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba. Dicha evolución como es natural, siguió a la evolución de la sociedad azteca, cuyo sistema jurídico tuvo como nota principal-- la de ser fundamentalmente consuetudinario. Por otra parte,-- el Derecho no alcanzó una total independencia de las institucio-- nes religiosas; no pudo consolidarse un sistema jurídico autó-- nomo. Sin embargo, es posible diferenciar en el Derecho Azte-- ca diversas disposiciones en relación a las materias reguladas: civil, penal, mercantil y agraria, aunque no existió una dis-- tinción entre las disciplinas jurídicas tradicionales. Las -- fuentes jurídicas, en orden de importancia, fueron la costumbre, la legislación probablemente consagrada en signos ideográficos-- y la jurisprudencia de los tribunales de varias clases, a los -- que nos referimos en detalle. En suma que para quien date de la existencia y de la categoría histórica de la Civilización -- Azteca, el Derecho Azteca es una positiva prueba de la organi-- zación y cultura del propio pueblo, aceptable comparativamente-- en relación al desarrollo alcanzado por otras naciones. (3)

Para seguir los distintos grados de progreso de la legisla-- ción azteca y distinguir las diversas etapas en la organización de la estructura agraria indígena, conviene referirnos a los "tres etapas en la evolución de la sociedad azteca" que entre los Siglos XIV y XV han sido establecidas por el científico -- E. Metz en la siguiente forma:

Primero: ORGANIZACION GENTILICIA a la época inmediata a la fundación de Tenochtitlán, estructurada originalmente en cuatro grandes calpallis con sus respectivos jefes y magistrados, con una vinculación central en la asamblea conjunta de los propios núcleos de población. Esta organización fue calificada como "tribal", por Baudouin.

Segundo: ORGANIZACION DEMOCRATICA MILITAR, a partir del inicio del siglo XV ascendió la clase guerrera, con motivo de las conquistas aztecas. El Consejo o Tlatocan, - órgano superior de gobierno, se estructuró en forma aristocrática y con predominio de los principales capitanes. Dos funcionarios superiores, uno para asuntos civiles y otro para la guerra; respectivamente: CUIHUACUIL y TLACATECUICUI.

Tercero: ETAPA DE INCIPIENTE ORGANIZACION DEL ESTADO. A partir de la conquista de Azcapotzalco, en 1430, se comenzó a eclipsar la antigua asamblea popular de los Calpalli originales; el anterior régimen agrario, con fundamento en los propios pueblos, sufrió una importante transformación. Se inició la concentración de poder en la aristocracia guerrera y se consolidó y extendió la propiedad agraria de los nobles militares. Los territorios conquistados se organizaron regionalmente y se designaron los correspondientes gobernadores, jueces y agentes fiscales; asimismo, la administración judicial y tributaria central se incrementó conforme a la expansión política. (4).

En términos más simples, Manuel M. Moreno considera que los vínculos fundamentales de la sociedad azteca fueron familiares, religiosos y políticos, señalándose la distinción de clases sociales. Según el propio autor, después de un período de noventa años de extensión de sus dominios, los aztecas lograron llevar su influencia por una gran parte del presente territorio nacional: por el Norte, hasta el valle de Tehuacan; por el Sur, hasta Guatemala; por el Este, incluyendo territorio veracruzano y en el Oeste, más allá de Guerrero y parte de Michoacán. En la época de la llegada de los españoles al Altiplano, los aztecas tenían la siguiente forma de gobierno, según el propio Moreno: oligarquía teocrática militar, con tendencia hacia la monarquía (5).

De una especial trascendencia para nuestra tema, no por una mera curiosidad histórica, sino por las importantes y ejemplares experiencias que implican, la organización de las diversas magistraturas en el bien articulado sistema judicial Mexicano se integraba por varias jurisdicciones, - establecidas en consideración a la categoría de los sujetos jurídicos, a la cuantía del asunto y materia del mismo. En este aspecto, aunque no pueda hablarse todavía de tribunales precisamente agrarios, algunos órganos jurisdiccionales tuvieron asuntos de esta clase en su mayoría. La división territorial original y la regional de los territorios conquistados, influyó también en la organización judicial (6).

En una visión general, los principales órganos que integran el referido sistema judicial fueron los siguientes:

TICALLI: Tribunal existente en cada Calpulli, conocía de los asuntos propios de los macehuales, frecuentemente en materia agraria.

Tlacxítlan: Integrado por tres magistrados, conocía especialmente de asuntos de interés para la nobleza, de una mayor cuantía que los correspondientes al órgano primeramente mencionado.

TOMPANI: Tribunal de doce magistrados y el Cihuacóatl, conocía de las sentencias de cuarto propuestas por el Tlacxítlan u otros tribunales menores.

Tecuicalli: Integrado por dos magistrados, uno noble y otro jefe militar. Conocía de los delitos atribuidos a la aristocracia guerrera.

TRIBUNALES DE GUERRA: Integrados por cinco jefes distinguidos, funcionaron en el campo de batalla.

TRIBUNALES DE LOS POCHTERCA: Un tribunal central integrado por tres magistrados y un juez especializado en cada mercado. Conocían de asuntos comerciales.

TRIBUNALES ECLESIASTICOS.

TRIBUNALES ESCOLARES: Para los diversos centros educativos.

A las mencionadas instituciones se encontraban adscritos algunos auxiliares judiciales, como el TEACUJLO, pintor de jeroglíficos encargado de llevar la relación del proceso, el TEQUILATO, una especie de notificador, y un regular número de guardianes del orden. Por otro lado, las partes acudían frecuentemente a los servicios de una especie de abogado denominado Tepantlatl.

Ahora bien, en el régimen agrario de los aztecas se comprendieron las tierras asignadas a los gobernantes y nobles, las correspondientes a las instituciones religiosas y guerreras y las pertenecientes a los núcleos de población. Estas últimas fueron el eje territorial de la mandada organización: el Calpuli, calificada por Vázquez Alfaro, como institución fundamental en los aspectos político, económico y social de la vida azteca (7).

En un principio, el Calpuli se formaba por una familia numerosa o por varias familias fundadoras, vinculadas por creencias religiosas y dioses comunes. Asimismo, el propio núcleo participaba de intereses materiales colectivos y como el medio principal de vida era la agricultura, ocupaba determinadas extensiones de tierra para habitación y trabajo. La titularidad sobre tales superficies se reconocía por la tradición y por el Estado, conforme a un sistema jurídico consuetudinario. La agrupación así integrada llegó a constituir la fundamental unidad territorial, militar, política y religiosa de la sociedad azteca; como puede corroborarse consultando las obras de Morano, Monzón

27
y Romero Vargas (8).

En la época precolombina, una importante parte de la tierra cultivable dentro de los dominios aztecas, se encontraba ocupada por los Calpalli. Prácticamente no existieron tierras baldías en el Altiplano, según de Alva Ixtlixóchitl quien escribe: "porque es tanta la multitud de las gentes que en estas partes son, que si en palma de tierra hay que no está labrada" (9).

Dentro de su organización interior, el Calpalli poseía sus propias autoridades y se regía por sus costumbres y tradiciones particulares, sin que por ello se encontrara desligado del sistema jurídico general. El gobierno del propio núcleo de población obedecía a un complejo sistema; sus miembros actuaban políticamente a través de coaliciones designadas y controladas por la asamblea del pueblo, ésta era representada regularmente por un consejo de ancianos, presididos por un jefe civil, que operaba al lado de un jefe militar. El primero de dichos funcionarios más denominado Calpullec y su designación tenía lugar por elección en asamblea; a él correspondían todas las funciones relativas a la tierra en el poblado. En efecto, el propio funcionario era el encargado de supervisar y ejecutar la distribución de las tierras y le correspondía representar al Calpalli en la defensa de sus intereses agrarios. Además, tenía facultades para decidir, en primera instancia y en un procedimiento sumario, las controversias que entre los miembros del núcleo se presentaran, con motivo de la posesión y cul

tivo de la tierra (19).

Conforme al sistema jurídico consuetudinario azteca, el poder fundamental en el ámbito del Calpalli, se encontraba en las asambleas de sus miembros. Estas se integraba con los varones de "linaje antiguo" o Pili, residentes en el poblado, y se reunía ordinariamente para hacer el nombramiento de jueces y otros funcionarios locales. Ante situaciones especiales, debía convocarse asamblea extraordinaria; entre las funciones propias de ésta, se encontraban la destitución y nueva designación de funcionarios por causa de muerte del titular.

En asamblea ordinaria del poblado, se integraba un órgano auxiliar denominado Consejo, en el cual figuraban los "ancianos, prudentes o indios cabezas" y de ellos dependía generalmente la designación de los principales jefes en lo civil o militar. Al propio Consejo ordinario correspondió, además, la asignación de parcelas individuales de cultivo a los jefes de familia, la calificación de los tributos y la general administración del Calpalli. Hétese la importancia de este órgano, en materia agraria, en la que actuaba en concordancia con el Calpallac.

El Consejo del Calpalli, presidido por los jefes civil y militar locales, procedía a la distribución de tierras, por orden vicaroso y en algunos casos, estableciendo turnos, en atención a circunstancias personales y familiares de los miembros del poblado, pero el interés colectivo de éste fue

considerablemente importante. La autoridad del referido -
órgano estaba condicionada por los usos y costumbres del -
Calpulli, pero lo relativo a la administración interna de
éste era más flexible. El reparto de tierras y los conflic-
tos, relativos, eran dilucidados conforme a normas consue-
tudinarias, atendiendo a las particulares circunstancias -
del caso y procurando la equidad.

Las principales autoridades internas del Calpulli eran,
en síntesis: la asamblea de sus miembros, el Consejo y los
jefes militar y civil. Además, la asamblea designaba los
siguientes funcionarios:

TEQUITLATOS, encargados de dirigir las faenas colecti-
vas en cooperación.

TLAYACANQUES, jefes de cuadrilla en trabajos colectivos.

CALPIXQUES, recaudadores locales de tributos;

TLACUICLO, cronista, historiador, registrador; consig-
naba el reparto de tierras, las decisiones del Conse-
jo, las leyes y sentencias, así como los símbolos re-
ligiosos y jerárquicos del grupo;

PETLACALCATEL, jefe del almacén colectivo y carcelero;

TEJOTLIS, funcionarios judiciales auxiliados por los
Tequitlatoques, actuarios y alguaciles; y

CENTEOTLALIXONES, vigilantes de las costumbres de un
número determinado de familias.

Como fundamental para nuestro tema, cabe hacer aquí la observación de que no sólo en el Calpulli sino en toda la sociedad azteca políticamente organizada, la función pública constituía más que un privilegio una honrosa obligación, derivada directa o indirectamente de la elección popular. El concepto del poder público, en el orden jurídico azteca, se encontraba condicionado por un profundo sentido ético-religioso y por un decisivo y elevado principio de servicio colectivo. El incumplimiento de los deberes correspondientes era severamente sancionado, no sólo en lo jurídico, porque el poder público no implicaba un derecho absoluto. En éste, se encontró seguramente una de las causas fundamentales de la grandeza de los Mexicas.

Zurita, cronista colonial, hizo muy importantes observaciones acerca del Calpulli; que entre las principales son las siguientes: "Calpulli o Chinacalli, que es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguas sus tierras y términos conocidos que son de aquella casa, barrio o linaje, y las tales tierras se llaman calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje". "Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando violaron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedruzcos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído, e tienen nombre del Calpulli y estas tierras, no son particular de cada uno del barrio,

sino en común del Calpulli, y el que las poses no las puede enajenar, sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. El Calpulli en singular e Calpullec plural. De estos Calpulli o barrios o linajes, unos son mayores que otros, según los antiguos conquistadores y pobladores las repartieron entre sí a cada linaje, y para sí y para sus descendientes, y si alguna casa se acaba, o acababan muriendo todos, quedan las tierras al común del Calpulli, y aquel señor o pariente mayor -el chinencallec- las dá a quien ha menester del mismo barrio, como se dirá adelante". "Por manera que nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del Calpulli o barrio"; siguiendo el mismo autor señala: "...podíamos dar estas tierras -las del Calpulli- a los de otro barrio a Calpulli a renta, y era para las necesidades públicas y comunes del Calpulli". "Si alguno había o hay sin tierras, el pariente mayor con parecer de otros viejos, los daba y dá las que han de menester conforme a su calidad y posibilidad para labrar, y pasan a sus herederos en la forma que se ha dicho.." "Si uno tenía tierras y las labraba, no se lo podía entrar en ellas otro, y si no crea buenas las podía dejar y buscar otras mejores y pedirles a su principal y si estaban vacías y sin perjuicio, se las daban en la forma que se ha dicho". "Cada Calpulli tenía sus tierras propias, y así ningún Calpulli tenía que ver en las tierras que pertenecían a los demás ni los otros podían inmiscuirse en lo relativo a sus terrenos". (11).

Respecto de la evolución general del Calpulli en la época precolombiana, Hendieta y Huffer recuerda que los aztecas vinieron del Norte, organizados en pequeños grupos constituidos por personas vinculadas por el parentesco y sujetas a la autoridad de los sabios ancianos y los jefes militares. En principio, el Calpulli se constituyó al asentarse los referidos grupos y organizarse en un determinado territorio que les fue reconocido o asignado por el primitivo sistema jurídico. Posteriormente, el vínculo sanguíneo pasó a segundo plano. Con el propósito de fortalecer un gobierno central, al realizarse el desarrollo político de la sociedad azteca, se ordenó un intercambio de familias entre los diversos poblados y con esto se logró suplantar la antigua fuerza de las relaciones fundadas en el parentesco. La concepción de la entidad agraria colectiva, como unidad distinta de sus miembros constituyó uno de los efectos principales de la transformación indicada; se conservó la división original de las parcelas de cultivo y de solares de habitación, pero los titulares y poseedores fueron movilizados en el referido cambio. (12).

b).- Autoridades y Organos Agrarios en la Nueva España,

En primer término, para referirnos a la materia indicada se hace necesario recordar que el dominio territorial de España sobre el Nuevo Mundo, se intentó justificar jurídicamente con las Bulas Alejandrinas, que el antiguo derecho castellano y principalmente por el fenómeno político de la conquista. Desde luego, fué esto último factor

el decisivo en la consolidación del poderío hispano sobre nuestro territorio actual; la supuesta trascendencia jurídica de los documentos pontificios, entendible y aceptable para su época, carecería en nuestro tiempo de toda relevancia en derecho. Empero, las Bulas de Alejandro VI habían de confirmar la supremacía de la autoridad material y sobre el de los monarcas castellanos sobre las nuevas tierras que inicialmente fueron descubiertas y ocupadas en función de intereses privados, pero sin perderse nunca, precisamente por la influencia de las propias Bulas y del derecho público hispano vigente en la época, el carácter de importancia estatal de la gran aventura ultramarina. Tenemos pues que en primer término, correspondió a los monarcas castellanos la categoría de principal autoridad en materia de tierras y aguas en el nuevo mundo. Del Rey, en efecto, había a desprenderse todo derecho que sobre bienes agrarios se estableciera en la Nueva España y, en última instancia, correspondía a su definitiva potestad la resolución de las múltiples controversias a este respecto.

J.M. OTS CAPDEQUI, uno de los más significados especialistas en el estudio del derecho Indiano, nos refiere la importancia de la función desempeñada por la burocracia hispana durante la época colonial. El propio autor indica que al producirse los descubrimientos colombinos, la antigua burocracia medieval se encontraba en una etapa de tecnificación y progreso. La recepción del derecho romano justinianeo y el gran desarrollo social y económico de las ciudades, en los siglos XII y XIII, habían producido ya importantes resultados. Las principales tareas de la Administración y del Gobierno comenzaban a ser compartidas por los militares, profesionistas y los dignatarios religiosos, con lo más selecto de la clase que surgía: La intelectualidad burguesa. La Monarquía,

apoyada en esta nueva burocracia -con formación profesional y orgánicamente jerarquizada-, había podido librar batalla victoriosa con los viejos poderes tradicionales: la antigua nobleza -indonita y rural- y los Cabildos de las ciudades. Se había convertido en una realidad institucional el cesarismo doctrinario de los romanistas. Un nuevo tipo de Estado -el Estado-Nación-, había logrado desplazar al Estado-Señorial y al Estado-Ciudad de las épocas anteriores. En el orden económico se habían cumplido las premisas -según Weber- del moderno Estado capitalista: un derecho nacional -el romano-justineano con su tecnicismo formalista- y una burocracia técnica y racional -con ajuste de su actuación a principios normativos-. En tales condiciones ocurrió el descubrimiento y conquista de América. (13).

Tan importante fué la intervención de la nueva burocracia letrada en la configuración jurídica y socioeconómica del Nuevo Mundo que con motivo de la pugna original entre intereses privados e intereses públicos de la Corona Hispánica, la elaboración y aplicación de una trascendente doctrina jurídica de interés social, fué obra singular de los funcionarios y oficiales surgidos en dicha nueva clase. América tuvo que ser reconquistada -dice Ots Capdequí-, cuando apenas había sido descubierta y fueron principalmente las huestes burocráticas, los Oidores y los Fiscales de las Audiencias, los Relatores y los Escribanos y los Oficiales de la Real Hacienda, los verdaderos animadores de esta empresa -reconquistadora, más política que militar. (14).

El autor que estamos siguiendo describe los principios políticos que originaron la formación histórica de la burocracia colonial, en los siguientes términos:

Es sabido que en España fue considerada como una regalía de la Corona, la provisión de toda clase de oficios públicos. Tu

vieron, por tanto, los reyes, amplia facultad para nombrar en cada caso a quien considerasen oportuno, o para dictar normas generales o especiales, a las cuales debieran ajustarse determinados nombramientos.

El ejercicio que los monarcas españoles hicieron de esta potestad, estuvo determinado por circunstancias históricas, por imperativo de una u otra política y aún por meras condiciones de carácter de algunos soberanos -recordemos los casos de los Austrias de la decadencia con su régimen de privados o validos-.

En la etapa histórica de los descubrimientos, fue el asiento o capitalación el título jurídico a través del cual se nombraron Adelantados y Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, Capitanes Generales y Alcaldes de Fortalezas. Estos nombramientos se hicieron vitalicia y hereditariamente, por dos o más vidas. Se concedió también a estos caudillos o empresarios de las expediciones descubridoras, que pudieran, a su vez, proveer determinados Oficios Públicos, dentro de los Distritos de sus respectivas jurisdicciones.

Pero este sistema excepcional, en el que, como hemos dicho, se acusan tan fuertes resabios señoriales, sólo excepcionalmente rigió a pesar de que todavía en el Siglo XVII vemos casos de individuos a los cuales se les concede el título de gobernadores en virtud de capitalación o asiento por el que se comprometen a realizar un nuevo descubrimiento, a fundar una nueva población o, simplemente, a la apertura de un nuevo camino.

Fuera de estos casos, numerosos pero excepcionales, en que la provisión de los Oficios Públicos se hizo mediante capitalación o asiento, la Real Cédula de gracia o merced fué el título

jurídico empleado para la designación de los funcionarios del Estado, singularmente cuando se trataba de cargos cuyo desempeño implicaba el ejercicio de una jurisdicción.

Estas gracias o mercedes reales se hicieron unas veces con carácter gratuito -en compensación de supuestos servicios prestados por el favorecido o por sus antepasados- y otras con carácter oneroso -en retribución de prestaciones pecunieras, que implicaban una compra encubierta del cargo.

No se debe olvidar tampoco, que en tiempos de Felipe II, se introdujo en las Indias la práctica, ya establecida en España, de que los oficios concejiles y los llamados de pluma -escribanos y relatores de Cabildos y Audiencias- fueran enajenados en pública subasta -a título de perpetuos y renunciables- adjudicándolos al rematante mejor postor.

Por eso puede hablarse, históricamente, de una burocracia profesional -Oidores y Oficiales de la Real Hacienda, principalmente- y de una burocracia política -Virreyes y Presidentes, Gobernadores y Alcaldes Mayores o Correidores- que ejercieron sus cargos respectivos con el respaldo técnico de los Asesores letrados.

Y en estos dos tipos de burocracia se acusaron las características peculiares de su distinta formación.

Los Oidores y Fiscales, lograron imprimir a la actuación de las Audiencias una línea de continuidad histórica doctrinal y orgánica, que falta muchas veces en la política desarrollada -por Virreyes, Presidentes y Gobernadores, en los cuales las características individuales de cada interesado se acusan de manera más destacada. La preparación técnica de los primeros, tuvo que impresionar forzosamente a los segundos, salvo en los casos

en que estos cargos estuvieron desempeñados por individuos de personalidad vigorosa. En cambio, sufrieron aquéllos las limitaciones inevitables de la deformación profesional que, en términos generales, no afectó a Virreyes y Presidentes.

Documentalmente es posible comprobar esto último en recientes investigaciones personales sobre el problema de la tierra en el Nuevo Reino de Granada durante el Siglo XVIII. Fueron los Virreyes de entonces -los buenos Virreyes- los que propugnaron por la inteligente aplicación de los preceptos del Derecho Indiano, con su doctrina encaminada a defender el interés económico de la comunidad frente a los intereses privados de los latifundistas: Que la tierra estuviera debidamente cultivada y que no existiera la mera posesión en el papel, con lo cual ni producían los que podían y debían hacerlo ni dejaban cultivar la tierra a los auténticos agricultores. Fueron por el contrario, los Oidores de la Real Audiencia -con la única excepción del Fiscal Moreno y Escandón- los que hicieron prevalecer frente a los preceptos del Derecho Indiano -a pesar de ser éste el Derecho principal- los del Derecho español histórico -no obstante su carácter de Derecho supletorio- inspirado en el viejo Derecho Romano Justiniano: Defensa, sin limitaciones, de las facultades dominicales del propietario, con sus conocidos *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius abutendi*.

Por eso, esta burocracia profesional que tan eficaces servicios prestó en la etapa histórica de la conquista -conteniendo las tendencias disgregadoras de los conquistadores, y dando a la empresa colonizadora cohesión institucional-, se convirtió pronto en una verdadera rama para el desarrollo biológico y normal de estos pueblos.

Monarquía y burocracia habían llegado a constituir en tierras de

de Castilla una verdadera superestructura nacional, con aniquilamiento inexorable de las viejas libertades de todos los pueblos de la Península. Su inmenso poder político se proyectó también de manera no contrarrestable sobre estos inmensos territorios de las Indias Occidentales. (15).

Analizando institucionalmente los diversos órganos y autoridades coloniales que tuvieron alguna ingerencia en materia agraria, llegamos, con el auxilio del repetido autor, a las siguientes conclusiones: Los adelantados Gobernadores: en la etapa inicial de los descubrimientos fue confiado el gobierno de los nuevos territorios incorporados a la Corona de Castilla a los jefes de las expediciones descubridoras.

Ostentaron éstos, como ya hemos dicho, el título de Adelantado, vieja palabra castellana de origen medieval con la cual se designaba al funcionario que ejercía el mando, más con un carácter militar que civil, en los territorios peninsulares fronterizos con los árabes.

En las Indias se hace difícil puntualizar las atribuciones peculiares de los adelantados, porque de ordinario todo Adelantado era al propio tiempo Gobernador. Con un carácter o con otro, se les ve ejerciendo el gobierno político y administrativo, con facultades también de naturaleza militar y jurisdiccional.

El cargo tuvo un carácter vitalicio y en ocasiones hereditario. Cuando se crearon los virreinos, se mantuvo a los Adelantados exentos de la jurisdicción de los virreyes. Esta institución de los Adelantados fue desapareciendo al superarse la etapa histórica de los descubrimientos y al hacerse más acusada la

presencia del Estado español en las Indias por medio de su alta -
burocracia. (16).

Las Audiencias: Después de los fracasos políticos de Colón y el periodo de gobierno de Fray Nicolás de Ovando, cuando ejercía el gobierno de la Española el hijo del descubridor, Don Diego Colón, para hacer frente a la mayor complejidad de la vida pública en los territorios recientemente descubiertos, se creó en 1511 la primera Audiencia de Santo Domingo.

En 1526 se restableció la Audiencia de Santo Domingo. Un año antes se había fundado la primera Audiencia de Nueva España, pero los abusos de poder cometidos por sus oidores motivaron la destitución de esta Audiencia. Se restableció en 1531, y ya desde entonces se generalizó esta institución en tierra continental, creándose nuevas Audiencias a medida que así lo requerían los avances de la conquista.

Las Audiencias de Indias tuvieron como modelo las Reales Audiencias y Cancillerías de Valladolid y Granada. Pero pronto se diferenciaron de estos precedentes peninsulares.

Fueron fundamentalmente órganos corporativos de la administración de justicia. Pero ejercieron al propio tiempo funciones de gobierno muy importantes, que en España no llegaron a desempeñar nunca. Actuando en corporación, como Reales Acuerdos, controlaron, en buena parte, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes.

La enormidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones y la desconfianza de los monarcas explican, como ya hemos dicho, este complejo de atribuciones de que las Audiencias gozaron y el hecho de que, si de una parte estaban sujetas a la auto-

riedad de los virreyes, estuvieran por otra parte facultadas para compartir con ellos sus funciones de gobierno y aún para fiscalizar la actuación de estos altos funcionarios.

Un investigador argentino, el señor Ruiz Guiffazú, admite, en su obra titulada la magistratura indiana, la siguiente clasificación de las Audiencias coloniales: Virreinales (radicadas en la capital de un virreinato y presididas por el propio Virrey); Protoriales (presididas por Capitán General), y Subordinadas. Esta diferencia jerárquica fue más nominal que efectiva.

El número de oidores de cada Audiencia fue cambiando según la complejidad de los asuntos sometidos a su jurisdicción.

En el Siglo XVII dependían del virreinato de Nueva España -- las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara; y del virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el Siglo XVIII, al crearse los virreinatos de Nueva Granada y Río de la Plata, se encuadraron dentro de la jurisdicción del primero las Audiencias de Santa Fe de Bogotá, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas. (17).

Los Virreyes: La institución del virreinato tuvo en las Indias, desde el primer momento de su creación, un carácter notablemente estatal. Aún cuando a Colón se le concedió este título, esta concesión tuvo sólo un valor meramente honorífico.

Los dos primeros grandes virreinatos, el de Nueva España y el de Perú, se crearon en el Siglo XVI, cuando ya empezó a tenerse en la Metrópoli una visión más precisa del hecho geográfico americano y de la complejidad del nuevo mundo incorporado a la Corona castellana. En el Siglo XVIII se crearon los virreinatos

de Nueva Granada y del Río de la Plata, ya que desde Lima era prácticamente imposible la gobernación de una demarcación territorial tan vasta.

Por medio de instrucciones trazaban pautas para el desempeño de sus actividades públicas a gobernadores y otros funcionarios de la Administración, dependientes de su autoridad. En sus memorias dejaron consignadas sus experiencias de gobierno, para que pudieran ser aprovechadas por sus sucesores; en el llamado pliego de mortaja designaban al que había de sucederle en interin, caso de fallecimiento, hasta la llegada del nuevo virrey nombrado por la Corona.

Su nombramiento fue vitalicio en los primeros tiempos. Luego se fijó el plazo de tres años, que gradualmente se extendió hasta cinco.

Esta amplitud de poderes de los primeros virreyes se fue limitando poco a poco, de un lado, por la obligación que se les impuso de informar a los monarcas de todas sus actividades de gobierno con detallado pormenor, y, de otro, por la minuciosidad reglamentarista con que se legislaba desde España. Ya hemos visto, por otra parte, la fiscalización que sobre los virreyes ejercieron las Audiencias por medio de sus Reales Acuerdos, y ya hemos visto también lo que a este respecto significaron las visitas y los juicios de residencia.

La exposición detallada de las atribuciones de los virreyes sería tarea muy prolija. Su nota distintiva fue la universalidad, abarcando, en consecuencia, todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aún eclesiástico, por virtud del Regio Patronato India

no, en su condición de Viscopatronos de las Iglesias del Virreinato. (18).

Los Capitanes-Generales-Gobernadores y los Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores: En el mapa político y administrativo de las Indias se registran otras circunscripciones que fueron designadas con los nombres de Capitanías Generales y Gobernaciones. Al frente de las primeras hubo un alto funcionario de carácter preponderantemente militar -Capitán General-, pero con atribuciones también de orden civil: gubernativas, administrativas y aún jurisdiccionales. El mando de las segundas lo ejerció un Gobernador, funcionario de nombre civil, pero con facultades también de carácter militar.

Ha hecho notar el profesor Haring que no se advierte una concepción sistemática, por parte del Estado español, en la determinación de estas demarcaciones políticas y administrativas. De ordinario se crearon en lugares fronterizos con comarcas inexploradas o habitadas por indios rebeldes al yugo de los conquistadores.

Al frente de las ciudades importantes figuró otro funcionario, representante en la ciudad del poder del Estado, con el nombre de Alcalde Mayor en unas regiones y en otras de Corregidor. Estos alcaldes mayores o corregidores, supeditados directamente a los virreyes, presidentes, gobernadores y capitanes generales, según los casos, representaron, en la ciudad en que ejercieron sus funciones de gobierno, el poder inmediatamente superior y -- con frecuencia tuvieron conflictos jurisdiccionales con los cabildos municipales y con sus alcaldes ordinarios. (19)

Régimen Municipal: El régimen municipal de las ciudades de

Indias fue en sus líneas generales, un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media.

Para lo que pudiéramos llamar el estado llano de los colonizadores, fue el Concejo Municipal de la ciudad el órgano adecuado para dar curso a sus aspiraciones sociales, así como el punto de apoyo necesario para hacer frente, de una parte, a los privilegios señoriales excesivos de los grandes descubridores y sus descendientes y, de otra, a los abusos de poder de las propias autoridades de la Corona.

El derecho de la época admitió la existencia de Cabildos -- abiertos, a los cuales concurrían todos los vecinos del lugar, y Cabildos cerrados, integrados únicamente por los regidores y demás magistrados municipales, bajo la presidencia de los alcaldes ordinarios o de los alcaldes mayores o corregidores en las ciudades en que existieran estos últimos funcionarios. Los Cabildos abiertos sólo tuvieron efectividad considerable en los momentos iniciales de la colonización y en los años precursores de la Independencia.

En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por "doce Regidores, dos Fieles Executores, dos Jurados de cada Párrroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, dos Escribanos públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Portereros". En las segundas, "ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos". Para las villas y lugares: "Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo público y un Mayordomo". (Ley II, tít. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680).

Son muy interesantes los preceptos contenidos en las Ordenanzas de Felipe II, de 1573, sobre fundación de ciudades y urbanismo. (20).

Los Organos de Gobierno radicados en la Metrópoli. Casa de Contratación de Sevilla. Consejo Supremo de las Indias: El 20 de enero de 1503 se creó ya en Sevilla la llamada Casa de la Contratación de las Indias. Razones geográficas -el ser Sevilla un puerto interior, al abrigo de posibles incursiones de piratas y corsarios-, económicas y políticas, aconsejaron la elección de esta ciudad como sede de todo el comercio ultramarino.

Esta Casa de la Contratación fue, al propio tiempo que el organismo rector del comercio con las Indias, una institución de gobierno con atribuciones políticas -singularmente en el orden fiscal-, una pieza importante en la esfera de la administración de justicia y un factor poderoso para el estudio de la geografía americana y de la ciencia náutica de la época.

En sus comienzos sólo formaron parte de la Casa de la Contratación un Factor, un Tesorero y un Escribano Contador.

La Casa de Contratación estuvo directamente supeditada al Poder Real, ejercido primero por medio de los Secretarios Fonseca y Lope de Conchillos, y luego por el Real y Supremo Consejo de Indias.

La organización y atribuciones -muy amplias- del Consejo de Indias se presenta con gran indeterminación en los primeros tiempos y se va precisando a lo largo de la primera mitad del Siglo XVI. En sus manos estuvo todo el gobierno político y administrativo de los territorios de las Indias: Jurisdicción civil y criminal en última instancia; nombramiento de funcionarios; presen-

tación de prebendos; aprovisionamiento de flotas; expediciones de descubrimientos; hacienda colonial; tratamiento de los indios. Pero todo ello con subordinación efectiva a la alta autoridad de los monarcas, que en tiempos de Felipe II se acasó con una intervención personal constante, reservada y cautelosa.

En las célebres leyes nuevas de 1542 se fijó la estructura de este alto organismo por medio de unas Ordenanzas muy minuciosas. Nuevas y elogiadas Ordenanzas fueron redactadas en 1571, con motivo de la visita-inspección al Consejo, realizada por el destacado jurista Juan de Ovando.

En el Siglo XVII, con el gobierno de los privados o favoritos de los monarcas, la decadencia general de España se acusa también en el Consejo de Indias. Se realizaron en esta época algunas reformas importantes en la estructura de este organismo. Se creó dentro del Consejo -denasido numeroso- una especie de Comisión ejecutiva llamada Cámara de Indias, que fué suprimida en 1609 y restablecida en 1644. Se crearon también, en 1604, cuatro Secretarías, que fueron reducidas a dos en 1609: una para Nueva España y otra para el Perú. En 1636 se redactaron nuevas Ordenanzas. Entretanto, la crisis económica del Consejo aumentaba con el incremento del personal y de los salarios.

El Consejo de Indias se convirtió en mero organismo consultivo cuando Felipe V implantó, en 1717, la Secretaría del Despacho Universal de las Indias. (21).

Además de las disposiciones jurídicas a que se ha hecho mención en los párrafos anteriores, en la Recopilación publicada por Manuel Pabla, encontramos otros varios que nos permiten enfatizar acerca de las funciones agrarias de los siguientes órganos y

autoridades: en primer término del Monarca.

El Virrey.

La Audiencia.

El Cabildo.

Los Jueces de Tierras y los Procuradores.

Entre las disposiciones relativas pueden mencionarse las siguientes:

"LEY VI.- Que las tierras se repartan con asistencia del procurador del lugar. (El Emperador D. Carlos a 26 de junio de 1523, y en Toledo a 24 de mayo de 1534).

"Al repartimiento de las vecindades, cavallerías, y peonías de tierras, que se huvieren de dár á los vecinos: Mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad, ó Villa donde se ha de hacer". (22).

"LEY V.- Que el repartimiento de tierras se haga con parecer del Cabildo, y sean preferidos los Regidores."

(El Emperador D. Carlos en B^rcelona á 4 de abril de 1532. D. Felipe Segundo Ord. de Aud. de 1563 y Ord. 58, en Toledo á 25 de Mayo de 1596.)

"Haviéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos, y pastos entre los que fueren á poblar, los Virreyes, ó Governadores, que de Nos tuvieren facultad, hagan el repartimiento, con parecer de los Cabildos de las Ciudades, ó Villas, teniendo consideración á que los Regidores sean preferidos, si no tuvieren tierras, y solares equivalentes; y á los Indios se los dexen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no las falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso possible para sustento de sus casas y familias ". (23).

"LEY VIII.- Que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas".

(El mismo Ord. de 1563).

"Ordenamos, que si se presentare petición, pidiendo solares, ó tierras en Ciudad, ó Villa donde residiere Audiencia nuestra, se haga la presentación en el Cabildo, y heviendolo conferido, - se nombren dos Regidores Diputados, que hagan saber al Virrey, ó Presidente lo que al Cabildo pareciere, y visto por el Virrey, ó Presidente y Diputados, se dé el despacho firmado de todos en -- presencia del Escrivano de Cabildo, para que lo asiente en el -- libro de Cabildo; y si la petición fuere sobre repartimiento de aguas, y tierras para ingenios, se presente ante el Virrey, ó -- Presidente, y ól la remita al Cabildo, que assimismo aviéndolo -- conferido, envíe á decir su parecer con un Regidor, para que visto por el Virrey, ó Presidente, provea lo que convenga". (24).

"LEY IV.- Que los Virreyes puedan dár tierras, y solares á -- los que fueren a poblar".

(Mayo 18 de 1568. Y en Madrid á 18 de Mayo de 1572).

"Si en lo ya descubierto de las Indias, huviere algunos sitios y comarcas tan buenas, que convenga fundar poblaciones, y -- algunas personas se aplicaren á hacer asiento, y vecindad en -- ellos, para que con más voluntad y utilidad lo puedan hacer, los Virreyes y Presidentes les dán en nuestro nombre tierras, solares, y aguas, conforme á la disposición de la tierra, con que no sea en perjuicio de tercero, y sea por el tiempo, que fuere nuestra voluntad". (25).

"LEY XX.- Que los Virreyes y Presidentes revoquen las gracias de tierras, que dieron los Cabildos, y las admitan á composición"

(D. Felipe Segundo en Madrid á 1º de enero de 1589).

"Es nuestra voluntad, que los Virreyes y Presidentes Governadores puedan revocar, y dar por ingunas las gracias, que los Cabildos de las Ciudades huvieren hecho, ó hicieron de tierras en sus distritos, si no estuvieren confirmadas por Nos, y si fueren de Indios, se las manden bolver, y las valdías queden por tales, y admitan á composición á los que las tuvieren, sirviéndonos por ellas con la cantidad que fuere justo". (26).

"LEY XXI.- Que los Virreyes y Presidentes no despachen comisiones de composición, y venta de tierras sin evidente necesidad, y avisando al Rey".

(D. Felipe Tercero en S. Lorenzo á 26 de Abril de 1618).

"Si algunos particulares huvieren ocupado tierras de los Lugares públicos y concegiles, se les han de restituir, conforme a la Ley de Toledo, y á las que disponen como se ha de hacer la restitución, y dén forma al derecho de prescripción, con que se defienden los particulares. Y mandamos, que los Virreyes y Presidentes no dén comisiones para composición de tierras, si no fuere con evidente necesidad, y avisándonos primero de las causas, que les mueven á hacerlas, y en qué lugares son, á qué personas tocan, qué tiempo há que las poseen, y la calidad de calmas, ó plantíos. Y ordenamos, que quando huvieren de dár estas comisiones, nombren personas, cuya edad, experiencia, y buenas partes convengan á la mejor execución". (27)

"LEY XVII.- Que no se admita á composición de tierras, que huvieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los Fiscales, y Protectoras si an su justicia".

(D. Felipe IV. en Zaragoza á 30, de Junio de 1646).

"Para más favorecer y amparar á los Indios, y que no reciban

perjuicios: Mandamos, que las composiciones de tierras no sean de las que los Españoles huvieren adquirido de indios contra nuestras Cédulas Reales, y Ordenanzas, ó poseyeren con título vicioso, -- porque en estas es nuestra voluntad, que los Fiscales-Protectores, ó los de las Audiencias, si no huviere Protectores-Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos a los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento. (23)

"DISPOSICION para que los Intendentes sean Jueces privativos en sus Distritos de las causas y dependencias que ocurrieren sobre ventas, composiciones y repartimientos de tierras realengas. De diciembre 1, de 1786"

"Art. 81 de la Ordenanza de Intendentes".

"También serán los Intendentes jueces privativos de las dependencias y causas que ocurrieren en el Distrito de sus provincias sobre ventas, composiciones y repartimientos de tierras realengas y de señorío, debiendo los poseedores y los que pretendan nuevas concesiones de ellas, deducir sus derechos y formalizar sus solicitudes ante los mismos Intendentes, para que instruidos legítimamente estos negocios con un promotor de mi real fisco que nombren, los determinen según derecho, con dictámen de sus asesores ordinarios, y admitan las apelaciones a la Junta Superior de Hacienda, ó le den cuenta, en defecto de interponer recurso los interesados, con los autos originales, cuando los estimen en estado de despachar el título, ó fin de que vistos por ella, se les devuelva, ó bien para que le expidan si no le ofreciere reparo, ó para que antes de ejecutarlo, evacúen las diligencias que echare menos la -- junta, y les previniese: mediante lo cual podrán recaer sin nuevos

embarazos, las confirmaciones correspondientes, que librará á su debido tiempo la misma Junta superior, procediendo esta en el -- asunto, como también los Intendentes, sus subdelegados y demás, con arreglo á lo dispuesto en la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, en cuanto no se oponga á lo resuelto por esta, sin perder de vista las saludables disposiciones de las leyes que en ella se citan y de la 9, tít. 12, lib. 4^ª. (29).

Instrucciones á los Subdelegados para el establecimiento y -- arreglo de las Cajas de Comunidad, dada en Guadalajara, al 11 de febrero de 1791.

Al final de la dominación hispana, en plena lucha por la Independencia nacional insurgentes y realistas expidieron numerosas disposiciones en materia agraria, pero ninguna de ellas introduce serios cambios en la estructura de las autoridades de este ramo. La tendencia fundamental en uno y otro bando fue la de buscar una mayor fuerza popular mediante la promesa de tierras y la derogación de disposiciones que afectaban la libertad de los productores rurales. Sin embargo, no desconocemos la trascendencia de los decretos de Hidalgo y de Morelos, en el año de 1810.

Félix María Calleja, en su carácter de Virrey de la Nueva España, acatando instrucciones de la Metrópoli y por propia iniciativa, dictó numerosos ordenamientos entre los años de 1813 y 1814, tendientes al reparto de tierras á los indios y al fomento general de la agricultura y la ganadería.

Notas Bibliográficas del Capítulo Primero

- 1.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Lecciones de Introducción a la Reforma Agraria Mexicana, Lecciones 1a. y 2a.
- 2.- Alva Ixtlixochitl, Fernando: Obras Completas, Tomo I.
- 3.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Lecciones de Introducción a la Reforma Agraria Mexicana, Lecciones 1a. y 2a.
- 4.- Katz, Friedrich: Situación Social y Económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI, - Págs. 173 a 176.
- 5.- Moreno, Manuel H.: Organización Política y Social de los Aztecas, Págs. 49 y 50.
- 6.- Katz, Friedrich: Obra citada, Págs. 40, 117 y sigs.
- 7.- Lecciones de Introducción a la Reforma Agraria y al Derecho Agrario Mexicano, en el Curso Movil sobre planeación y empresas cooperativas agrícolas.- Mérida, Yuc., 15 a 17 de marzo 1966.
- 8.- Romero Vargas, Ignacio: Organización Política de los pueblos de Anahuac, Págs. 173 y 174.
- 9.- De Alva Ixtlixochitl, Fernando: Obras Históricas, Vol. I, Pág. 89.
- 10.- Romero Vargas, Ignacio: Obra citada, Págs. 182 a 185.
- 11.- Zurita, Alonso: Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, Págs. 93 y 95.
- 12.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Págs. 6 y 7.

- 13.- Ots Capdequí: El Estado Español en las Indias, Págs. 44 y sigs.
- 14.- Ots Capdequí: Obra citada, Pág. 45.
- 15.- Ots Capdequí: Obra citada, Págs. 46,47,48 y 49.
- 16.- Mismo autor: El Estado Español en las Indias, Págs. 51 y 52.
- 17.- Ots Capdequí: Obra citada, Págs. 7 y sigs.
- 18.- Ots Capdequí: Obra citada, Págs. 37,50 y 102.
- 19.- Colección de Documentos inéditos del Archivo de Indias, Tomos I, VIII y XXXVI.
- 20.- Ots Capdequí: Obra citada, Págs. 17 y sigs.
- 21.- Fabila, Manuel: 5 Siglos de Legislación Agraria, Págs. 6 y 7.
- 22.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 9
- 23.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 12, Ley V.
- 24.- Fabila, Manuel: Obra citada Ley VIII, Pág. 20.
- 25.- Fabila, Manuel: Obra citada, Ley IV, Pág. 22.
- 26.- Fabila, Manuel: Obra citada, Ley XX, Pág. 25
- 27.- Fabila, Manuel: Obra citada, Ley XXI, Pág. 27.
- 28.- Fabila, Manuel: Obra citada, Ley XVII, Pág. 29.
- 29.- Fabila, Manuel: Obra citada, Disposiciones, Pág. 45.

CAPITULO SEGUNDO.

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LAS PRIMERAS LEYES DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

- a).- Ley del 6 de enero de 1915.
- b).- La Magistratura Agraria en el artículo 27 de la Constitución Política Federal promulgada en 1917.
- c).- Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920.
- d).- Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- e).- Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.
- f).- Ley Reglamentaria sobre Participación de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.
- g).- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.
- h).- Leyes de 24 de agosto de 1927 y de 21 de marzo de 1929.
- i).- Reforma Constitucional del 23 de diciembre de 1931, suprimiendo el Amparo en Materia Agraria.

CAPITULO 2o.

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LAS PRIMERAS LEYES DE
LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

a).- Ley del 6 de enero de 1915.

Numerosos antecedentes de carácter ideológico preceden al ordenamiento que inicia formalmente la reforma agraria mexicana. Entre los numerosos planes políticos y sociales de la etapa precursora destaca, en primer lugar, el MANIFIESTO Y PROGRAMA del Partido Liberal Mexicano, dado a conocer el año de 1906 desde la ciudad de San Luis Missouri. En este documento se propone la creación de un banco agrícola y de otras importantes instituciones relativas a nuestro tema. Las partes fundamentales que del mismo nos interesan-

son las siguientes:

"Exposición previa" parte VI: "La más deplorable --- situación que el trabajador industrial se encuentra el -- jornalero del campo, verdadero esclavo de los modernos se-- ñores fundados..." "El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por una parte, y por otra, la equitativa dis-- tribución de las tierras, con las facilidades de culti-- varlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán --- apreciables ventajas a la nación. No sólo salvarán de-- la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases -- que directamente reciben el beneficio, sino que impulsa-- rán notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, -- de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general..." Par-- te VI: "La falta de escrúpulos de la actual Alcadura-- para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas-- herencias, la desastrosada rapacidad de los actuales fun-- dadores para estancarse de la que a otros pertenece, ha-- tenido como consecuencia que unos cuantos afortunados -- sean los propietarios de la tierra, mientras que infini-- dad de honrados ciudadanos languiscent en la miseria la pór-- dida de sus propiedades". "Para lograr estos don co-- jets (refiriéndose al mejoramiento de la situación de--

la parte del campo y el desarrollo de la agricultura nacional) no hay más que aplicar, por una parte, la ley del jornal mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obligación del propietario de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos. De aquí resultará inmediatamente que, a el poseedor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa a las de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o abandona sus tierras o parte de ellas para que el Estado las adjudique a otros que las hagan producir y se aprovechen de sus productos"... "La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia..." "Para la cesión de tierra no debe haber exclusivismo; debe darse a todo el que la solicita para cultivarla. La condición que se impone de no venderlas tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo ocupar terrenos. También para evitar el acaparamiento y hacer equitativamente la distribución de las tierras es necesario fijar un máximo de las que pueden cederse a una persona..." "La creación del Banco Agrícola, para facilitar a los agricultores pobres los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus-

terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté sólo al alcance de algunos privilegiados". -- Parte VIII: "La aplicación que haga el Estado de los bienes que confiscó a los opresores debe tender a que dichos bienes vuelvan a su origen primitivo. Procediendo muchos de ellos de despojos a tribus indígenas, comunidades de individuos, nada más natural que hacer la restitución correspondiente". Como es notorio de la simple lectura de los preceptos postulados, aún en la actualidad sería difícil encontrar en alguno de los llamados programas de reforma agraria integral, una concepción tan amplia y tan completa de la cuestión agraria.

Para enfrentarse a los problemas citados y para alcanzar los objetivos definidos en el Manifiesto y Programa que se estudian, se concedió especial importancia a la reforma agraria, según se desprende de los siguientes puntos del propio Programa.

"Capital y trabajo". "26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos--

exija que reciban albergue de dichos patronos o procierrarios". "20. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros del campo para con los seños". "29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medanos". "31. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se opere del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las fiendas de raya".

"Tierras". "34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que poseen; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes: 35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno en México los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo". "36. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Esta--

de suada ceder a una persona". "3). Para que este bene
ficio no sólo aproveche a los pagos que tengan alcen-
tor para el cultivo de las tierras, sino también a los
 obreros que carecen de estas elementos, el Estado crea-
 rá o fomentará un Banco Agrícola que dará a los agricul
tores por buenas préstas con poco crédito y redimibles a
plazos". (1)

Posteriormente y en plena lucha revolucionaria nos
 encontramos con el plan postal de don Francisco Made-
ro, desde la ciudad de San Luis Potosí. En éste no en
 contramos una referencia a órdenes o autoridades de ca-
 rácter agrario. Es hasta la reducida señalación presi-
dencial de Madero, cuando en el año de 1912 tiene lugar
 la creación de la primera Comisión Nacional Agraria, pre
sidada por el entonces Secretario de Fomento. De la--
 época revolucionaria, dentro de los gobiernos surgidos
 de nuestro movimiento social es la referida Comisión el
ter. organismo de carácter agrario de que se tiene acti-
cia.

La difícil situación que toca enfrentar el régimen
 maderista y la peculiar posición del político cañillen

se que lo encabezó, a atribuyeron una de las otras causas, a la casi nula atención a la cuestión agraria. La Comisión de que tomamos hecho referencia fué un órgano de estudio, desafortunadamente desvinculado de la acción que requerían los urgentes problemas de la materia. A pesar de los científicos y laboriosos trabajos realizados sobre asuntos diversos, las resoluciones que resultaron fueron bastante caprichosas e inapropiadas de las condiciones ancestrales mediante la fuerza de las armas y a través de la intervención de unos pocos líderes organizados históricamente como las "Primeras Comisiones Agrarias del Sur".

En efecto, la acción encabezada por el caudillo -- suriano, originalmente encausado políticamente en contra del presidente Madero, había tomado muy en serio los nobles postulados agraristas del "Plan de Ayala". En éste, como es sabido, se pedía por la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y para tal efecto se estipulaba la creación de "Tribunales Especiales" y otros organismos, entre éstos cumplieron las llamadas Comisiones Agrarias que operaron en los estados de Morelos, Tlaxcala, México y Puebla. Así es como los primeros Sur-

Los objetivos de la reforma agraria en México tienen su origen en la ejecución del Plan de Ayala, entre los años de 1912 y 1915. (2)

Durante los sangrientos sucesos en que calina el régimen maderista no ocurre nada que interese a nuestro asunto; sin embargo, el usurpador Huerta creó un Ministerio de Agricultura durante su intervención.

Dentro de la situación política que nos corresponde tratar directamente en este trabajo, surge el Movimiento Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza. Este, en cumplimiento del llamado Plan de Veracruz o adiciones al Plan de Guadalupe, expidió el 6 de enero de 1915, el decreto preconstitucional que es comúnmente conocido como Ley Agraria de la propia fecha. Con ello se inicia formalmente la legislación agraria nacional.

El ordenamiento de que se trate reproduce las ideas expuestas por el Lic. Luis Cabrera en la legislatura maderista, tres años antes. Parte de una amplia exposición de motivos relativos a las problemáticas agrarias de-

la época y contiene como postulado fundamental la recon-
stitución de las superficies anticamente asignadas para
el aprovisionamiento colectivo de los pueblos.

La propia ley contiene dos artículos y un transito-
rio, con el contenido siguiente:(5)

En materia de acciones y derechos agrarios, los pun-
tos esenciales de la ley son los siguientes:

a).- Declaración de nulidad de las enajenaciones de
 tierras comunitarias de indios, que hubieran sido realiza--
 das en contraención de la Ley de 25 de junio de 1856:

"Artículo 10.I.- Todas las enajenaciones de --
 tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos ran-
cherías, congregaciones o comunidades hechas por los je-
fes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera-
otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en
la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposi-
ciones relativas".

b).- Declaración de nulidad de todas las operacio--
 nes realizadas ilegalmente en materia de tierras por la
 autoridad federal a partir del primero de diciembre de -
 1876:

"Artículo 1.II.- Tod o las sucesiones, de po-
siciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por
la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra au-
toridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 -
hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupa-
do ilegalmente los ejidos terrenos de repartimiento o -
de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos,-
rancherías, con repoblaciones o comunidades."

c).- Declaración de nulidad de operaciones realiza-
das en materia agraria por las Compañías deslindeadoras,-
autoridades administrativas o judiciales de los Estados-
de la Federación:

"Artículo 1.III. Todas las diligencias de ---
apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo
a que se refiere la fracción anterior, por compañías, --
juces o otras autoridades de los Estados o de la Federe-
ción, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegal-
mente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos -
de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente
a los pueblos, rancherías, con repoblaciones o comunida ---
des".

d).— Confección de los repartos de tierras realizadas entre vecinos de comunidades e p. rias que hubieren sido realizadas de conformidad con las leyes de reformas:

"Artículo 29. La división o reparto que se hubiere hecho lo ítem entre entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en el que hayo habido algún vicio, solamente podrá ser nullificado cuando -- así lo soliciten las dos terceras partes de aquéllas vecinos o de sus causahabientes".

e).— Por átilas y con carácter supletorio a la acción restitutoria, se establece la acción dotatoria:

"Artículo 30. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados-- podrán obtener que se les dote del terreno suficiente-- para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encaente inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

De acuerdo con el procedimiento que a jurisdicción el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Intendencia, adjuntando a ellas los documentos en las que se fundaban. Igual procedimiento debía de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes y el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones, resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: identificando los terrenos, declinándolos. Estas resoluciones de los gobernadores, pues, tenían el carácter provisional, pero debían ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente, con todos los documentos necesarios, se remitía a la Comisión Local Agraria, según los artículos siguientes:

"Artículo 60. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere-

el artículo 14. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación".

"Artículo 70. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se

solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponde a fin de que, identificando los terrenos, delimitándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados".

La Comisión Nacional Agraria dictamina aprobando,-- rectificando o modificando las resoluciones elevadas a-- su conocimiento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resuelve lo conducente. Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo-- con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara-- concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la cesión provisional que ya se había otorgado, según el siguiente artículo.

"Artículo 90. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación-- de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en -- vista del dictamen que rinda, el Poder-- Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectivas expidiendo los títulos respecti-- vos".

Se da facultad a quienes se creyeren perjudicados con las resoluciones, para acudir ante los tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción de impugnación caduca; en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador solo le da derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trata de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización, como dice el artículo siguiente:

"Artículo 100. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrán acudir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, para cuando ese término ning una reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

El artículo 11, por último, establece que una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Para los efectos de la Ley agraria, y según declaración expresa de acuerdo con el programa político de la Revolución, el artículo cuarto del propio ordenamiento instituyó:

"Artículo 4o. ... I. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen; II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las Leyes determinen, y III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se conformarán de tres personas cada uno con las atribuciones --"

que se las nombran".

"Artículo 5o. Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria".

"Artículo 12o. Los gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos".

Al hacer referencia al régimen autoritario quedó anulado el establecimiento de otra Comisión Nacional Agraria, dentro de la misma Secretaría de Fomento, viéndose también como por la lentitud de sus procedimientos y por la escasa colaboración de dicho decreto, las actividades del citó organismo no alcanzaron los límites que le inspiró que le atribuye el dictamen de la Comisión Agraria Ejecutiva, fechado el 15 de abril de 1912 sobre las ideas agraristas expuestas por el autor de la ley que se

estudia, en la LXVI Legislatura Federal. A nuestro en-
tender, la Comisión creada por el referido ordenamiento
 difiere del organismo que puede considerarse como su
 más inmediato antecedente administrativo, tanto por su
 estructura como por la acción inmediata y efectiva, para
 la cual sólo expresa en el organismo. Además, el siste-
 ma administrativo agrario creado por Carranza, extendió
 sus actividades a través de organismos estatales y regio-
 nales, aunque esto último, como se ha visto en el capítu-
 lo correspondiente, había sido ya realizado por el zapata-
 tismo al establecer Comisiones Agrarias en los Estados -
 de Morelos, Guerrero y Puebla. (4)

Como puede verse en el artículo 4o. transcrito, la
 Ley de referencia estructuró un verdadero sistema para
 la ejecución de la reforma agraria. Podría decirse que
 la magistratura agraria surge en dimensiones nacionales,
 en las disposiciones de la multitud de ley.

Los artículos 6o. 7o. y 8o. del citado ordenamien-
 to atribuyen a los Gobernadores de los Estados o a los -

jefes militares, categoría de autoridades agrarias, con facultades de recibir y acordar las solicitudes de restitución y dotación de ejidos a ellos presentadas. Las resoluciones de tales funcionarios tuvieron el carácter provisional, sujetas a la revisión o a rotación del Ejecutivo Federal.

A pesar de todo, el sistema administrativo agrario-nacional establecido por la ley de referencia, en el artículo 130, de la misma dejó una muy importante salida consistente en la posibilidad que los particulares afectados tenían para ocurrir ante los tribunales y para obtener, en su caso, "resolución judicial, la cual podría llegar a declarar la improcedencia de la restitución de tierras hecha a un núcleo de población". Esta falla -- habría de ocasionar una serie de problemas jurídicos que entorpecieron en una importante época, la ejecución de los repartos agrarios. Acerca de nuestro tema, cabe -- observar que en el período histórico de referencia, la magistratura agraria fue compartida tanto por los ejecutivos federales y locales como por los organismos jurisdiccionales civiles.

La ley agraria de 1915, todavía en el período pre--

constitucional, así según de múltiples disposiciones--
 administrativas tendientes a instalar y estructurar las
 incipientes autoridades agrarias. Entre las ordenanciam
 los resoluciones pueden citarse las siguientes: Circular-
 de 13 de enero de 1915 que previene a los gobernadores--
 de los Estados proceder al nombramiento de los integrantes
 de las comisiones locales agrarias; Decreto del 19 -
 de septiembre de 1916 que modifica los artículos 7 8 y 9
 de la ley del 6 de enero de 1915; Circular de 11 de di-
 ciembre de 1916 que señala como competente para conocer-
 de la transición del expediente de un pueblo, a la Co-
 misión Local Agraria de la Antidad Federativa correspon-
 diente; y Circular de 10 y 24 de enero de 1917, relativa
 a la activación de los procedimientos agrarios a los re-
 quisitos procesales correspondientes:(5)

El Decreto preconstitucional que se cita se consti-
 tuye una de las mejores banderas del Movimiento Constitu-
 cionalista, a cuyo triunfo seguramente contribuyó de ma-
 nera importante. La integración del sistema administra-
 tivo agrario data, como hemos dicho, de la época en que
 se inició la aplicación del propio ordenamiento. Esta,-

de los efectos de su creación, más que en la extensión de las operaciones militares de las fuerzas encabezadas por Venustiano Carranza. Recordando que en otro importante aspecto del territorio nacional, con anterioridad han existido las Comisiones Agrarias del Sur, organizadas y sostenidas por el Capitalismo. En suma, para los casos inmediatos precedentes a la elección y promulgación de la Constitución de 1917, ya existían en México organismos administrativos creados a la ejecución de la legislación propia de la reforma agraria; en otros términos, existía ya una legislación propia, aunque llena de las imperfecciones propias de una época de convulsiones políticas y de inseguridad general.

b).- La Legislatura Agraria en el artículo 27 de la Constitución Política Federal Promulgada en 1917.

Como hechas advertido en el inciso anterior, al reunirse en Querétaro el Poder Constituyente que habría de dar origen a una nueva carta magna, existía ya practi-

casante en la mayor parte de las entidades federativas, ya constitucionalistas o zapatistas, un conjunto de órganos dedicados a la realización del reparto de la tierra. Dicha realidad, asociada positivamente por la incorporación de la ley del 6 de enero de 1915 a la propia Ley Fundamental, concuerda a lo dispuesto por el Constituyente de 1917, consolidándose en una primera etapa la organización administrativa creada conforme al primer ordenamiento de referencia.

El artículo 27 constitucional, en su texto originalmente aprobado en Querétaro no aportó novedad alguna en la materia fundamental de nuestro estudio. Sin embargo, la trascendental innovación que en la naturaleza del derecho de propiedad impone el párrafo tercero del propio precepto, constituye una de las más sólidas bases en el desarrollo de las funciones de la magistratura agraria, como explicaremos al ordenarse de las instituciones vigentes. A este respecto nos interesa reproducir lo escrito por la Dra. Martha Chávez: (6)

"Concepto de propiedad con función social"

En todas las opiniones expuestas se notó, que a n-- que las ideas en doctrinas ori ineria ante diversas, -- todas ellas tendían y coincidían en darle al concepto de propiedad, una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera -- originariamente -- en manos del Estado. Surge así un -- nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente; el concepto de justicia se modifica -- al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar -- los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicio--

noles de propiedad, garantías, justicia, bases fundamen-
tales del derecho y normas del mismo, se varán modifi-
cados, ya que el nuevo concepto de propiedad con sentido y
dinamismo social supera al caduco concepto rígido roma-
ntista, la justicia y las garantías individualistas se --
ven forzados a hacerles un lugar y equilibrarse con la
justicia social y las garantías sociales; y junto a las
tradicionalas ramas del Derecho Público y Privado se cob-
ca el Derecho Social amparando a los núcleos de pobla-
ción campesinas desarrollados desde la propia Constitución-
y aparece, análogo, la nueva subrama del Derecho Agrar-
rio."

"Este nuevo concepto de propiedad viene mucho de --
antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de-
la tierra, en donde el culpalli se otorgaba solo al veci-
no de un barrio, jefe de familia, que lo trabajara para-
nalmente, en forma constante, caso de lo contrario se lo
revocaba dicha tenencia; es una forma mediante la cual--
se mantiene la propiedad con una función social en pro -
del campesino, de la familia, de la producción nacional,
concepto que lógicamente implica el dominio originario--

en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación. A la luz de la historia afinó sus perfiles propios nuestro singular concepto de propiedad, nos abre un camino por donde transitar seguros en medio de contiendas de credos cosmogónicos o delirantes, pero en todo caso, ajenos, y nos coloca como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra, por aborigen, que aflora a la conciencia nacional y se consagra en la Ley Fundamental, por voluntad y acción del mismo pueblo. Más concretamente en 1917 -- la Nación mexicana recuperó el dominio de la tierra -- que originariamente le perteneció desde la época precolombial, que se perdió durante el coloniaje, y que no logramos conseguir claramente durante la primera etapa del México Independiente, con las características que se señalan en el artículo 27. " (4)

c).- Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920.

Aún después de la promulgación de la Constitución-- de 1917, la organización de las autoridades agrarias se-- desarrolló a través de disposiciones reglamentarias, circulares administrativas e instructivos. En este camino se llegó a un verdadero desorden, prolongado algunos-- años después de la puesta en vigor de la propia Ley Fun-- damental. El 30 de diciembre de 1920, tratando de poner fin a tal situación, el presidente Obregón promulgo-- la primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucio-- nal, en materia agraria.

El ordenamiento que se comenta reproduce virtuales-- mente toda la parte substantiva de la Ley Agraria de 1915,-- la cual tenía ya jerarquía constitucional; anánsito, se-- mantuvo el sistema administrativo agrario con la ex-- cepción de los jefes militares, a los cuales no se les-- consideró más como autoridades agrarias. Subsistió pues-- en la ley de referencia, la organización encabezada por-- la Comisión Nacional Agraria y representada en las enti--

dades federativas, por las Comisiones locales agrarias-- y los Comités Particulares Ejecutivos. Además, se estableció en forma provisional el disfrute comunal de las tierras dotadas o restituidas a los núcleos de población y la administración de tales tierras por un órgano denominado "Junta de Aprovechamiento de Ejidos", regulado por los artículos 33 y siguientes de la propia ley. (3)

Las funciones de los órganos agrarios, conforme a la propia ley fueron las siguientes:

"El artículo 34 distinguió las instancias de restitución, de la de dotación; en la primera, la substanciación del expediente se hacía entre las autoridades agrarias, presentándose la solicitud ante el Gobernador, --- acompañando los documentos en que se funda el Derecho--- (frac. XVI), solicitud que se transcribía a la Comisión Local Agraria, la cual notificaba a los presuntos afectados (frac. XV y XVI) y había un plazo de cuatro meses-- para presentar pruebas y substanciar el expediente; pero aquí se presentaba una etapa de procedimientos mixtos, administrativos y judicial, pues "las modificaciones tes

timentos se recibirían ante la autoridad judicial, las
 cuales pueden rendir informaciones en contrario, obser-
 vándose para la recepción de estas informaciones las
 prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del
 Distrito Federal" (frac. I II). Luego la Comisión Lo-
 cal Agraria formulará dictamen, que elevaba a la conside-
 ración de la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo la
 llaba el asunto en definitivo. Respecto de la dotación
 (art. 34), la solicitud también se presentaba ante el
 Gobernador (frac. I), quien la transcribía a la Comisión
 Local Agraria; ésta levantaba informaciones de oficio so-
 bre los datos necesarios, y en cuatro meses debía formu-
 lar dictamen sobre la conveniencia o necesidad de la do-
 tación (frac. II, III y IV), notificándosele a los pre-
 sentos afectados; el expediente se llevaba a la Comi-
 sión Nacional Agraria la que en un mes de lo o en su vez --
 formular su dictamen y el Ejecutivo fallaría en definiti-
 va (frac. V, VI, VII y VIII del art. 34); este proce-
 dimiento era administrativo". (7)

La ley de 1900 tuvo una continúada vigencia, fué derogada el 22 de noviembre 1921, pero sus mayor reducidos--
efectos no deben fundamentalmente a la introducción de--
 procedimientos complicados y dilatados.

d).- Decreto de 22 de noviembre de 1921.

En su artículo tercero introdujo en forma aparentemente legalista, uno de los vicios que más han afectado a nuestra legislación agraria al convertir en legislador al Primer Magistrado de la República. En efecto, el propio precepto estipula que "se faculte al Ejecutivo de la Nación para que dicte todas las disposiciones convenientes a reorganizar y reordenar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el decreto pre--
 constitucional del 6 de enero de 1915". Por otra parte, el propio ordenamiento introdujo importantes determinaciones de carácter político y reafirma la jerarquización existente entre las autoridades agrarias y órganos de dicho carácter como las Comisiones Nacional Agraria y Locales Agrarias; otro aspecto interesante fué el esta--

blecimiento de un sistema de responsabilidades de las Au-
toridades Agrarias. Finalmente también es de señalarse
 la creación de la Procuraduría de Fincas, en el artícu-
 lo cuarto del propio decreto; esta institución herede al-
 antecedente de la actual Procuraduría de asuntos agrar-
 rios. (8)

e).- Reglamento Agrario del 13 de abril de 1922.

Se expidió y fundó en las facultades establecidas--
 por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, entre sus vein-
 tiecho artículos nos interesan particularmente los úl-
 timos, en los cuales se faculta a los Comités Particula-
res Ejecutivos para otorgar las posesiones correspondien-
 tes dentro del mes siguiente al respectivo condamnen-
to.

Con anterioridad hemos hecho referencia a la posi-
 ble intervención de los órganos judiciales en materia --
 agraria, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley del 6 de
 enero de 1915. A este respecto, en la época de vigen-

cia del Reglamento de 1922, subsistieron las deficiencias del procedimiento agrario que permitieron a los presuntos afectados continuar acudiendo al juicio de amparo, con lo cual se siguió entorpeciendo la ejecución de los reparos agrarios.

Además de las facultades mencionadas en relación a los Comités Particulares Ejecutivos, el Reglamento que se comenta les atribuye funciones relativas a la administración y mejoramiento de los bienes agrarios dotados o restituidos a los núcleos de población. En este sentido, posteriormente la Circular número 51 del 11 de octubre de 1922, dispuso que debería procurarse la organización cooperativa de la explotación agropecuaria en todos los pueblos, congregaciones o rancherías. Este intento, totalmente extemporáneo dada la nula capacidad-técnica de los productores, fracasó lamentablemente. (9)

f).- Ley Reglamentaria sobre Participación de Mirras. Ejidales y Constitución del Patrimonio-Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.

A consecuencia de este ordenamiento se introdujo en

nuestro Departamento Agrario la institución del Comisariado--
 Ejidal, organo encargado desde su origen de la administración general y representación de los intereses del multitudo de población ejidal.

Como ordenamientos derivados de la Ley de Reforma--
 ción, para nuestro Departamento son de señalar los siguientes:

Reglamento del Patrimonio Ejidal, del 4 de marzo -
 de 1926, que estableció los requisitos para el funcionamiento legal de la "Junta Legal de Ejidatarios" y los --
 requisitos locales para ser electo miembro de un Comisariado Ejidal.

Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario--
 Ejidal, del 10 de mayo de 1926, el cual estableció denutro de la Comisión Nacional Agraria la sección del registro agrario. (10)

g).- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras--
 y Aguas del 23 de Abril de 1927.

Las dificultades que la Reforma Agraria había sufrido en la época de que se trata especialmente por la excesiva cantidad de amparos interpuestos por los propietarios afectados, hizo que se pensara más seriamente en reestructurar los ordenamientos de la materia. Con este propósito, Narciso Bassols elaboró la Ley que históricamente se conoce con su apellido; en ella, su autor organiza con un verdadero sentido jurídico el procedimiento agrario, procurando observar las formas prescritas por la Constitución de la República; además introdujo importantes innovaciones en materia de capacidad jurídica ejidal. Su artículo 1º. nos interesa particularmente porque en él se estipula que las autoridades agrarias serían: El Presidente de la República, La Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los Estados y los Comités Particulares Ejecutivos. A partir de la Ley de referencia, como acertadamente escribe la Dra. C. Ávez, fueron menos frecuentes las improvisaciones en la legislación agraria y la estructuración de ésta se ajustó mejor a la técnica jurídica, atendiendo a los problemas de la materia. (11)

Durante la época de vigencia de la mencionada Ley--
se expidió el Reglamento del Registro Agrario Nacional,--
con fecha 24 de abril de 1928.

b).- Leyes de 24 de Agosto de 1927 y de 21 de marzo
de 1929.

El primero de los ordenamientos mencionados reglame-
ntó la explotación de tierras ejidales y la constitucio-
n del Patrimonio Vinculario Ejidal; no introduce nin-
guna modificación en materia de autoridades u órganos--
agrarios.

El segundo de los ordenamientos de referencia está--
destinado a incorporar las reformas y adiciones del 17-
de enero de 1929, a la Ley de Otorgaciones y Restitucio-
de Tierras y Aguas del año 1927; como se antes citado,--
después modificó el sistema administrativo agrario.

1).- Reforma Constitucional del 25 de Diciembre
de 1931, suprimiendo el Amparo en Materia --
Agraria.

Como hemos indicado, en los primeros años de aplicación de las Leyes Agrarias el juicio constitucional llegó a constituir un serio problema para la aplicación de las Leyes Agrarias. Esta situación trató de ser vencida mediante la Ley Escobal; sin embargo, no se obtuvo un resultado satisfactorio y se llegó a pensar en una medida más radical. Así, en un artículo o principio de los desamortados de la época, lejos de regular o modelar la prosecución del juicio de garantía en la materia, se acudió al aparentemente fácil expediente de su principio.

Con ello, se modificó radicalmente la estructura integrada por las autoridades agrarias locales, dentro de la cual figuraban las autoridades judiciales, al intervenir en materia agraria en la substanciación y conclusión del juicio de amparo. En adelante, las autoridades administrativas serían juez y parte en las controversias agrarias, la anterior función que le había sido consagrada para una época que fue funesta no para los grandes. No lo encontraban debidamente conectados con la administración pública, pero quienes sí sufrieron decisivamente con esta situación fueron los miembros de la

clase media rural que poseían tierras en propiedad.

La doctora Chavez describe la situación relativa a la supresión del amparo en Materia Agraria y los problemas que la originaron, en las siguientes líneas: "El juicio de amparo se interpuso así por diversos conceptos y encontramos en la Legislación Agraria, huella de esto; por ejemplo, la Circular número 45 del 15 de junio de 1921 expedida por la Comisión Nacional Agraria, a fin de uniformar el criterio del Ministerio Público Federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales. La Circular número 47 del 30 de junio de 1921 donde la Comisión Nacional Agraria establece que después de dar posesión definitiva de sus ejidos a un pueblo, no será admitida ninguna instancia por los dueños de las tierras afectadas. Luego, ya vimos por la exposición de motivos que Bassols dejó en la Ley de Restituciones y Dotaciones de 1927 que lo que más retrasaba el reparto de tierras era la interposición constante del juicio de amparo por los propietarios afectados y que normalmente ganaban por defectos del procedimiento, razón por la cual desde esa fecha se intenta estructurar el juicio agrario con todas las formalidades del procedimiento establecidas en el artículo 14 Constitucional. Sin embargo, el alud de amparos en asuntos agrarios seguía y la Suprema Corte de Justicia trató de detener el rezago que se le agravaba por esta causa, creando su teoría de la definitividad del acto, o sea que el amparo no procedía en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915. Ante estas circunstancias, tuvo que expedirse el Decreto del 23 de diciembre de 1931 que modificó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con --

resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente". Al modificarse este precepto, se modificó indirectamente la Constitución, pues la Ley del 6 de enero de 1915 había sido incorporada a aquella. Observamos que a la etapa del acuso del juicio de amparo en materia agraria, lógicamente tenía que seguir otra etapa de proscripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la legislación Agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones". (11).

Notas Bibliográficas del Capítulo Segundo.

- 1.- Barrera Fuentes, Florencio: Historia de la Revolución Mexicana, Págs. 166 a 194.
- 2.- Gómez Marte, R.: La Reforma Agraria Mexicana, Págs. 40 y 44.
- 3.- Caso, Angel: Derecho Agrario; Págs. 493 a 495.
- 4.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Estudios Agrarios Mexicanos, Págs. 40 a 45.
- 5.- Fabila, Manuel: 5 Siglos de Legislación Agraria en México, Págs. 409, 416, 426, - 427 y 428.
- 6.- Chávez, Martha: El Derecho Agrario en México, Págs. 214 y 215
- 7.- Chávez, Martha: Obra citada, Pág. 229.
- 8.- Cuadros Caldas, Julio: Catecismo Agrario, Pág. 29.
- 9.- Chávez, Martha: El Derecho Agrario en México, Págs. 232 y 233.

Fabila, Manuel: 5 Siglos de Legislación
Agraria, págs. 383 y sigs.

10.- Cuadros Caldas, Julio: Catecismo Agrario,
Pág. 539.

11.- Chávez, Martha: El Derecho Agrario en
México, Pág. 239.

CAPITULO TERCERO.

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934 Y EN LOS CODICOS AGRARIOS DE 1934 Y DE 1940.

a).- Reorganización en la reforma
constitucional de 1934.

b).- Primer Código Agrario de los
Estados Unidos Mexicanos, del
22 de marzo de 1934.

c).- Segundo Código Agrario de -
23 de septiembre de 1940.

CAPITULO 3o.

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 1934 Y EN LOS COBIGOS AGRARIOS DE 1934 Y DE 1940.

a).- Reorganización en la reforma constitucional de 1934.

La transformación constitucional de referencia fue resultado inmediato de las decisiones adoptadas por la primera Convención del Partido Nacional Revolucionario, efectuada en la ciudad de Querétaro a partir de los últimos meses de 1933. - En la reunión política citada, en un ambiente de plena efervescencia, las ideas agraristas volvieron a plantearse con la intensidad propia de los primeros años revolucionarios. (1) La función social de la propiedad agraria fué un tema fundamental en dicha ocasión y la estructuración de la magistratura agraria que hiciera posible tal principio jurídico, también fue objeto de la preocupación de los convencionistas. En una tormentosa sesión, el profesor Gregorio Sánchez propuso, en representación de numerosas organizaciones campesinas, la

creación de una dependencia que funcionara de manera autónoma a las demás dependencias federales, para atender los asuntos agrarios. Esta idea triunfó y fue incluida en la fracción - XI del artículo 27 reformado, en la cual se estipula que "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expiden, se crean: - Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución; un cuerpo Consultivo Agrario; una Comisión Mixta que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal; Comités Particulares - Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitan expedientes agrarios; y Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseen ejidos".

Conforme a lo establecido por las disposiciones de referencia, desapareció la antigua Comisión Nacional Agraria y - fue substituida por el Departamento Agrario, creado por Decreto de 15 de enero de 1934; las Comisiones Agrarias Mixtas por su parte, se instalaron en lugar de las antiguas Comisiones - Locales Agrarias. Por otro lado, el artículo único transitorio de la reforma constitucional de referencia, abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, con la consecuente transformación del sistema administrativo agrario.

La fracción XIV del artículo reformado que se comenta ratificó la supresión del juicio de amparo en materia agraria, mismo que ya hemos comentado en el capítulo anterior.

Por último cabe advertir que la estructuración del siste

ma administrativo agrario que resulta de la reforma constitucional de 1934, subsiste, en términos generales, hasta la fecha. Salvo ligeros cambios de nomenclatura y algunas modificaciones competenciales en materia técnica, las autoridades y órganos agrarios siguen siendo los mismos que los estipulados por la transformación constitucional que se comenta.

b).- Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, - del 22 de marzo de 1934.

Reglamentando el nuevo artículo 27 constitucional reformado, el 22 de marzo de 1934 el Presidente Rodríguez expidió el Primer Código Agrario Nacional. El propio mandatario, - dos días después de la expedición de tal ordenamiento, declaró en la ciudad de Durango que aquél tenía su origen en el - Plan Sexenal aprobado en la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario, celebrado en la ciudad de Querétaro. La Legislación Agraria -expresó el General Rodríguez-, hasta hoy genérica e imprecisamente llamada agraria, debe reunirse en una codificación, que a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos fije estrictamente el campo que habrá - de entenderse como agrario"; más adelante el propio mandatario precisó que el más elevado objetivo de la Reforma Agraria se encuentra en la organización de los ejidatarios para la - producción agropocuaría. (2)

Este ordenamiento constó originalmente de 178 artículos y 7 transitorios; se dividió en un título primero relativo a las autoridades agrarias, un título segundo dedicado a las -

disposiciones relativas a restituciones y dotaciones agrarias, un título tercero referente a la capacidad colectiva individual y a la pequeña propiedad, los títulos cuarto, quinto y sexto se refieren a los diversos procedimientos agrarios, el título séptimo al registro agrario nacional, el título octavo al régimen de propiedad agraria, el título noveno a las responsabilidades y sanciones, y el título décimo, finalmente, a las disposiciones generales.

La Doctora Chávez expresa que las autoridades agrarias se estructuraron en el primer Código de la materia, de conformidad con los lineamientos enunciados en la Reforma Constitucional de 1934. En efecto, en el título primero del propio ordenamiento se reproducen la enumeración de autoridades agrarias que en general había venido existiendo; la primera de ellas sigue siendo el Presidente de la República, asignándose la misma categoría de Autoridades a los Gobernadores de las Entidades Federativas. En el propio Código se introduce la modificación consecuente a la creación del Departamento Agrario, incluyéndose, por tanto, al Jefe de esta Dependencia, del Ejecutivo Federal, como la autoridad agraria que de hecho ocupa el segundo lugar en la República, después del Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (3)

A este respecto, en el ordenamiento de referencia se incurre en una grave confusión al calificar como autoridades agrarias a los Comisariados Ejidales, al lado de las restantes autoridades mencionadas. Este error va a ser aclarado -

posteriormente en el Código vigente; sin embargo, estimamos que la calificación jurídica mencionada fue totalmente impropia en cuanto al órgano de representación y organización de los ejidos.

Capítulo muy especial merece la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, órgano técnico que sustituye las funciones de dicho carácter que desarrollaba la antigua Comisión Nacional Agraria. El propio órgano, creado por la Reforma Constitucional de 1934, representa indudablemente una trascendental modificación en la estructura administrativa agraria e introduce en nuestro concepto, los principios de la actual Magistratura Agraria, por cuanto el propio Cuerpo además de sus funciones estrictamente técnicas, ha venido desarrollando desde su etapa inicial verdaderas funciones jurisdiccionales que nos permiten calificar a los vocales consejeros del repetido organismo como Magistrados en la Materia que nos ocupa.

c).- Segundo Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.

Al final del régimen cardenista y con objeto de insertar en el Código de la materia las importantes modificaciones que en el propio período gubernamental se introdujeron en la legislación reglamentaria, se elaboró y expidió el Segundo Código de la materia.

En el propio ordenamiento se incorporan las reformas resultantes de las transformaciones ocurridas en las regiones agrarias de La Laguna, Mexicali y Yucatán; además se toman en

cuenta las disposiciones relativas a pequeña propiedad agrícola y en especial a propiedad y concesiones ganaderas, pero - las autoridades agrarias, en lo general, se mantuvieron en - las condiciones jurídicas que se habían establecido en el primer Código de 1934. Empero, no deja de ser interesante considerar el propósito de depuración técnica que anima el propio Código toda vez que en éste se logró una separación más - rigurosa que las anteriores, entre las partes substantiva y adjetiva del repetido ordenamiento. Así, como observa Mendietta y Núñez, se logró una estructuración sistemática del - articulado relativo en las siguientes tres partes fundamentales:

Primera: Autoridades Agrarias y sus atribuciones.

Segunda: Derechos Agrarios Colectivos e Individuales; y

Tercera: Procedimientos Agrarios.

En suma, según el precitado autor el propio Código marca un señalado progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria. (4)

En cuanto a los Comisariados Ejidales, debemos anotar finalmente que el Código de 1940 vuelve a incurrir en el error que señalamos en relación con el Código de 1934; esto es, que entre las autoridades agrarias se incluye a los Comisariados Ejidales.

Por otro lado, en relación a la época de vigencia del Código que se comenta la Doctora Chavez indica que es de interés agregar la competencia de las autoridades laborales, pro-

cediendo de oficio o a petición de parte, para obtener el cumplimiento de las garantías laborales relativas a salario mínimo, séptimo día, vacaciones, servicios médicos y sociales en el medio rural; todo ésto previsto en el artículo 194 del referido ordenamiento. Asimismo, conviene señalar conforme al artículo 268 del repetido Código los campesinos y sus representantes podían presentar a los funcionarios y delegados agrarios, a gentes de agricultura y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, las quejas de carácter individual y colectivo que procedieran. (5)

Para finalizar nuestras observaciones acerca del segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, continuando la referencia a nuestro tema, conviene recoger enseguida lo que al respecto expresa la precitada especialista: "El Código Agrario de 1940 constó de 354 artículos y seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas. Aún cuando refrande los lineamientos generales del Código anterior, se nota mejor orden técnico en el mismo y la introducción de algunos conceptos nuevos.

El Libro Primero distinguió entre autoridades y órganos agrarios "porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas" dice la exposición de motivos. Con este criterio, según autoridades agrarias el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe del Departamento de -

Asuntos Indígenas, los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales; serán órganos agrarios, el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General y Oficial Mayor, un Delegado cuando menos en cada entidad federativa, las dependencias que complementen y complatan el funcionamiento de las anteriores, las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y las demás instituciones similares que se funden. Este mismo título estableció el origen, la designación, funcionamiento y atribuciones de las autoridades y de los órganos agrarios; y el Libro Séptimo las sanciones en materia agraria para esas autoridades y órganos. Es de notarse que se inicia la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario; norma muy especialmente las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios; y establece que las mujeres ejidatarias pueden desempeñar cargos en los Comisariados y Consejos de Vigilancia. La Comisión Agraria Mixta se convierte en el órgano consultivo en primera instancia". (6)

Notas Bibliográficas del Capítulo Tercero.

- 1.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Estudios Agrarios Mexicanos, Págs. 5 a 7 y sigs.
- 2.- Rodríguez, Abelardo: Declaraciones en el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Editado por el Departamento Agrario, Págs. - 17 y sigs.
- 3.- Chávez, Martha: El Derecho Agrario en México Págs. 251 y sigs.
- 4.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario en México, Págs. 247 y 248.
- 5.- Chávez, Martha: El Derecho Agrario en México Pág. 253.
- 6.- Chávez, Martha: Obra citada, Pág. 251 y 252.

CAPITULO CUARTO.

LA MAGISTRATURA AGRARIA DENTRO DE LAS
INSTITUCIONES VICENTES.

- a).- Fundamentos constitucionales de la Magis
tratura Agraria conforme al texto actual -
del artículo 27.
- b).- Estructuración de la Magistratura Agraria
en el Código de la materia y Reglamentos
relativos.
- c).- Revisión general de los antecedentes de
la Magistratura como institución jurídica.
- d).- Revisión crítica de la actual organización
de la Magistratura Agraria en México y
observaciones acerca del anteproyecto del
Lic. Guillermo Vázquez Alfaro para la es
tructuración de una jurisdicción federal
agraria.

CAPITULO 4º

LA MAGISTRATURA AGRARIA DENTRO
DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES.

- a).- Fundamentos constitucionales de la magistratura -
agraria conforme al texto actual del artículo 27.

Primeramente resulta indispensable hacer una revisión de los actuales fundamentos constitucionales de la Institución - que nos ocupa. En este aspecto, cabe decir que las fracciones del artículo 27 constitucional introducidas en la reforma de 1934, en relación con las autoridades agrarias, se mantienen hasta la fecha en la forma establecida por la citada reforma, aunque en el aspecto competencial conviene tener presente que por reforma constitucional del año de 1937, se estableció con toda claridad la competencia Federal en todo lo relativo a conflictos por la posesión y titularidad de bienes - comunales organizándose un procedimiento en el que participan en forma mixta el Ejecutivo Federal y la Suprema Corte de Jug

ticia de la Nación. Al efecto, el Ejecutivo propone una resolución, la cual de ser aceptada alcanza fuerza definitiva e irrevocable, pero si es rechazada la resolución apuntada, se inicia un procedimiento contencioso denominado juicio de conformidad, el cual se sigue ante el máximo órgano jurisdiccional de la república. Tenemos pues que en materia de conflictos de carácter comunal, a partir de la fecha indicada, vuelve a possibilitarse la intervención del Poder Judicial de la Federación, en materia agraria.

Como se ha visto, en relación a lo dispuesto por la Ley de 6 de enero de 1915, la reforma constitucional de 1934 introdujo un importante cambio en la organización de las autoridades agrarias. Al respecto puede estimarse lo estipulado por una de las fracciones nuevas, que a la letra dispone lo siguiente:

"Fracción XI. Para los efectos de las disposiciones -- contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

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

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

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". (1)

Respecto a la transformación de referencia, el Dr. Mendie ta y Háñez señala que no se trató de un simple cambio en la nomenclatura de los correspondientes organismos; se fue más lejos, llegándose a precisar mejor la integración y naturaleza de los mismos. En nuestro concepto -escribe el propio autor- la innovación trascendental está en el inciso a) que crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, - pues como dijimos alguna vez, los legisladores consideraron de tanta importancia la Reforma Agraria que quisieron ponerla bajo la responsabilidad inmediata y la directa intervención del Presidente de la República.

¿Qué clase de dependencia debe ser la que ha de estar directamente a cargo del Ejecutivo Federal, según el precepto transcrito? De acuerdo con la organización administrativa creada por la misma Constitución de 17, sólo una Secretaría de Estado, tanto por la posición jerárquica de quien está

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

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". (1)

Respecto a la transformación de referencia, el Dr. Mondie ta y Núñez señala que no se trató de un simple cambio en la nomenclatura de los correspondientes organismos; se fue más lejos, llegándose a precisar mejor la integración y naturaleza de los mismos. En nuestro concepto -escribe el propio autor- la innovación trascendental está en el inciso a) que crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, - pues como dijimos alguna vez, los legisladores consideraron de tanta importancia la Reforma Agraria que quisieron ponerla bajo la responsabilidad inmediata y la directa intervención - del Presidente de la República.

¿Qué clase de dependencia debe ser la que ha de estar directamente a cargo del Ejecutivo Federal, según el precepto transcrito? De acuerdo con la organización administrativa creada por la misma Constitución de 17, sólo una Secretaría de Estado, tanto por la posición jerárquica de quien está

encargado de dirigirla como por que el artículo 90 de la Parte Política mencionada dispone que "para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". (2)

El propio autor concluye que, en la práctica, a consecuencia de distorsiones determinadas y por vicios políticos, la dependencia directa se ha convertido en un departamento administrativo que se encuentra a cargo de un jefe y que funciona como una Secretaría de Estado más; cuando conforme a una interpretación rigurosa del mandato fundamental, la propia dependencia debería ser, según el criterio del propio autor, una Secretaría de Estado que se encontrara precisamente a cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, auxiliado por el número de Subsecretarios que resultara necesario. (3)

Independientemente del criterio del tan prestigiado tratadista, para los efectos de nuestro trabajo estimamos suficiente consignar que el principal órgano agrario o sea la dependencia directa del Ejecutivo Federal a que se refiere el inciso a) de la Frase. XI del multicitado precepto fundamental, tiene el carácter de departamento autónomo y dentro de nuestro sistema administrativo posee la misma jerarquía que una Secretaría de Estado. Ahora bien, el hecho de que sea o no el titular del propio órgano, directamente el Primer Magistrado de la República, además de las dificultades que por las

singulares responsabilidades que afecten a dicho funcionario, resulta poco posible dentro de nuestro sistema político; sin embargo, en la realidad tanto en el ramo de asuntos agrarios como en los restantes de la administración pública federal, - dado el sistema presidencialista de nuestras instituciones, - es evidente la preeminencia y consecuente responsabilidad del Primer Mandatario.

En el inciso b) de la Fracción XI, del multicitado precepto fundamental, se estipula la creación de un órgano de carácter consultivo cuyas funciones corresponde determinar a la legislación reglamentaria. Esta institución, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, es una de las más importantes en las que se desarrolla la magistratura agraria nacional y por ello es fundamental dilucidar su naturaleza jurídica y sus funciones. Formalmente, el instituto mencionado tiene el carácter de un órgano técnico, auxiliar de la primera autoridad constitucional en materia agraria; en consecuencia, esta autoridad puede aceptar, modificar o desechar los puntos de vista y dictámenes del citado órgano auxiliar. - Ahora bien, en la práctica, casi la totalidad de las actuaciones aprobadas en primera o segunda instancias por el Cuerpo Consultivo Agrario, son sancionadas aprobatoriamente por el Primer Magistrado de la República; primero porque esta autoridad carecería explícitamente del tiempo y probablemente de la preparación técnica necesarios para ocuparse pormenorizada mente de los asuntos que aprobaran por el propio órgano la - son presentados en acuerdo presidencial, por el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y, segundo, en

virtud de la confianza natural que la repetida primera autoridad agraria tiene sobre el titular del citado Departamento y los miembros y vocales del repetido Órgano consultivo. En una palabra, los acuerdos y dictámenes del repetido Instituto, salvo casos de excepción provocados por muy importantes influencias, llegan generalmente a constituirse en fallos definitivos expedidos por el Presidente de la República. Pero por si esto no fuera suficiente, podemos agregar que en diversos expedientes de gran importancia, como los relativos a sucesión, cambio de titularidad, expedición de certificados y reconocimiento de derechos parcelarios ejidales, las decisiones del Cuerpo Consultivo Agrario son las únicas que se conocen y además alcanzan fuerza ejecutiva.

Por otro lado, a pesar de las observaciones prácticas que formulamos en el párrafo anterior, no podría ignorarse que la cuestión de la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario ha sido resuelta, atendiendo estrictamente a la estructura formal relativa, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que este Órgano no tiene el carácter de autoridad, toda vez que su intervención se reduce a las funciones técnicas realizadas en auxilio del Ejecutivo Federal. En efecto, el propio tribunal determina lo siguiente: "Cuerpo Consultivo Agrario.- Sus funciones.- El Cuerpo Consultivo Agrario sólo tiene funciones de dictaminación en los términos del artículo 36 del Código Agrario y sus determinaciones no tienen fuerza ejecutiva, sino en tanto que sean acogidas por las autoridades correspondientes. En tal virtud, la oportunidad para ocurrir al juicio de amparo se presenta -

no al tenerse conocimiento del dictamen de dicho Cuerpo Consul
tivo sino cuando las autoridades se aprestan a llevarlo a efect
to.- Comisariado Ejidal del poblado de San Luis Sesma, Muni-
 cipio de Mazapiltepec, Puebla.- Toca: 5682/47". (4)

A reserva de proseguir nuestro examen de los órganos y au-
 toridades agrarias en una forma más detallada al ocuparnos en
 el inciso siguiente de las disposiciones de la legislación re-
 glamentaria; es conveniente dejar aquí señalado que los órga-
nos a que se refieren los incisos d) y e) de la repetida -
 Fracción XI del precepto constitucional que se estudie, o sea
 los comités particulares ejecutivos y los comisariados ejida-
 les respectivamente, quedan fuera de nuestro tema porque care-
 cen del carácter de autoridades y los miembros de los mismos -
 desempeñan exclusivamente funciones de representación y promo-
 ción procesal, en el primer caso, y de administración y repre-
 sentación, en el segundo; no poseen pues los miembros de los -
 referidos comités y comisariados, ninguna atribución relativa
 a la magistratura agraria. Sin embargo, probablemente por -
 ciertos resabios e influencias indígenas, de hecho, los miem-
 bros de los comisariados ejidales realizan -no siempre con un
 propósito sano ni con resultados positivos- funciones de ver-
 daderas autoridades especialmente en lo relativo a movimientos
 parcelarios o a posesión de solares urbanos ejidales, violando
 los artículos 353 o 354 del Código Agrario.

En la principal jerarquía del sistema de instituciones -
 agrarias delineado por el multialudido precepto constitucional,
 se encuentra el titular del Poder Ejecutivo Federal o sea el
 Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. -

Este carácter de primera autoridad en materia agraria, no se encuentra definido expresamente o en forma directa por la ley; es en la Fracción XIII del artículo 27 constitucional, en su último párrafo, donde se fundamenta esta situación jurídica.

Al efecto, la propia disposición dice lo siguiente: "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria".

(5)

También dentro de las disposiciones del artículo 27 constitucional, se otorga a los Gobernadores de los Estados la facultad de intervenir en los procedimientos agrarios de dos instancias. Al efecto, la Fracción XII del propio precepto, previene que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas deben presentarse en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores. Estos funcionarios, prosigue la propia fracción, con la colaboración de las Comisiones Agrarias Mixtas, pronuncian mandamiento provisional en primera instancia y en caso de que éste sea afirmativo pueden ordenar su ejecución. La Fracción XV se refiere también a la intervención de los Gobiernos locales en los referidos procedimientos, disponiendo el respeto a la pequeña propiedad agraria en explotación. En relación a las Entidades Federativas, en el terreno constitucional puede agregarse finalmente la facultad atribuida por la Fracción XVII a las legislaturas de -

los Estados para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para legislar acerca del fraccionamiento de los excedentes que resulten.

b).- Estructuración de la Magistratura Agraria en el Código de la materia y Reglamentos relativos.

En el artículo 1º del Código de la materia se dispone que son autoridades agrarias, las siguientes: "I. Presidente de la República; II. Los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal; III. El jefe del Departamento Agrario; IV. El Secretario de Agricultura y Fomento, y V. El jefe del Departamento de Asuntos Indígenas".

A pesar de que el texto del precitado precepto no ha sido directamente reformado, a consecuencia de modificaciones en la Ley Federal que regula la estructura y funcionamiento de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, debe tomarse en cuenta que el Secretario de Agricultura y Fomento tiene actualmente la denominación de Agricultura y Ganadería, y que la Fracción V transcrita carece de aplicación en virtud de haber desaparecido el Departamento a que se refiere, sin que se reconozca directamente una categoría similar al titular de la Dirección General de Asuntos Indígenas que actualmente se encuentra dentro de la Secretaría de Educación Pública. Además, considerando una serie de segregaciones sufridas en la competencia de la hoy Secretaría de Agricultura y Ganadería, el carácter de autoridad agraria de su titular ha

resultado reducido al mínimo o prácticamente ha desaparecido si concebimos a la cuestión agraria exclusivamente en relación a la redistribución de las tierras y aguas y al funcionamiento de los núcleos de población agraria.

Conforme a nuestro sistema presidencialista y corroborando la primacía de la autoridad presidencial en materia agraria, el artículo 5° del Código de la materia establece que el nombramiento y remoción del titular de la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación del propio ordenamiento y demás leyes agrarias, corresponde al Presidente de la República, sin limitación de ninguna clase.

En el artículo 7° del repetido Código encontramos notorias deficiencias en relación a lo previsto por los incisos b) y a) de la Fracción XI del artículo 27 constitucional. En efecto, en tanto que los dos incisos de referencia tratan separadamente del Cuerpo Consultivo y de la dependencia directa que intervienen en asuntos agrarios, la Fracción I del artículo 2° del Código Agrario establece que entre los órganos agrarios se encuentra "el Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive, el Cuerpo Consultivo Agrario," confundiéndose así en este precepto reglamentario al órgano -- Consultivo citado con las simples oficinas que forman parte de la dependencia administrativa y propiciando una inconveniente sumisión que de hecho afecta al propio órgano. Además, el artículo 7° citado dispone la integración del Cuerpo Consultivo por nueve miembros, cuando el precepto constitucional ha estipulado claramente la existencia de cinco; la dependencia definitiva de los miembros del repetido órgano se perfecciona en

la parte central de dicho artículo, por el cual se faculta al jefe del Departamento de la materia, para presidir el repetido Cuerpo y para proponer al Presidente de la República el nombramiento y la renoción de sus integrantes.

La situación crítica a que hacemos referencia ha provocado las más justificadas censuras del especialista Rendieta y Núñez, quien afirma textualmente que "la inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia. Este Cuerpo es equivalente de la Comisión Nacional Agraria, creada por Ley de 6 de enero de 1915, órgano de consulta para el Presidente de la República, pero al ser reformada la Constitución en su artículo 27, se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal..." y, como hemos anotado, se estipuló separadamente la existencia de un órgano consultivo auxiliar del Ejecutivo Federal en materia agraria. Por tanto, no existe justificación alguna para sumir prácticamente dentro de un órgano burocrático a una institución que para satisfacer plenamente la naturaleza que el constituyente le asignara, requiere de una auténtica independencia y de una cabal responsabilidad política y técnica en tan importante ramo de la administración pública. (6)

La parte final del repetido artículo 7° establece los siguientes requisitos, en cuanto a los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario: "I. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; II. No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios,

de tierras, y III. Ser de reconocida honorabilidad". -
 Por último, el propio precepto dispone que seis de los miembros del repetido órgano deben ser agrónomos o ingenieros titulados, o técnicos, con 5 años de práctica en asuntos agrarios, de los cuales, 2 actuarán como representantes de los campesinos. Es obvio que en la práctica los requisitos relativos a la Fracción II transcrita o a la capacidad técnica y experiencia en la materia, constituyen, como es muy frecuente en estos asuntos, - una hermosa intención del legislador; en efecto, abogados publicistas, profesores rurales o "ingenieros" sin título han - suplido los precisados requisitos legales con un eficiente espaldarazo político; la representación campesina, no ha corrido una mejor suerte.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario se consig-
 nan en el artículo 36 del Código de la materia y son las si-
 guientes:

"I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resuel
 tos por el Presidente de la República, cuando su tramitación -
 haya concluido;

II. Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondien-
 tes a los dictámenes que apruebe;

III. Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa -
 confrontación con las resoluciones o acuerdos que les hayan da
 do origen, y con los planos-proyectos correspondientes;

IV. Emitir opinión cuando el jefe del Departamento Agra-
 rio lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o los proyeco

tos de reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se plantean a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales;

V. Las demás que este Código y las leyes y reglamentos les señalen".

Conforme a las disposiciones de referencia, el propio -- órgano tiene además de las citadas, las atribuciones siguientes;

Dictaminar sobre las permutas parciales o totales de las tierras, bosques o aguas de un ejido por otro.

Dictaminar en los casos de accesiones de aguas no previstas en los mandamientos de los Ejecutivos Locales, o en las resoluciones presidenciales que hayan concedido tierras de riego,

Dictaminar en los expedientes formados por la Comisión Agraria Mixta respecto de restitución de tierras, bosques y aguas a efecto de que el Departamento de Asuntos Agrarios someta a la consideración del Presidente de la República la resolución definitiva.

Dictaminar, en pleno, en los expedientes respecto de segunda instancia para dotación de tierras y formular el proyecto de resolución que se eleve a la consideración del Presidente de la República.

Dictaminar sobre la conveniencia de aprobar permutas de bienes ejidales una vez que el Departamento de Asuntos Agrarios haya fijado la extensión de tierras y volúmenes de aguas

que deban permutarse, sometiéndose el dictámen a la consideración del Presidente de la República para que se dicte la resolución que proceda.

Dictaminar en los casos de fusión y división de ejidos.

Dictaminar en los casos de expropiación de bienes ejidales.

Dictaminar en los casos de concesiones de inagotabilidad ganadora.

Dictaminar en los expedientes de primera instancia de conflictos por límites de bienes comunales.

Dictaminar en los expedientes formados por las Comisiones Agrarias Mixtas sobre ampliación de ejidos.

Dictaminar, y en su caso aprobar el acuerdo que se dicte sobre privación de los derechos de un ejidatario.

c).- Revisión general de los antecedentes de la Magistratura como institución jurídica.

En el Derecho Romano, la palabra Magister se empleaba para denominar al maestro, jefe o persona que dirige o representa a varios individuos. Esta misma voz constituyó el elemento básico de diversas denominaciones de la propia época, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

Magister honorum. Persona que designaban los acreedores de un deudor insolvente para inventariar los bienes del

deudor a fin de proceder a su venta y satisfacer sus obligaciones con el producto de ella.

Magister census. Magistrado de la ciudad de Roma que custodiaba la lista de los que eran Senadores. Tenía a su cargo la organización y funcionamiento de la Secretaría del Senado.

Magister equitum. El jefe de la caballería durante las épocas republicana y del Imperio absoluto. El del mando de cada división territorial o prefecturas, durante el Imperio, era el *magister militum*.

Magister populi. El magistrado extraordinario o dictador en la época republicana. (7)

El año 510 antes de Jesucristo, la monarquía fue abolida, distribuyéndose sus funciones políticas, religiosas, administrativas y judiciales entre dos magistrados mayores, llamados cónsules, quienes confiaron la guarda del Tesoro público a otros dos magistrados llamados cuestores. Los cónsules permanecían un año en el cargo y eran elegidos por el Senado; pero éste podía designar durante seis meses, en casos excepcionales, un dictador único con autoridad casi igual a la de los antiguos reyes. El dictador, a su vez, nombraba otro magistrado llamado maestro de la caballería.

En la época republicana, los magistrados eran los más altos funcionarios de Roma que ejercían el poder supremo recibido del pueblo, en cuyo nombre administraban la cosa pública. Al poder o potestas que ejercían, y que comprendía la facultad

de administrar los intereses del pueblo, los principales Magistrados tenían, además, el imperium, o sea el poder sobre la persona y bienes de los ciudadanos.

En el período cristiano, de las antiguas Magistraturas que tanto contribuyeron al engrandecimiento de Roma y de la República, sólo se conservaban en esta época las siguientes: Cónsules, Pretores, Cuestores y Tribunos de la plebe. Los Cónsules no tenían otra misión que autenticar determinados actos de jurisdicción. Eran dos, elegidos por el Senado, uno para Roma y otro para Constantinopla. Después de Justiniano, esta dignidad se abolió, pues el emperador era el Cónsul perpetuo.

Los pretores conservaron alguna jurisdicción poco importante, y los cuestores sólo ostentaban el nombre de su cargo como título honorífico. Por lo que respecta a los tribunos de la plebe, continuaron subsistiendo hasta después de Constantino y aún los hubo en Constantinopla. (8)

Desde luego que con la influencia del magistral Derecho Romano, en nuestra época la palabra magistrado tiene diversas acepciones que Pallares analiza en relación al Derecho mexicano. El propio autor señala que la referida voz, en su sentido más amplio, significa lo mismo que funcionario público de elevada categoría, sea del orden judicial o del administrativo. Ejemplo: se dice del Presidente de la República que es el primer magistrado de la nación. En un sentido más restringido, sólo se refiere a los funcionarios que integran el Poder

Judicial. Finalmente, en nuestro derecho patrio se llaman magistrados, a los funcionarios que conocen de la segunda instancia en los juicios civiles o penales e integran las salas que formen el Tribunal Superior, a los Ministros de la Suprema Corte y a los titulares de los Tribunales de Circuito. Sin embargo, hay que advertir que la Constitución denomina ministros a los magistrados del más alto tribunal de la República.

Garssonet explica el significado de la palabra, de la siguiente manera: "Se llama magistrado en el sentido más amplio de la expresión, a toda persona que imparte justicia, ejerce las funciones de policía o administre un territorio, sea que pertenezca al orden judicial o al administrativo, como un prefecto, un subprefecto, un alcalde, un adjunto. En una segunda acepción más restringida, la palabra magistrado designa solamente a los miembros del orden judicial, es decir, a las personas que imparten justicia como son los jueces o los miembros del Ministerio Público. En fin, se entiende más particularmente por magistrado, las personas que pronuncian sentencias, es decir, los jueces que forman la magistratura sentada por oposición al Ministerio Público que constituye la magistratura de pie. En esta última acepción, la más importante de las tres, la palabra magistrado designa las personas investidas de la más alta función social, y que están o cuando menos deberán estar, al abrigo de los cambios de las instituciones políticas". Ni qué decir, que la diferencia entre la magistratura sentada y la magistratura de pie, no existe en el derecho mexicano.

Finalmente, podemos expresar en forma sintética que en la actualidad la magistratura como institución jurídica se refiere fundamentalmente al desempeño de la función jurisdiccional; es decir, que se encuentra necesariamente vinculada a la resolución de controversias que en materia jurídica se presentan a los órganos jurisdiccionales. Así, frecuentemente se identifican magistratura con judicatura. En consecuencia, podemos concluir que al hablar de magistratura agraria nos estamos refiriendo a la institución sujeta al conocimiento de los litigios relativos a las leyes agrarias y a su resolución jurídica; en suma, por lo menos en términos ideales, al referirnos a la repetida institución en el campo de la disciplina especializada que nos ocupa, intentamos denotar una función jurisdiccional de carácter administrativo.

Hemos creído conveniente insertar las presentes observaciones técnicas de carácter general, en seguida de la revisión de la estructura actual que la magistratura agraria tiene en nuestro derecho, para en la parte final de nuestro estudio ocuparnos de la parte crítica y de las proposiciones concretas que a nuestro juicio se requieren en la materia, con objeto de organizar una institución que en la estructura jurídica formal y en la aplicación de las normas relativas, merezca técnica y especialmente la singular calificación de magistratura agraria.

d).- Revisión crítica de la actual organización de la magistratura agraria en México y observaciones acerca del anteproyecto del Lic. Guillermo Vázquez Alfaro para la estructuración de una jurisdicción federal

agraria.

En anteriores líneas de nuestro trabajo hemos dejado constancia de nuestra adhesión a diversas observaciones críticas que acerca de las funciones jurisdiccionales desempeñadas por los diversos órganos y autoridades agrarias, exponen reiteradamente los tratadistas de nuestra materia. En ocasión de plantear nuestro personal punto de vista referente a las reformas que al respecto se requieren, procede recapitular acerca de las deficiencias que la magistratura agraria presenta en su actual estructuración jurídica y en su funcionamiento.

Primeramente, sin rechazar de plano el sistema presidencialista al que está sujeto el Poder Ejecutivo Federal y sin desconocer la necesaria unidad que en una materia de singular importancia se requiere, consideremos gramatical y técnicamente impropia la calificación que de "suprema" autoridad agraria confiere el texto constitucional al presidente de la República. El propio alto mandatario, conforme a la parte final de la Fracción XIII, del artículo 27 constitucional, posee -- tal categoría, la cual se confirma en el artículo 39 del Código Agrario vigente, agregándose que las resoluciones definitivas de dicho magistrado "en ningún caso podrán ser modificadas". El Dr. Mendieta y Núñez señala que de las disposiciones de referencia se ha pretendido concluir: " a).- Que el -- Presidente de la República puede modificar sus propias resoluciones una vez dictadas, puesto que es la autoridad suprema -- en materia agraria. b).- Que contra las resoluciones presidenciales ya enumeradas, no cabe ningún recurso ni es proce--

dente el juicio de amparo, lo mismo tratándose de pequeños que de grandes propietarios o ejidatarios, por la misma razón de que el Presidente es la suprema autoridad agraria". (10)

El propio autor afirma que las dos interpretaciones de referencia, son igualmente absurdas, "la primera porque rompería el orden jurídico que se basa en la respetabilidad absoluta de las decisiones que ponen fin a un procedimiento. Si el Presidente de la República pudiese dictar hoy una resolución y una vez publicada en el Diario Oficial como sentencia firme, la reformase o la revocase para dictar otra que podría más tarde modificar o cambiar totalmente, sustituiríamos el orden jurídico por el capricho de un hombre; pasaríamos de la democracia a lo más ridículo de las dictaduras. Es ocioso insistir en este punto. Por lo que respecta a la segunda interpretación, el hecho de que el Presidente sea la suprema autoridad agraria, no impide el que se ataquen sus resoluciones definitivas por medio del juicio de amparo cuando con ellas se violen las garantías individuales. También el Presidente de la República es la máxima autoridad ejecutiva, y sin embargo el amparo es procedente en contra de las disposiciones administrativas que dicte o los actos que ejecute o cuando ejecutar si son violatorios de las garantías aludidas. Por otra parte, debe entenderse en cuenta que las reformas introducidas al artículo 27 de la Constitución en el año de 1946, establecieron la procedencia del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que posean certificado de inafectabilidad. (11)

En efecto, con el prestijado tratadista cuyo pensamiento comentamos, en nuestra opinión resulta incuestionable la necesidad de diferenciar autocracia o dictadura presidencial de la regulación y funcionamiento que en sentido jurídico requiere a la primera magistratura agraria. Por ello, rechazamos el peculiar calificativo que el texto constitucional confiere a la propia autoridad; en un orden jurídico es supremo exclusivamente el Derecho, atribuir tal categoría a una institución conferida a un solo individuo conlleva la negación más grosera de todo principio jurídico.

Respecto al Cuerpo Consultivo Agrario, al ocuparnos en diversas partes de este trabajo de su origen y estructura, anotamos las inconveniencias de su actual situación y adoptamos las críticas que al respecto expone el Dr. Hendieta y Núñez. Nuevamente, con el propio autor afirmamos que "de acuerdo con sus antecedentes y según aparece en el texto reformado del artículo 27 constitucional, el Cuerpo Consultivo Agrario, sin perder sus nexos con el Departamento respectivo para ilustrar sus trabajos, debería ser un organismo autónomo directo auxiliar del Presidente de la República". (12) A pesar de ésto, recordamos que tanto el Código de la materia como el actual Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en una forma por demás burda contribuyen a prestar una aparente legalidad a la indebida sujeción de tan importante Órgano - al titular del repetido Departamento. Es en este campo en el que se requiere una de las más inmediatas reformas para acatar el propósito de la reforma constitucional de 1934, configurando

do y reglamentando a tan fundamental instituto, con la dignidad, autonomía y eficiencia técnica que requiere para constituirse en un verdadero auxiliar de la primera autoridad agraria de la República y para desempeñar decorosamente las funciones que una magistratura agraria auténtica le asignarían.

Tan precaria es la situación presente del Cuerpo Consultivo Agrario que ni siquiera se conoce el Reglamento interior que conforme diversas prescripciones del Código de la materia, debería regir su funcionamiento. Esto, además de las negativas consecuencias que en el orden estrictamente agrario arroja, ha determinado la inaplicabilidad de los preceptos relativos a responsabilidades y sanciones que el propio Código contiene -- acerca de los miembros del repetido órgano.

Si como hemos advertido, en términos generales, las funciones propias de la magistratura se refieren a la resolución de conflictos jurídicos, conforme a procedimientos determinados previamente, encontramos que en materia agraria existen múltiples casos en que los órganos y autoridades administrativos dejan la decisión efectiva de las controversias legales agrarias en manos de insignificantes e incapaces empleados que proceden sin la menor limitación, toda vez que las normas procesales agrarias se reducen a la regulación de las acciones tendientes a la redistribución de tierras, bosques y aguas, salvo contadísimas excepciones como la relativa a privación de derechos agrarios ejidales. Veamos lo que a este respecto expresa el Lic. Vázquez Alfaro: "El desarrollo y la aplicación de la Reforma Agraria Mexicana, han tenido y tienen múltiples y comple-

los problemas en relación con asuntos de soberanía agraria
se que se presentan a las autoridades agrarias acerca de los
derechos creados por la legislación agraria en vigor.

Constitucionalmente se establece una "dependencia direc-
ta del Ejecutivo Federal encargado de la aplicación de las le-
yes agrarias y su ejecución". Precisándose también en el
mismo orden, la anterioría constitucional del Presidente de la
República, como primera autoridad agraria de la nación.

Dentro de este orden de ideas, el citado organismo ha ve-
nido conociendo y resolviendo los conflictos que se presentan
en la aplicación de la legislación de la materia, apoyándose
al procedimiento esponsorial que, en algunos casos, establece
el requisito de un juicio de carácter administrativo, sin que
dicho proceso sea instruido y resuelto por organismos con es-
tructura propiamente jurisdiccional; por el contrario, en ca-
sos como en el llamado "juicio de privación de derechos agre-
rios", que establece la garantía, -teórica por cierto-, que
sólo el Presidente de la República pueda privar de sus
derechos a un ejidatario, la realidad es que, con excepción -
del Cuerpo Consultivo Agrario, casi todos los demás organi-
smos o personal administrativo y autoridades ejidales y comun-
ales que intervienen en estos casos, cometen frecuentemente
una serie de irregularidades, que en la práctica redundan en
vicios graves que hacen nugatoria la citada garantía.

En el capítulo de derechos ya definidos a favor de los
núcleos de población ejidales y comunales, o de los ejidata-
rios y comuneros, en su carácter de integrantes de dichas en-

tidades, el actual sistema resulta casi inoperante y teórico, ya que se carece de un procedimiento sencillo, eficaz y enérgico, para hacer respetar los expresados derechos. Sin perjuicio de la intervención de autoridades judiciales o panels del fuero Federal, se estima imprescindible contar con un sistema jurisdiccional administrativo, ante cuyos organismos puedan campesinos y núcleos de población, obtener una garantía real e inmediata de los derechos que les concede las leyes del país.

Dentro del marco constitucional mexicano y aún dentro de la actual legislación agraria, con determinadas adaptaciones de foros, se estima posible establecer la jurisdicción o fuero federal agrario. Aprovechando la importante experiencia obtenida en más de 50 años de aplicación de las leyes relativas y las experiencias mexicanas en materia de Justicia Fiscal y Justicia del Trabajo; foros especiales existentes al amparo de nuestra ley máxima, que al presente han conseguido importantes realizaciones.

Como consideración fundamental, se estima que constituye una necesidad nacional angustiosamente sufrida; la efectiva, honesta e inmediata administración de justicia en el aspecto agrario; comisiones de campesinos vienen y van de la provincia a la Capital de la República, demandando garantías para sí y para los poblados que representan, obteniendo acuerdos y órdenes que no alcanzan a resolver oportunamente, en muchos casos, los problemas que presentan.

El malestar y la desconfianza creciente a causa de las -

injusticias que se siguen cometiendo en el campo, a pesar de la voluntad y el esfuerzo de las autoridades agrarias, deben hacernos meditar seriamente, en la necesidad de descentralizar la atención de estos problemas creando un sistema o fuera, cuyos organismos debidamente estructurados y reglamentados tengan las facultades, autoridad y solvencia moral necesarias, para resolver en forma inmediata dichas controversias, estableciendo, si para ello fuera necesario, un sistema de justicia delegada, tanto en representación del Primer Magistrado de la nación como del Jefe del DMO, en las respectivas competencias que la ley les señale; asimismo, un sistema conciliatorio sencillo sería muy útil para buscar la solución oportuna o, por lo menos, una adecuada información sobre multitud de problemas que a diario se presentan". (13)

En desarrollo de las referidas ideas, Vázquez Alfaro expresa que la legislación agraria de carácter ordinario debe ser reformada de la manera siguiente:

En primer término, al texto actual del artículo 6° del Código de la materia, en su parte final debe adicionársele lo siguiente: "Asimismo, y en los casos que señale la ley sobre asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación con derechos establecidos por este Código a consecuencia de fallos provisionales o resoluciones presidenciales a beneficio de núcleos de población ejidal o comunal y colonias agrícolas, o en favor de los ejidatarios, comuneros o colonos, en lo individual, consideramos como integrantes de dichas entidades; se ejercerá la función jurisdiccional administrativa co-

responsable a través de los Tribunales Federales Agrarios, de estructura paritaria, con estricta sujeción a las normas constitucionales relativas y de acuerdo con la ley orgánica que reglamente a dichos organismos. El procedimiento en la expresada función será en todo caso iniciado por una fase conciliatoria".

Además, el propio especialista propone una reestructuración general del actual sistema del Código de la materia, sugiriendo las siguientes reformas:

En el artículo 1º del citado ordenamiento procede agregar una fracción que incluya a los CC. Presidentes de los Tribunales Federales Agrarios dentro de las autoridades agrarias que se enumeran, precisando que ejercerán sus funciones de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

En el artículo 2º, que enumera los órganos agrarios es necesario adicionar a la fracción I que se refiere al DAAG, incluyendo el Cuerpo Consultivo Agrario, en iguales términos, a los Tribunales Federales Agrarios.

Dentro del propio libro del Código Agrario vigente, en los artículos primero y segundo que se refieren, respectivamente, a las autoridades y órganos agrarios ejidales y a sus atribuciones, deberán considerarse otras modificaciones o adiciones estructurales y de organización que haga posible la creación y funcionamiento de los organismos jurisdiccionales agrarios que se vienen proponiendo.

En los libros segundo y tercero de nuestra ley agraria -

relativos, respectivamente, a la redistribución de la propiedad agraria y al régimen de propiedad y explotación de regímenes ejidales y comunales, que contienen preceptos de derecho adjetivo, se estima procedente introducir determinadas modificaciones que hagan posible el funcionamiento de la jurisdicción federal agraria.

A manera de ejemplo, hemos citado problemas que constantemente se presentan en relación con los derechos agrarios de los núcleos de población y de los miembros individuales de los mismos, se estima que estos conflictos por su volúmen, ocuparían una importante atención en las labores que proponemos de ben realizar los tribunales agrarios.

En primer término deben establecerse recursos judiciales administrativos o procedimientos que faculten a los repetidos organismos jurisdiccionales para realizar en forma eficaz la defensa de los derechos correspondientes, a los núcleos de población ejidales y comunales, considerados como unidades con personalidad jurídica propia.

Respecto a los derechos individuales y familiares establecidos a favor de ejidatarios y comuneros puede y debe organizarse un sistema que, sin las lares burocráticas, resuelva los problemas de derechos, especialmente los de carácter contencioso. Los derechos societarios e individuales establecidos por los artículos 151 y 152, deben hacerse efectivos creando un procedimiento sencillo que ante los organismos jurisdiccionales que venimos proponiendo, permita a los campesinos interesados o afectados, dilucidar derechos, proteger situacio-

nes jurídicas, recuperar, inclusive, la posesión de la parcela despojada o del hogar campesino; es posible crear procedimientos semejantes a los interdictos que funcionan en el derecho procesal privado.

En continuación y siguiendo el orden de la multitudada codificación agraria, nos referiremos a diversos artículos proponiendo ajustes y modificaciones. Recordando que en lo general todo procedimiento deberá iniciarse con una fase conciliatoria, pudiendo en los casos que la ley lo establezca continuar conciliando del caso los Tribunales Agrarios en una fase contenciosa; quedando sus fallos sujetos a revisión, modificación o confirmación definitivas, en la esfera administrativa, a través del Cuerpo Consultivo Agrario o de un diverso organismo que podría denominarse Tribunal Federal Agrario Nacional o Supremo Tribunal Agrario.

El propio procedimiento, será aplicable a los casos de naturaleza contenciosa que se relacionan con la aplicación del orden de preferencia para adjudicación de parcelas establecidos por los artículos 153 y 156.

El artículo 158 vigente con el siguiente texto: "Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general los que le corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto; son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto".

Se propone la siguiente adición: Además de otros recursos que la ley concede, los afectados por dichas irregularidades tendrán acción para ocurrir ante los Tribunales Federales Agrarios, organismos competentes para constatar la inexistencia de los repetidos actos, y para determinar las medidas que el caso amerite, pudiendo solicitar colaboración de autoridades penales o administrativas.

El artículo 159 del repetido ordenamiento que establece la prohibición de la explotación indirecta de la unidad de dotación ejidal, consignando las excepciones que la ley admite, en relación de mujeres, menores de edad e incapacitados, en su texto actual asigna funciones tutelares al Consejo de Vigilancia de los núcleos de población ejidal en los siguientes términos: "El Consejo de Vigilancia en los casos antes indicados intervendrá en la celebración de los contratos y designará a la persona que en su representación vigile el exacto cumplimiento de los mismos".

Se propone la siguiente adición: Los citados contratos están sujetos a la revisión y aprobación de los Tribunales Federales Agrarios, que en los términos que señale el procedimiento respectivo, tendrá competencia para conocer de los asuntos de naturaleza contenciosa que se presenten al respecto.

Al Artículo 161, que establece la posibilidad de permuta de parcelas ejidales entre ejidatarios o de superficies ejidales entre distintos núcleos de población, se propone la siguiente adición: En los conflictos o inconformidades que presente parte interesada en relación con las permutas a que se

refiere el presente, deberá iniciarse el procedimiento que la ley señale para resolver sobre dichos casos con una fase conciliatoria en los Tribunales Federales Agrarios.

El Artículo 162, que establece la facultad del ejidatario para designar heredero que lo suceda en sus derechos agrarios, se propone la siguiente adición:

En los casos de naturaleza contenciosa que se susciten en la aplicación del presente artículo y de los artículos 163 y 164, a través del procedimiento que la ley señale, los Tribunales Federales Agrarios serán competentes para conocer y resolver de dichos asuntos.

En relación al artículo 173 vigente que establece la privación de derechos agrarios a ejidatarios exclusivamente por el Presidente de la República, a través de juicio seguido por el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, se considera indispensable conocer el nuevo texto que se proponga al respecto en el nuevo Código Agrario, para que de acuerdo con el mismo, coordinar dicho precepto con el sistema jurisdiccional administrativo que se propone.

Artículo 174 vigente, se refiere a la suspensión de los derechos agrarios al ejidatario que durante un año deje de cultivar la parcela, o de ejecutar los trabajos de índole comunal o colectiva que le correspondan; se considera conveniente facultar a los Tribunales Federales Agrarios para que, a través del procedimiento que la ley señale, conozcan y resuelvan de los casos que se presenten al respecto, autorizándoles

para declarar la citada suspensión de derechos.

El artículo 182 establece lo siguiente: "... El abandono del solar durante un año consecutivo, dentro del término fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo el caso de fuerza mayor. El solar se declara vacante y el núcleo de población podrá disponer de él, adjudicándolo preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, vendiéndolo o dándolo en arrendamiento". Se propone la siguiente edición:

Las quejas, inconformidades o controversias que se presenten en relación con este artículo así como, con el 180, se conocerán y resolverán en primera instancia, a través del procedimiento que la ley establezca, por los Tribunales Federales Agrarios.

Artículo 209 vigente, actualmente dice:..."Los contratos que los ejidos celebren con terceras personas, de acuerdo con lo dispuesto por este Código, podrán formalizarse hasta por un año y podrán renovarse, si hay conformidad de la mayoría de los ejidatarios expresada en asamblea general y autorización de"... actualmente, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Se propone la siguiente edición:

En los asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación con el artículo 208 y con el presente, intervendrán los Tribunales Federales Agrarios, a través del procedimiento que la ley establezca, para conocer y resolver en su caso, las citadas controversias.

Artículo 382, relativo a los expedientes de fusión y división de ejidos; se propone agregar un párrafo que faculte a los Tribunales Federales Agrarios para conocer estrictamente en vía conciliatoria de las inconformidades o conflictos que al respecto presente parte interesada, ya sean núcleos de población ejidal o ejidatarios en particular.

Respecto al Capítulo II, del Título 3º, referente a las concesiones de inafectabilidad ganadera cuya derogación parcial o total está prevista a través del procedimiento correspondiente, se propone la conveniencia de facultar en los casos que expresamente se acuerde por el titular del DAAC, a los Tribunales Federales Agrarios, para que actúen como organismos procesales de instrucción para iniciar el correspondiente juicio o procedimiento.

El artículo 314 vigente dice a la letra: "El Departamento Agrario se avocará de oficio, o a petición de parte, al conocimiento de los conflictos de hecho o de derecho por límites entre comunidades, o entre terrenos comunales y ejidos". Se propone la siguiente adición:

"En primer término, a través de los Tribunales Federales Agrarios, en función conciliatoria". (14)

En la parte relativa a procedimientos agrarios del actual Código de la materia, se requiere, además, en opinión del maestro Vázquez Alfaro, agregar al Libro Cuarto un Título que se denomine "DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO O CONTENCIOSO ANTE LOS TRIBUNALES FEDERALES AGRARIOS", con los Capítulos siguientes

tes: I.- Disposiciones Generales; II.- Estructura de los Tribunales Federales Agrarios; III.- Competencia de los Citados Organos; y IV.- Procedimientos ante los Tribunales Federales Agrarios. Además, previendo una segunda instancia en el procedimiento relativo, dentro del propio libro se agregaría un título más referente a la revisión de los fallos de los Tribunales Federales Agrarios por el Cuerpo Consultivo Agrario o por un Tribunal Central de Segunda Instancia.

Las ideas que sobre la materia sustenta el maestro Vázquez Alfaro, se contienen en las proposiciones referentes a la materia y organización de los nuevos Capitales que se sugieren para el Código Agrario. Enseguida reproducimos la parte relativa al anteproyecto del citado autor.

"El capítulo relativo a disposiciones generales podrá -- contener las siguientes:

- a) En auxilio del Presidente de la República, suprema autoridad agraria de la nación y del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en los casos expresamente señalados por la ley en que se presenten quejas, inconformidades o controversias acerca de la aplicación de la legislación agraria en relación a los derechos, responsabilidades y obligaciones que establezca el presente Código, se ejercerá, en la esfera administrativa, la jurisdicción federal agraria a través de los Tribunales Agrarios del propio Departamento.

- b) En el ejercicio de la jurisdicción federal agraria - los funcionarios de los Tribunales del ramo deberán ser acatados en las decisiones legales que expidan; asimismo, son acredores al respeto y colaboración - tanto por los particulares como de parte de otras au- toridades federales, estatales y municipales. Corre- lativamente, los citados funcionarios estén singular- mente obligados a poner toda su capacidad en la rápi- da, eficiente y honesta administración de la justi- cia agraria.

El capítulo II, relativo a la naturaleza, estructura y - jurisdicción de los Tribunales Agrarios, podrá contener las - siguientes materias:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios, son los organismos jurisdiccionales administrativos, competentes en la esfera indicada, para conocer y resolver en los tér- minos que la Ley señale, de asuntos de naturaleza - contenciosa que se susciten en relación a derechos - establecidos por el presente Código.
- b) Respetando la naturaleza jurisdiccional de los Tribu- nales Federales Agrarios, con las atribuciones, fa- cultades y garantías que la ley otorgue a dichos orga- nismos y a sus integrantes, formarán parte del Poder Ejecutivo Federal, dentro de la dependencia del mis- mo, encargada constitucionalmente de la aplicación y ejecución de la legislación agraria.

c) Para una mejor y más equitativa administración de la justicia agraria, encargada a los Tribunales del ramo, éstos tendrán estructura paritaria, comprendiéndose dentro de los mismos la representación de autoridades y sectores, interesados o afectados social y económicamente en los asuntos de que conozcan los citados organismos. Los vocales representativos de las expresadas entidades, tendrán las funciones que la Ley les señale.

d). En la misma adscripción de las Delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización radicará un Tribunal Federal Agrario, abarcando su jurisdicción a la entidad federativa correspondiente, con excepción de aquellos casos de Delegaciones del ramo que operen en una parte del territorio de uno o varios Estados de la República; debiéndose observar lo dispuesto al principio del presente artículo, con la salvedad de que la jurisdicción del correspondiente Tribunal abarcará la circunstancia territorial asignada a la respectiva Delegación.

Adscrito permanente y especialmente a cada Tribunal Federal Agrario, colaborará un Procurador de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos que ocurran a dichos organismos; debiendo prestar servicios gratuitamente y sin distinción alguna política o religiosa, a ejidatarios, comuneros o colonos que demanden su intervención.

- e) Los Tribunales Federales Agrarios serán reglamentados por una ley orgánica correspondiente.

El capítulo III.- del Título que nos ocupa, se refiere a la competencia de los repetidos organismos jurisdiccionales, podrá contener el articulado referente a los siguientes:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios son competentes para conocer en los casos que expresamente les señale la ley, de los asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación con derechos establecidos por este Código a consecuencia de fallos provisionales o resoluciones presidenciales a beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal y colonias agrícolas, o en favor de los ejidatarios, comuneros o colonos, en lo individual, como integrantes de dichas entidades.
- b) Además de los casos en que expresamente les faculte la ley, los Tribunales Federales Agrarios podrán intervenir por delegación expresa de los CC. Presidente de la República o Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las controversias que en materia agraria se presenten directamente a dichos funcionarios; actuando en funciones conciliatorias o como Tribunal de instrucción, según delegación expresa.

El capítulo IV se referirá al procedimiento ante los Tri

tribunales Federales Agrarios, proponiéndose el siguiente articulo:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios conocerán y resolverán en su caso, en los asuntos de su competencia, actuando como organismo conciliatorio o desarrollando las fases conciliatorio y contenciosa del procedimiento agrario, en los casos marcados por la ley. - Asimismo, podrán actuar como organismos procesales de instrucción en los asuntos en que sean expresamente requeridos para ello, por los CC. Presidente de la República, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o Gobernadores de los Estados, - dentro de sus respectivas atribuciones.
- b) En todo caso, el procedimiento tendrá el carácter de sumario, los términos serán fijados por el Reglamento relativo, en lo general será oral; en los casos - en que se requieran formalidades, las mismas serán - llenadas a través del respectivo Procurador Agrario, si así lo aceptan las partes, o por ellas mismas o - los representantes que ellas designen.
- c) El procedimiento conciliatorio tendrá las siguientes características:
- 1.- Podrá iniciarse a petición de parte interesada en lo particular o a promoción de las Dependencias competentes del DAAC o de otras autoridades

federales o estatales, dentro de sus respectivas atribuciones agrarias.

2.- Dentro de los términos que la ley señale, se citará a las partes a una audiencia para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, recibándose los alegatos de las partes.

3.- En la misma audiencia el Tribunal calificará alegatos y pruebas, pronunciando su resolución según el caso.

4.- En los casos en que los Tribunales Agrarios intervengan por mandato expreso de la ley, en forma conciliatoria, con base en los antecedentes del caso que recabarán de las autoridades que conozcan o hayan intervenido en el mismo, citarán a las partes para audiencia que deberá celebrarse en fecha tal que materialmente posibilite a éstos, estén en condiciones de presentar sus alegatos y pruebas; el Presidente del Tribunal procurará avenir a las partes, para cuyo efecto y de conformidad con las mismas, podrá fijar una nueva fecha para continuar la audiencia. De llegar a un acuerdo, se levantará formalmente el convenio respectivo, que será remitido a la autoridad correspondiente para efectos ejecutivos.

d) El procedimiento contencioso se ajustará a las siguientes

tes normas:

- 1.- Se iniciará por petición verbal o promoción escrita de parte legalmente interesada, en ambos casos el C. Secretario del Tribunal acreditará la personalidad de la parte actora y requisitará su promoción.
 - 2.- Previamente se desahogará la fase conciliatoria, en los términos ya señalados.
 - 3.- En el caso de que no sea posible llegar a un convenio que ponga término al conflicto, se levantará acta haciéndolo constar, pasando de inmediato a la fase contenciosa propiamente dicha, debiendo señalarse fecha para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, en un plazo perentorio, - pudiéndose desahogar dicha audiencia en la propia fecha de estimarse que el Tribunal cuenta - con los suficientes elementos de conocimiento pare determinar el caso.
- e) Los Tribunales Federales Agrarios están facultados para solicitar y obtener de las autoridades federales, estatales y municipales, así como, de los particulares, la información o documentación que estimen necesarias en relación con los casos que conozcan conforme a la competencia que les concede la ley". (15)

En nuestra opinión, es indubitable la necesidad de organizar una jurisdicción federal agraria que en términos generales

podría sujetarse a los lineamientos apuntados por el autor de referencia. Sin embargo, pensamos que con objeto de hacer más funcional y respetable la magistratura agraria debe buscarse una estructura que permita a ésta una auténtica independencia de criterio, para realizar justa y eficientemente las importantes funciones que nuestra problemática agraria presente requiere.

En efecto, hacer depender una vez más a la magistratura agraria de las autoridades del Departamento del Ramo, en una o en otra forma, no vendría a resolver el problema.

Además, creemos indispensable agregar a todo lo anterior la fundamental importancia de la selección y control del personal que desempeñaría la nueva y auténtica magistratura agraria. Claro está que este problema compete a una Ley Orgánica que al respecto se produzca, pero sería necesario advertir desde luego, que nada podría ganarse si las trascendentales funciones de la nueva institución fueran detentadas por individuos incapaces, anodinos o voraces que sin más conocimientos que el personal del funcionario o casique que los apoye, vendrían no a resolver sino a entorpecer y agravar la irresoluta situación de injusticia que afecta a más de un ejidatario mexicano y a innumerables pequeños agricultores. En suma, debe estructurarse además una verdadera carrera judicial agraria: estipulando y acatando los requisitos que deben satisfacerse para ingresar y permanecer en la misma; estableciendo y aplicando los rigurosos medios de control para mantener la fluidez y la justicia de las resoluciones; capacitando y estimulando decorosamente

te a los profesionales y especialistas que la integran en el presente y en el futuro.

En esa forma, podremos hablar algún día de la existencia de una magistratura agraria en México, de una institución que haga honor al prestigio de nuestra disciplina especializada y que contribuya con plena dignidad a la realización de los ideales del agrarismo mexicano, realizando sin temor a obstáculo alguno un postulado básico de nuestra Revolución: la justicia agraria. En este camino, afortunadamente, contribuyen ya estudios como el que se ha comentado y las propósitos de destacados especialistas, como el maestro Lic. Raúl Lemus García, Director del Seminario de Derecho Agrario y Director del Departamento Jurídico de la Confederación Nacional Campesina.

Notas Bibliográficas del Capítulo Cuarto.

- 1.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional, Págs. 162 y 163.
- 2.- Mendieta y Nuñez, Lucio: Obra citada, Pág. 163.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Pág. 64.
- 4.- Citada por Guillermo Pérez Tagle en su Tesis Profesional "Jurisprudencia Agraria", Pág. 166.
- 5.- Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Pág. 831.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Págs. 276 y 277.
- 7.- Fernández de León, Gonzalo: Diccionario de Derecho Romano, Pág. 397.
- 8.- Fernández de León, Gonzalo: Obra citada, - Págs. 399 y 400.

- 9.- Pallares, Eduardo: Diccionario de Derecho Procesal Civil, Pág. 490.
- 10.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Pág. 252.
- 11.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Págs. 253 y 254.
- 12.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Pág. 255.
- 13.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Estudios Agrarios Mexicanos, Págs. 76 y 77.
- 14.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Obra citada, - Págs. de 78 a 81.
- 15.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Obra citada, - Págs. 82, 83, 84 y 85.

C O N C L U S I O N .

En la organización social y jurídica de los meshica, llegó a integrarse una verdadera magistratura agraria dentro de un sistema judicial completo y funcional.

Dicha institución tuvo como fundamento al Derecho consuetudinario profundamente ético y verdaderamente viviente que el Estado azteca hizo posible. Dentro de este orden, el calpulli constituyó el fundamental elemento social, económico y jurídico, en el cual operó la magistratura agraria con plena justicia y eficacia. Tan espontánea y arraigada llegó a ser esta forma de organización agraria que, en mucho ha trascendido a nuestra época en los regímenes ejidal y comunal del Derecho Agrario en México.

En suma, es importantísimo para nuestro tema dejar anotado que la experiencia azteca pone en evidencia la posibilidad, necesidad y bondades de la organización de una magistratura agraria.

Durante la época colonial, como hemos visto en este trabajo, con la influencia romanista y los alicios del Derecho hispánico, se estructuró un sistema jurisdiccional agrario que dentro de sus funciones correspondía las cuestiones de creación, disputa y definición o modificación de derechos sobre los bienes agrarios. Luego, a raíz de la independen

cia política se fue abandonando dicha organización hasta llegar al más completo abandono de los referidos problemas en manos de la justicia local, ignorante y venal. El liberalismo consiguió una política de abstención -lucrativa y criminal-, extendida en todos los aspectos de la cuestión agraria y consagrada por la Constitución de 1957.

Entre las motivaciones fundamentales de la Revolución Mexicana, con el ansia de tierras y aguas, y con la demanda de libertad, el reclamo popular de justicia se refería, en los orígenes de este movimiento tanto como en nuestros días, a la justicia en materia agraria. Este no será posible, a pesar de todo lo bueno que se ha logrado, hasta el momento en que el legislador y la administración pública procedan a la creación de un auténtico sistema jurisdiccional agrario, conforme a lineamientos técnicos como los que proponemos en este trabajo.

Estimamos haber demostrado en las líneas precedentes que en la actualidad no sería honesto ni técnicamente posible hablar de una magistratura agraria existente que necesita ser reestructurada o reorganizada. En estricto sentido, a nuestro juicio, lo que ahora funciona es un sistema administrativo de organización aparentemente vertical, en el cual se pretende que el presidente de la República es la "suprema" autoridad agraria; pero, lo cierto, lo real es que quienes conocen, tramitan y elaboran las resoluciones que casi siem-

pre sanciona dicho magistrado, son individuos que frecuentemente carecen no sólo de las más mínimas calidades morales - sino que, nunca o casi nunca, poseen conocimientos jurídicos. Cualquier campesino o gestor de estos asuntos, o quien haya tenido el menor problema jurídico con las actuales autoridades agrarias, podría en una actitudes sinceras corroborar esta observación.

El problema, sin embargo, más que a las naturales - deficiencias humanas se debe a problemas estructurales de - nuestro sistema agrario. A éste, concluimos, le es indispensable contar con una auténtica magistratura agraria.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Joseph de. Vida Religiosa y Civil de los Indios.- (Historia Natural y Moral de las Indias).- Universidad Autónoma de México.- México.- 1963.
- Alcalá-Zamora, Niceto. Nuevas Reflexiones Sobre las Leyes de Indias.- Editorial Guillermo Kraft Ltda.- Buenos Aires - 1944.
- Alessio Robles, Miguel. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios.- (Un discurso y un ejemplo).- Editorial "Cultura".- México 1955.
- Bassols, Narciso. La Nueva Ley Agraria.- (Antecedentes).- México, D.F.-1927.
- Barberis, Corrado. Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa.- Traducción por Ada Dieloja.- Biblioteca de Ensayos Sociológicos Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional.- México, D.F.- Primera Edición 1965.
- Burgoa, Ignacio. El Amparo en Materia Agraria Editorial Porrúa, S. A.- México.- 1964.
- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México.- Librería Porrúa, S. A.- México 1959.
- Cerrillo, F. y Mendieta, L. Derechos Agrario.- Bosch Editorial.- Barcelona 1952.
- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México Editorial Porrúa.- México 19
- Echanove Trujillo, Carlos A. Sociología Mexicana.- Según

- Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México.- 1963.
- Esquivel Obregón, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México.- Tomo I.- Los Orígenes.- 1937. Vol. Primero.- Tomo II.- Nueva España.- 1938. Vol. Quinto.- Tomo III.- Nueva España. 1943. Vol. Séptimo.- Tomo IV.- México.- Relac. Intern. 1947.- Librería Porrúa S. A.- 1947. México.
- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México 1941.
- F. Palavicini, Félix. Historia de la Constitución - de 1917.- Tomo I.- México, D.F.
- González Bustamante, J.J. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional.- Ediciones Botas.- México.- 1946.
- Hernández, Octavio A. Esquema de la Economía Mexicana, hasta antes de la Revolución.- (Una advertencia para Iberoamérica).- Primera Edición.- Cía. Editorial Continental, S. A.- México.- 1961.
- Katz Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI.- Instituto de Investigaciones Históricas.- México.- 1966.
- Lasky, Harold. Derecho y Política.- Primera Edición.- Editorial Reviste - de Derecho Privado.- Madrid 1933.
- Manzanilla Schaffer, Víctor. Introducción a la Reforma Agraria Mexicana.- Secretaría de Educación Pública.- México 1965.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa.- México 1954.

- Andieta y Niñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucio-
nal.- Tercera Edición.- Edito-
rial Porrúa, S.A.- México 1966.
- Miranda, José. España y Nueva España en la --
época de Felipe II.- Primera -
Edición.- Universidad del Autó-
noma de México.- Instituto de -
Historia.- Dirección General de
Publicaciones.- México 1962.
- Molina Enriquez, Andrés. Los Grandes Problemas Naciona-
les.- Imprenta Antonio Carranza
e Hijos.- México 1939.
- Moreno M., Manuel. La Organización Política y So-
cial de los Aztecas.- Instituta-
to Nacional de Antropología e
Historia. México 1962.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.- México,
1959.
- Olmeda, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad -
Mexicana.- I.- La Fase prehispá-
nica.- Primera Edición.- Mauro
Olmeda, editor.- México 1964.
- Ortiz de Montellano, Manuel M. Génesis del Derecho Mexicano.-
(Historia de la Legislación de
España en sus Colonias America-
nas y especialmente en México).
Tipográfica de T. González, Sucs.
México.- 1899.
- Ots Capdequi, José M. El Régimen de la Tierra en la
América Española.- Durante el
Período Colonial.- Universidad
de Santo Domingo.- Ciudad Trujillo,
R.D.- 1946.
- Reforma Agraria.-Curso Interna-
cional. Volúmenes I, III y IV.- Instita-
to Interamericano de Ciencias
Agrícolas de la O.E.A.- Direc-
ción Regional de la Zona Norte
Proyecto 206 del Programa Co-
operación Técnica de la O.E.A.-
San José de Costa Rica.- 8 Oct.
14 Dic. de 1962.

- Romero Vargas Iturbide, Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac.- Derecho Constitucional Mexicano.- Libros Luciernega.- México -- 1957.
- Rouaix, Pastor. Genesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Prologo de Antonio Díaz Coto y Gama.- Imprenta, Talleres Gráficos de la Nación.- Segunda Edición. México.- 1959.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana.- Los Antecedentes y la Etapa Anárquica.- Fondo de Cultura Económica.- Buenos Aires.- 1964.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana.- La Etapa Constitucionalista y la Lucha de Fracciones.- Fondo de Cultura Económica.- México-Buenos Aires.- 1960.
- Teja Zabre, Alfonso. Panorama Histórico de la Revolución Mexicana.- Editorial Andrés Botta.- 1939.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1858 - 1957.- Editorial Porrúa S.A.- México, D. F., 1957.
- Vaillant, George C. La Civilización Azteca.- 4a. - Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México 1965.
- Valades, José C. Historia General de la Revolución Mexicana.- Manuel Quesada Brandt, Editor.- Tomos V y VI. México, 1965.
- Vázquez Alfaro, Guillermo. La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana.- Imprenta La Artística.- México 1953.

Vázquez Alfaro, Guillermo.

Estudios Agrarios Mexicanos.-
Edición para el Primer Curso
Internacional sobre Reforma -
Agraria, organizado por la O.
E.A. y el I.I.C.A., San José
de Costa Rica, 1962.

Vázquez Alfaro, Guillermo.

Michoacán, Política Agraria.-
Consideraciones Generales para
el Estudio del Problema Agrario
en el Estado de Michoacán.
México- 1962.

Vázquez Pérez, Francisco.

Derecho Agrario.- 1912-1942.-
Cuadernos de Política.- No. 4.
México.- 1945.

Zulueta, Manuel María de.

Derecho Agrario.- Editores Sal
vat.- Barcelona - Madrid.-
1955.

I N D I C E

Págs.

DEDICATORIAS

INTRODUCCION 7

CAPITULO PRIMERO 16

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MAGISTRATURA AGRARIA EN MEXICO.

- a).- La Magistratura Agraria en el Derecho Azteca.
- b).- Autoridades y Organos Agrarios en la Nueva España.

CAPITULO SEGUNDO 53

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LAS PRIMERAS LEYES DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.

- A).- Ley del 6 de enero de 1915.
- b).- La Magistratura Agraria en el artículo 27 de la Constitución Política Federal Promulgada en 1917.
- c).- Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920.
- d).- Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- e).- Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.
- f).- Ley Reglamentaria sobre Participación de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.
- g).- Ley de Donaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.
- h).- Leyes de 20 de agosto de 1927 y de 21 de marzo de 1929.
- i).- Reforma Constitucional del 23 de diciembre de 1931, suprimiendo el Aspero en Historia Agraria.

CAPITULO TERCERO 93

LA MAGISTRATURA AGRARIA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934 Y EN LOS CODIGOS AGRARIOS DE 1934 Y DE 1940.

- a).- Reorganización en la reforma constitucional de 1934.
- b).- Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, del 22 de marzo de 1934.
- c).- Segundo Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.

CAPITULO CUARTO 103

LA MAGISTRATURA AGRARIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES.

- a).- Fundamentos constitucionales de la -
Magistratura Agraria conforme al tex-
to actual del artículo 27.
- b).- Estructuración de la Magistratura Agraria en el Código de Procedimientos y Reglamentos relativos.
- c).- Revisión general de los antecedentes de la Magistratura como institución jurídica.
- d).- Revisión crítica de la actual organización de la Magistratura Agraria en México y observaciones acerca del anteproyecto del Lic. Guillermo Vázquez Alfaro para la estructuración de una jurisdicción federal agraria.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA GENERAL

INDICE