

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**ESTUDIO HISTORICO EXEGETICO DE LAS
AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS DEL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN EL
CODIGO AGRARIO**

**EXAMENADO Y APROBADO
EL 15 DE JUNIO DE 1970**

Tesis

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CARLOS GERMAN BASTON PEREZ PEÑA

México, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO HISTORICO EXEGETICO DE LAS
AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS DEL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN EL
CODIGO AGRARIO**

LIBROS FONOTECAS
50 20 40 40

T e s i s

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CARLOS GERMAN BASTON PEREZ PEÑA

México: D. F.

1970

A MI PADRE

CON LA VENERACION QUE LE DEBO.

A MI MADRE

QUE CON SU BONDAD Y ABNEGACION
HA SIDO EL EJEMPLO DE TODOS --
SUS HIJOS.

A MIS HERMANOS

CON EL CARINO DE SIEMPRE.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL SR. DR. -
GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, CATE-
DRATICO DE LA FACULTAD DE LA -
U.N.A.M., CON AUTORIZACION DEL-
SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA, DI-
RECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.

CAPITULO PRIMERO

ALGUNOS ANTECEDENTES: DE LA PRECOLONIA AL PORFIRIATO.

- 1.- Autoridades y órganos agrarios en el Estado Azteca.

- 2.- El Rey, el Virrey, Las Audiencias, Los Gobernadores y Adelantados, Los Intendentes, Cabildos y otras autoridades agrarias en la Nueva España.

- 3.- La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Fomento, en el México Independiente; la Dirección de Colonización, las Comisiones Deslindadoras y otras autoridades en materia agraria.

CAPITULO PRIMERO

ALGUNOS ANTECEDENTES: DE LA PRECOLONIA
AL PORFIRIATO.

1.- Autoridades y órganos agrarios en el Estado Azteca.

Siglos antes de la llegada del grupo Nahua, Tenochca o mejor conocido como azteca, al Valle de México, vivieron en éste y alcanzaron su esplendor importantes culturas, de las cuales -- adoptaron en gran parte. La más antigua fué la que construyó una pirámide, llamada "Cuicuilco". Se tienen noticias escasas de esta cultura, una de ellas se refiere al cultivo de la tierra para cuyo trabajo se empleaba la coa, adaptada después por los aztecas. (1).

Hacia principios de esta era, esta cultura desapareció o se diluyó en la poderosa cultura Teotihuacana, de la que se conoce poco. Jimenez Moreno, considera que esta cultura duró aproximadamente mil años, que pueden dividirse en cuatro períodos. (2) Durante los tres primeros se observa un ascenso continuo, tanto en la técnica como en la cultura. En este último, dicho pueblo -- cuyo esplendor fué muy grande, como lo demuestra su arquitectura, decayó abandonando su centro religioso o sea Teotihuacán y se -- trasladó a otro lugar del altiplano, llamado Azcapotzalco.

Aproximadamente novecientos años o mil de nuestra era, se inició una nueva época en el centro de México, al invadir al Valle, una tribu bárbara, los Toltecas, fundaron una nueva ciudad-

llamada Tula y asimilaron la cultura antigua existente en el altiplano. Se distinguieron por su arte escultórico así como por ser grandes constructores de enormes centros urbanos. Su régimen fue más teocrático que militarista, sin embargo llevaron sus conquistas abarcando todo el Valle de México y fuera de él hasta el lejano Yucatán. Donde dejaron muestras de su arte, en Chichen-Itza. Fue tanta su fama que los aztecas se enorgullecieron contándolos como sus antepasados.

A principios del siglo VIII llegaron los Chichimecas, desplazando a los antiguos toltecas y estos se establecieron en Cuahuacán y Cholula. Esta tribu primitiva o sean los chichimecas, eran cazadores, se vestían con pieles y habitaban cuevas, desconociendo la agricultura. Después se volvieron sedentarios con el contacto de otras culturas y se establecieron en Texcoco.

Así como este grupo, hubo muchos que llegaron en grandes oleadas, atacando a los pueblos sedentarios, y adquiriendo las formas de vida de los vencidos adoptando su cultura.

Entre esos pueblos se encuentran los Nahuas, que según la tradición formaban siete tribus. La última que llegó fue la de los aztecas. Estos, antes de su peregrinación hasta la llegada al Valle de México, constituían clanes totémicos unidos por lazos sanguíneos comunes, el nexo de solidaridad se debía a razones de carácter mítico o religioso. El Totem estaba representado por númenes como Huitzilopochtli, Malinalxoch etc., todos los in

tegrantes se suponían venir o derivar de un tronco común. La razón de su éxodo nos es desconocida, lo más probable fué por causas económicas. Fueron pueblos nómadas hasta su total asentamiento en la altiplanicie.

El nexo de carácter religioso que tuvieron los nahuas (es de notar que en los grupos emigrantes, tales como tolteca-colhuas o tolteca-chichimeca-mexicanos, encontramos divisiones jerárquicas similares e iguales nombres de Calpullis y dignidades y en especial los mexicas, les permitió rápidamente, (cuando se asentaron) un desarrollo político, basado en un grupo social-familiar - llamado calpulli. El Calpulli representó una unidad social, religiosa y política o como lo califica Vázquez Alfaro, como institución fundamental en el aspecto político. económico y social de la vida azteca. (4)

La base del sostenimiento económico del Estado Azteca fué la agricultura (antes y después de sus grandes conquistas), por que consideraban a la tierra como fuente principal de la riqueza; por ello, el Calpulli fué unidad política, elemental y básica a su socienda para la producción de los elementos primordiales para la vida: el maíz, el frijol, el chile, el algodón, etc.

La evolución del Calpulli está vinculada al desarrollo de la sociedad azteca. Dice la tradición épica que siete calpullis - nahuas (5), salieron de las siete cuevas (Chicomóztoc), con rumbo a la altiplanicie de Anáhuac. Dice la Crónica Mexicayotl, que el-

príncipe Mexi, hijo de Moctezuma de Aztlán, quien tomó el nombre de Chalchiuhtlatonac (Esmeralda que habla o gobernante esmeralda) y emprendió la peregrinación con hijos de las siete cuevas, llevándolos organizados de la siguiente manera: siete calpullis repartidos cada cual en dos con sus respectivos jefes y el sacerdote Huitziton al cuidado de sus envoltorios (dioses), ayudado por cuatro "Teomama", cargadores de los dioses. (6)

Los siete calpullis que integraban el pueblo mexicano al empezar su peregrinación, se dividieron en dos (0 Tlaxilacalli) - cada vez que tomaron asiento en algún territorio. Esta división se refiere a la población, independientemente de su localización territorial, a esta división la llamaremos división tradicional de la ciudad. Cuando se asentaron durante su peregrinación en -- Coatepec, dicha división de los calpullis correspondió también -- a la división territorial. En el momento de la fundación de Te-- nochtitlán, en el año de 1325, se encuentran catorce dignidades (ancianos), Atl-Tenoch, Cuahcoátl y los dioses se reparten entre catorce Tlaxilacallis, es decir a cada calpulli integrando un -- centro de población. Sobre esta distribución de carácter tradi-- cional, Atl-Tenoch, estableció una división en cuatro cuarteles, en cada esquina del templo y dispuso la distribución de las Tlaxilacallis, en veinte calpulli-barrios, o sea cinco barrios en -- cada cuartel. Por lo que aparecen dos estructuras en la división territorial, una consuetudinaria, basada en la organización pri-

mitiva, a la que le corresponde la división territorial (dado el estatuto personal) y del culto local, y la otra de orden estatal, de carácter fiscal, con su división artificial en cuatro cuarteles con sus veinte barrios, sus autoridades nombradas y una escuela en cada barrio. Establecemos entonces la diferencia entre los calpullis tradicionales, Tlaxilacallis y los calpulli-barrios.

Tenochtitlán fué fundada sobre territorio dominado por Azcapotzalco a cuya hegemonía siguieron sometidos los aztecas hasta el año de 1430, es decir hasta la conquista de Azcapotzalco. Merced a importantes victorias militares, el pueblo Mexica aseguró y extendió su poderío hasta la llegada de los españoles. Dentro de sus dominios la mayor parte de tierra cultivable se encontraba ocupada por los calpulli. Dichos dominios se organizaron regionalmente y se designaron los correspondientes gobernadores, jueces, agentes fiscales.

El pueblo azteca bajo la inspiración de Tlacaetel transformó su estructura tribal e hizo importantes reformas políticas y sociales y con ello apareció la principal figura en el poder, el Tlatoani que de figura pasiva pasó a convertirse en activa y a la llegada de Cortés, los aztecas tenían la siguiente forma de gobierno según Manuel M. Moreno: Oligarquía-teocrática militar con tendencia a la monarquía. (7)

El calpulli, como base política y social de este pueblo,-

evolució a la par con la estructura del gobierno azteca. Al -- Principio el grupo social unido por vínculos de parentesco y sujeto a la autoridad de los sabios ancianos y jefes militares, -- llegó a asentarse y organizarse en un determinado territorio regido por el primitivo sistema judicial.

En la época de Techtolala y con el objeto de destruir la unidad de los calpullis, para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de habitantes y que fuesen a habitar en otros pueblos de distinta familia, y de los que, a su vez salió igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares de ocupados por aquellos, en acatamiento de la referida orden. (8)

Con ello se fortaleció el gobierno central quitando la -- fuerza política a las relaciones fundadas en el parentesco. La -- consolidación de la entidad agraria colectiva, como unidad distinta de sus miembros constituyó uno de los efectos principales de la transformación iniciada por la medida política a la que hemos hecho referencia.

En el régimen agrario de los aztecas se comprendieron las tierras asignadas a los gobernantes nobles, las correspondientes a las instituciones religiosas y guerreras y las pertenecientes a los núcleos de población, éstas últimas fueron el asiento territorial de la mencionada organización o sea el calpulli.

Ya se ha dicho que el calpulli se formaba originalmente -- por una familia numerosa o varias familias fundadoras, que te---

nian conciencia de un antepasado común y estaban vinculadas por creencias religiosas y dioses comunes. Cada miembro del calpulli, era considerado en función de la vida colectiva, debiendo desempeñar tareas específicas requeridas por su función social, prestaba servicios a cambio de los beneficios que le brindaba la comunidad. Su medio principal de vida era la agricultura, y ocupaba determinadas extensiones de tierra para habitación y trabajo. Las superficies que ocupaba eran reconocidas por la tradición y el Estado y dicha unidad llegó a constituir una fundamental unidad territorial, militar, económica, política y religiosa en la sociedad azteca.

El calpulli tenía sus propias autoridades y se regía por el derecho consuetudinario o sea el conjunto de normas ancestrales y costumbres tradicionales. El gobierno del calpulli obedecía a un complejo sistema derivado de una organización; sus miembros actuaban políticamente por medio de comisiones designadas por la asamblea del pueblo y regularmente por un consejo de prudentes y ancianos, presididos por un jefe o gobernador civil, llamado Calpullec o Chinancallec, electo por vida y su designación tenía lugar por elección en asamblea; ésta autoridad agraria era la encargada de supervisar y repartir las tierras y representaba al calpulli en la defensa de sus intereses agrarios. Y a su lado se encontraba un jefe militar denominado Tecuhtli, señor o abuelo encargado a la realización de los negocios del -

calpulli y a la enseñanza y adiestramiento militar y de ejecutar las decisiones del consejo tanto desde el punto de vista militar, como civil y religioso.

Se constituían en asambleas extraordinarias todos los --- miembros varones de linaje "Pilli", residentes en el lugar, a pe dido de los jefes y cuando existía una situación grave, como epi demias, hambres etc. y para hacer nombramientos de jueces loca-- les y miembros del consejo ordinario.

Existía un consejo y un cuerpo electoral integrado por -- los jefes principales del grupo, llamados "ancianos prudentes o indios cabezas". Inflúan fuertemente en la designación del jefe militar y civil del calpulli, así como en la repartición de tie-- rras y cargos anuales de funcionarios y la administración gene-- ral del calpulli. Es de importancia este órgano en materia agra-- ria ya que sus actuaciones inflúan fuertemente en las decisio-- nes del Calpullec.

El consejo del calpulli era presidido por el Calpullec y el Tecuhtli, y procedía cada año al reparto de tierras y la admi nistración del calpulli; determinaba los impuestos locales y el modo de recaudación de los tributos comunes o generales del Esta do y distribuían los bienes comunales entre sus miembros, consi-- derando que nadie careciera de los medios necesarios de subsis-- tencia; asignaba la tierra proporcionalmente de acuerdo con las necesidades de cada familia. En las asambleas, las decisiones no

estaban sujetas a votación individual, se decidía libremente, se iban eliminando los problemas y de conformidad con las normas -- tradicionales y el Hueytlatoani, gran ministro de la palabra, se pronunciaba la sentencia final.

Las principales autoridades dentro de la estructura peculiar del calpulli eran en síntesis: la asamblea de sus miembros, el consejo de ancianos y los jefes civil y militar.

La asamblea designaba los siguientes funcionarios:

Los TEQUITLATOS: Mayordomos, encargados de dirigir el trabajo colectivo.

Los TLAYACANQUES: Jefes de cuadrilla.

Los Calpixques: Recaudadores locales de tributo.

El Tlacuilo: o el pintor de geroglíficos; era cronista, - historiador, registrador y consignaba todos los actos del consejo, así como los disfraces y atributos de los dioses e insignias jerárquicas del grupo.

El Petlacalcatl: Jefe de almacén y carcelero.

Los Tetlatzontequiliani: jueces o funcionarios judiciales, auxiliados por los Tequitlatoques, actuarios, notificadores, alguaciles.

Los Centectlalixques: vigilantes de las costumbres de --- cierto número de familias y,

El Tecpoyótl: Pregonero.

El científico Fridrich Katz, al estudiar la propiedad ---

agrícola gentilicia, la explica siguiendo al cronista español -- Alonso de Zurita. Nos dice este ilustre comentarista que los calpullis era un barrio de gente conocida o de linaje antiguo que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje, y tales tierras se llaman calpulli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje. Zurita no habla de los calpullec o chinancalli, y esta era mucha gente, por ser los calpullec muchos y casi entraban en ella todos los que tributaban al señor supremo. De estos Calpullic o barrios o linajes, unos son mayores que otros y unos tienen más tierras -- que otros. Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje....sus pedazos o recortes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído e tiene nombre de calpulli... y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio sino en común del calpulli... el que posee las tierras no las puede enajenar... el que tenía algunas tierras de su calpulli, sino -- las laboraba en dos años por culpa o negligencia suya y no habiendo causa justa como ser huérfanos o muy viejo o enfermo que no podía trabajar, le apercibía que los labrase otro año, y si no, que se darían a otro, así se hacía.... si uno tenía unas -- tierras y las labraba, no podía otro entrar en ellas, ni el ---- principal se los podía quitar ni dar a otro..... si alguno había

o hay sin tierras, el pariente mayor, con parecer de otros viejos, les daba y da los que han de menester, conforme a su calidad y posibilidades para labrar.... (9).

Por estar relacionado con nuestro tema, mencionamos aquí, el sistema judicial azteca que se integraba por varias jurisdicciones establecidas en consideración a la categoría de los sujetos jurídicos, a la cuantía del asunto y materia del mismo. Aunque no se definieron como tribunales agrarios, cabe hacer mención de ellos, por que algunos órganos jurisdiccionales tuvieron y resolvieron asuntos de esta clase, en su mayoría.

Los principales órganos que integran el sistema judicial son los siguientes: Tecalli: Tribunal existente en cada calpulli, conocía asuntos de los macehuales, muy frecuentemente en materia agraria.

Tlacxitlán: Integrado por tres magistrados, conocía asuntos especialmente de la nobleza, de una mayor cuantía a la anterior.

Tlatoani: Tribunal de doce magistrados y el Cihuacoatl, - conocía éste de las sentencia de muerte dictadas por el Tlacxitlán y otros tribunales menores.

Tecpilalli: Integrado por dos magistrados, uno noble y el otro jefe militar, conocía de los delitos imputados a la aristocracia guerrera.

Tribunales de Guerra: Integrados por cinco jefes distinguidos, funcionaban en el campo de batalla.

Tribunales de los Pochteca: Un tribunal central integrado por tres magistrados y un juez especializado en cada mercado. Conocía de asuntos comerciales.

Tribunales Eclesiásticos.

Tribunales Escolares: Para los diversos centros educativos.

Además como auxiliares judiciales, habían el pintor o Tlacullo, que llevaba la relación del proceso; el Tequitlato, una especie de notificador y además un número regular de guardianes del orden. Existía también un abogado denominado Tepantlato a quién acudían las partes para solicitar sus servicios.

Por último podríamos decir que las personas pertenecientes al calpulli, que eran juzgadas por sus propios jueces y de acuerdo con sus particulares costumbres, practicaban el sistema de estatuto personal que regía a las personas, aún fuera de su territorio, extendiéndose de esta suerte la jurisdicción territorial con la competencia jurídica sobre la persona.

Como hemos visto, en el Estado Azteca no se llegaron a configurar las autoridades y órganos agrarios, en su concepción moderna, por que el reparto de tierras obedecía a su peculiar estructura política y sus tribunales conocían indistintamente variados asuntos. Pero cabe hacer la observación de que las autoridades que existieron en sus calpullis, obedecieron a la estructura colectiva de ég

te, cuando al repartir la tierra a sus miembros y da los bienes comunales a las familias para su sostenimiento, es decir la finalidad perseguida dentro de su organización muy peculiar, fue --- bien cumplida, tanto social, política, económica, militar y religiosamente.

2.- El Rey, el Virrey, las Audiencias, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, Cabildos y otras autoridades agrarias en la Nueva España.

Cuando el Estado Español inició la conquista de las Indias, tenía como justificativo de su acción colonialista, las bulas del Papa Alejandro VI, sancionadas en el año de 1493, las -- cuales dieron término a la disputa internacional entre España y Portugal. Esta donación hecha a los Reyes Católicos, según a las conclusiones a que llegaron sus consejeros y teólogos, fué que -- las bulas pontificias eran un título de propiedad sobre las Indias, de tal modo que mandaron redactar una carta "para que se -- leyese e intimase a los indios antes de llegar a hacerles guerra ni daño alguno", se advertía que tenían la concesión de sus tierras y de convertirlos a la religión católica y quien se las había concedido era "Cabeza de Todo Linaje Humano", doquier que -- los hombres viviesen y estuviesen y de cualquier ley, secta o -- creencia, por que Dios lo había dado todo el mundo por su servicio y jurisdicción. (10) Justificando así su afán conquistador, -- ocuparon las fuerzas reales de España, las tierras de Indias, pe

ro estas, no conquistaban las tierras descubiertas, sino que tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los Reyes de Castilla. Estaba mandado en una real cédula (Ley XI, Título - II, Libro IV de la Recopilación de Indias) que los descubridores tomasen posesión de las tierras descubiertas en nombre de los reyes, y en otra cédula decía que no se usase la palabra conquista, sino la de pacificación y población, así es que se tomaba posesión de las tierras que eran propiedad de los Reyes Españoles -- (11). Así pues, los monarcas castellanos fueron la principal autoridad en materia de tierras y aguas en el Nuevo Mundo. Del rey se iba a desprender todo derecho que sobre bienes agrarios se estableciera y en última instancia correspondía a su potestad real, resolver los múltiples conflictos que se suscitaban a este respecto. Los Reyes Españoles dispusieron de los territorios de Indias como su patrimonio privado, como patrimonio real y también como perteneciente a la Corona Real o al Estado Español.

El Gobierno Español impuso una estructura administrativa, centralista o monárquica a sus colonias. La configuración jurídica y socioeconómica de la Nueva España, se debe a la intervención e influencia decisiva de la burocracia letrada, que elaboró y aplicó una muy trascendente doctrina jurídica de interés social. Ots Capdequí, dice, América tuvo que ser reconquistada --- cuando apenas había sido descubierta y fueron precisamente las huestes burocráticas: los Oidores y los Fiscales de las Audien--

cias, los Relatores y los Escribanos y los Oficiales de la Real-Hacienda, los que consolidaron esta empresa reconquistadora que fue más política que militar. (12)

La Monarquía estaba apoyada en una burocracia técnica jurídica y política, y ésta por su natural evolución histórica había llegado a un perfeccionamiento tal que llegó en este momento a compartir las principales tareas administrativas y de gobierno, entre ellas se encuentran los militares, profesionistas y dignatarios y lo más selecto de la clase que surgía, la intelectualidad burguesa. En esta época, España había llegado en su desarrollo histórico al Estado-Nación superando el Estado-Señorial y el Estado-Ciudad. Según Weber, se habían cumplido en el orden económico, las premisas del moderno estado capitalista. Un derecho nacional y una burocracia técnica y racional que actuaba administrativamente conforme a sus propios principios normativos.

Los principales políticos que conformaron a esta peculiar burocracia colonial son los siguientes:

La Corona Española proveía toda clase de oficios públicos, tenía tan amplias facultades para nombrar a quienes el Rey consideraba o para dictar normas generales o especiales, a las cuales debían ajustarse determinados nombramientos.

El título jurídico a través del cual se nombraban adelantados y gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, capitanes generales y alcaldes de fortaleza fué el asiento o Capitulación.

Estos nombramientos fueron vitalicios y hereditarios por dos o -
 mas vidas. Se concedieron estos en las expediciones descubrido--
 ras, con facultades para proveer determinados oficios públicos -
 dentro del Distrito de sus respectivas jurisdicciones.

Este sistema solamente rigió excepcionalmente, la Real Cé-
 dula de Gracia o merced, fué el título jurídico empleado para la
 designación de los funcionarios del Estado, principalmente cuan-
 do dichos cargos implicaban el ejercicio de una jurisdicción.

Estas gracias o mercedes reales, se concedían a veces co-
 mo de carácter gratuito y otras con carácter oneroso, la primera
 como compensación de servicios prestados por el favorecido o por
 sus antepasados y la segunda en retribución de prestaciones pecu-
 niarias, que realmente era una compra encubierta del cargo.

Por otro lado, se introdujo en la Nueva España la viciada
 práctica de enajenar o vender en pública subasta, a título de --
 perpetuos y renunciables, adjudicándolos al mejor postor, los --
 oficios consejiles y los llamados de pluma, escribanos y relato-
 res de cabildos y audiencias.

Todo lo anterior conformó una burocracia profesional oido
 res y oficiales de la Real Hacienda y una burocracia política, -
 virreyes y presidentes, gobernadores y alcaldes mayores o corre-
 gidores.

La burocracia profesional imprimió a la actuación de las-
 Audiencias una continuidad histórica doctrinal y orgánica, aun--

que por limitaciones inevitables sufrió una deformación profesional, que no afectó a virreyes y presidentes y gobernadores, aunque éstos por razones o características individuales no llevaron, ni política ni administrativamente una línea constante, unitaria, en sus actuaciones públicas.

Los Oidores de la Real Audiencia, con ciertas excepciones hicieron prevalecer frente a los preceptos del Derecho Indiano -- a pesar de que éste era el derecho principal -- los del Derecho Español vigente en su época no obstante ser éste de carácter supletorio que estaba inspirado en el derecho romano Justiniano, prevaleció por lo mismo y sin limitaciones el régimen de propiedad, -- creando así un régimen fraudalista en contra de los derechos de tierra de los indígenas. A pesar de ello hubo buenos virreyes -- que defendieron el interés económico de la entidad, cuidando que la tierra se cultivara y que no existiera una mera posesión en el papel, con lo cual, ni producían los que podían y debían hacerlo, ni dejaban cultivar la tierra a los verdaderos agricultores.

La burocracia profesional al cumplir con la etapa histórica de la conquista, al dar cohesión y permanencia al gobierno virreinal volvióse después una carga pesada a los pueblos, que nacieron y empezaron a desenvolverse, frenando su desarrollo y causando injusticias sin cuento. Monarquía y burocracia que habían ahogado las antiguas libertades de los pueblos de España, proyec

que por limitaciones inevitables sufrió una deformación profesional, que no afectó a virreyes y presidentes y gobernadores, aunque éstos por razones o características individuales no llevaron, ni política ni administrativamente una línea constante, unitaria, en sus actuaciones públicas.

Los Oidores de la Real Audiencia, con ciertas excepciones hicieron prevalecer frente a los preceptos del Derecho Indiano - a pesar de que éste era el derecho principal - los del Derecho Español vigente en su época no obstante ser éste de carácter supletorio que estaba inspirado en el derecho romano Justiniano, prevaleció por lo mismo y sin limitaciones el régimen de propiedad, - creando así un régimen fraudalista en contra de los derechos de tierra de los indígenas. A pesar de ello hubo buenos virreyes -- que defendieron el interés económico de la entidad, cuidando que la tierra se cultivara y que no existiera una mera posesión en el papel, con lo cual, ni producían los que podían y debían hacerlo, ni dejaban cultivar la tierra a los verdaderos agricultores.

La burocracia profesional al cumplir con la etapa histórica de la conquista, al dar cohesión y permanencia al gobierno virreinal volvióse después una carga pesada a los pueblos, que nacieron y empezaron a desenvolverse, frenando su desarrollo y causando injusticias sin cuento. Monarquía y burocracia que habían ahogado las antiguas libertades de los pueblos de España, proyec

taron conjuntamente con el inmenso poder eclesiástico su preeminencia, sojuzgando en todos sentidos los extensos y ricos territorios de América Hispánica. (13)

Examinado el régimen administrativo que gobernó las colonias españolas, haremos un análisis de los diversos órganos y autoridades que por Real Decreto actuaron en materia agraria.

Los órganos de gobierno radicados en la metrópoli. Casa de Contratación de Sevilla. Consejo Supremo de las Indias: Sevilla fué sede de la llamada Casa de Contratación de las Indias, que fué creada en 1503, por la gran importancia y magnitud que adquirió el Comercio con las Indias. Dos flotas de gran importancia, recorrían los litorales de las Antillas y México para surtir a la Nueva España, y otra de galeones, llegaba a las costas del Pacífico. Además de dirigir esta Cámara o Lonja Mercantil el Comercio ultramarino era una institución de gobierno con atribuciones jurídicas, especialmente en el orden fiscal, y una pieza importante en la esfera de la administración de justicia y también un factor poderoso para el estudio de la geografía americana y de la ciencia náutica de la época.

La casa de Contratación estuvo directamente supeditada y dirigida por el Poder Real, ejerciendo primero su dirección, por los Secretarios Fonseca y Lope de Conchillos y luego por el Real y Supremo Consejo de Indias.

El Consejo de Indias que en un principio funcionó como --

Consejo de Castilla fué el Tribunal Supremo de los asuntos coloniales que legislaba y ejercía a la vez funciones jurisdiccionales, civiles y penales en última instancia. En sus manos estuvo todo el gobierno político y administrativo de los territorios de las Indias; nombramiento de funcionarios, presentación de preladados, aprestos a flote, expediciones de descubrimiento, hacienda colonial, tratamiento de Indias. Pero siempre por la propia configuración administrativa, estuvo subordinada al Poder Real. °

En el año de 1542, ordenanzas reales estructuraron ese alto organismo, pero en el siglo XVII, a consecuencia del gobierno de los privados o favoritos de los monarcas, causaron la decadencia política en España, alcanzando ésta también al Consejo de Indias. Sufrió cambios estructurales en su funcionamiento con el objeto de hacerla más hábil y adecuada y al mismo tiempo, dichos cambios tuvieron factores económicos. Felipe V, en 1717, creó la Secretaría del Despacho Universal de las Indias, convirtiendo al Consejo de Indias en un simple cuerpo consultivo.

Los Adelantados Gobernadores: Estos fueron los primeros que gobernaran en nombre de la Corona los nuevos territorios incorporados, por efecto de descubrimiento y conquista.

El título Adelantado, era dado al funcionario que ejercía el mando, tenía más carácter militar que civil. Dicho título se otorgó en los territorios peninsulares fronterizos con los Arabes.

Todo Adelantado Gobernador, ejercía el gobierno político y administrativo con facultades también de naturaleza militar y jurisdiccional. Para ilustrar lo anterior diremos que el Cabildo Veracruzano, otorgó a Hernán Cortés, el nombramiento de Gobernador y Capitán General de los nuevos reinos con facultades de conquistar y poblar.

El cargo tuvo carácter vitalicio y en ciertas ocasiones - el carácter de hereditario. Gozaron de una amplia zona de influencia política ya que estuvieron fuera de la jurisdicción de los virreyes. Esta institución fué desapareciendo al irse superando la etapa histórica de los descubrimientos y como consecuencia de la consolidación de las tierras ya descubiertas.

Los Virreyes: Esta institución estatal ejerció el poder público de la Corona, a nombre y representación de los Reyes Españoles, su autoridad fué ilimitada y en muchos casos ampliamente discrecional. La recopilación de Indias estableció un régimen de legalidad y lo dotó de medios jurídicos para mantener y preservar el poder público que los virreyes detentaban, con la investidura real que se les otorgó.

En el siglo XVI, se crearon dos grandes Virreinos, tomando en cuenta la situación geográfica y la compleja y difícil política del Nuevo Mundo. En el siglo XVIII para cubrir la necesidad por el crecimiento en todos los sentidos de la Colonia Hispánica, se crearon los virreinos de Nueva Granada y del Río de la Plata.

Por medio de instrucciones se señalaban las directrices administrativas o gobernadores y otros funcionarios dentro de su jurisdicción. Dejaron memorias sobre el desempeño de su actuación pública, con el fin de que se aprovechara su experiencia en el acto de gobernar la Nueva España por sus sucesores. Cuidaban en caso de fallecimiento, que el gobierno no quedara acéfalo y designaban para en ese caso su sucesor, en un pliego llamado Mortaja y el señalado se hacía cargo del virreinato mientras llegaba y tomaba posesión el nombrado por la Corona. El nombramiento de virrey fué al principio vitalicio pero después se fijó la duración en el cargo por tres años y más adelante se extendió a cinco años.

Su autoridad se fué paulatinamente limitando a consecuencia de la exigencia de la Corona que exigía un detallismo en el desempeño de sus funciones y por lo mismo debían informar de toda actividad a los monarcas y por el otro lado estaban también constreñidos por la legislación tan pormenorizada del Consejo de Indias. Por otra parte, pesó sobre ellos la fiscalización que ejercieron las Audiencias Reales y pesaba sobre ellos siempre la amenaza de los juicios de residencia y las visitas.

Sus atribuciones administrativas fueron muy amplias, abarcando todo el contenido de la función pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aún eclesiástico, por virtud del Regio Patronato Indiano, en su condición de

Vicepatrones de las iglesias del Virreinato. (14)

La Audiencias Reales: Se creó en 1511 la primera Audiencia en Santo Domingo, cuando ejercía el gobierno de la Española el hijo del descubridor, Don Diego Colón, respondiendo a la vez cada compleja función pública en los territorios recientemente descubiertos.

En 1516, se restableció la Audiencia de Santo Domingo. Un año después, por cédula de 13 de diciembre de 1527, se estableció la primera Audiencia de la Nueva España. Pero los abusos de poder cometidos por sus Oidores motivaron su extinción. Se restableció en 1531 y desde entonces se generalizó esta institución, creándose nuevas Audiencias mientras avanzaba la conquista, consolidando así el poder público español y ejerciendo un dominio absoluto en esas tierras.

Las Audiencias, dice López, estaban en directa comunicación con el monarca y podían informarle sobre el estado de las provincias en que estaban establecidas, indicándole las reformas que eran necesarias para la buena administración y las medidas que consideraban para este objeto, debía de autorizar el soberano. En ausencia del Virrey o Gobernador o por muerte de éstos, el Oidor mas antiguo asumía provisionalmente el gobierno político y militar de la colonia, y cuando la provincia no tenía Audiencia, la vacante era ejercida con el mismo carácter por el Alcalde del primer voto, que era el juez subalterno más caracterizado. En leyes posteriores, por efecto de los abusos que las Audiencias que ha--

bían cometido en el ejercicio provisional del gobierno político, se derogaron las disposiciones que autorizaban a ejercerlo y declararon que las vacantes debían ser ocupadas por el militar más antiguo de cada estado. (15)

Las Audiencias de Indias tuvieron como modelo las Reales Audiencias y Cancillerías de Valladolid y Granada. Pero se diferenciaron de su modelo por las condiciones propias de la Colonización.

Fundamentalmente fueron órganos corporativos de la administración de justicia, actuando en corporación como Reales acuerdos, controlaron en gran medida las altas funciones de gobierno de los propios virreyes.

El investigador Argentino, Ruíz Guñazu, admite en su obra la magistratura Indiana y hace la clasificación siguiente de las Audiencias Coloniales: VIRREINALES (radicados en la capital del Virreinato y presididas por su titular, el Virrey), PRETORIALES (presididas por el Capitán General y subordinados) esta diferenciación jerárquica era más nominal que efectiva.

En el siglo XVII, dependían del virreinato de Nueva España las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara; y el virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fé de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo XVIII, al crearse los virreinos de Nueva Granada y Río de la Plata, dependieron de la jurisdicción del primero, las Audiencias de San-

ta Fé de Bogotá, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro del segundo la de Buenos Aires y Charcas. (16)

Los Capitanes-Generales-Gobernadores y los Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores. Durante el Virreinato, por razones de índole política colonialista se designaron los Capitanes-Generales y Gobernadores. En los primeros hubo un alto funcionario de carácter preponderantemente militar -Capitán General- pero también con funciones en lo civil; gubernativas, administrativas y aun jurisdiccionales. El mando de las segundas, lo ejerció un gobernador, funcionario de nombre civil, pero que también tenía facultades de carácter militar.

En 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 Corregidor. Ambos estaban supeditados directamente a los virreyes, presidentes, gobernadores y Capitanes Generales; ejerciendo sus funciones de gobierno y con frecuencia tuvieron conflictos jurisdiccionales con los cabildos municipales y sus alcaldes ordinarios. (17)

La Intendencia: La Intendencia es una institución española trasplantada a la Nueva España. En 1782, Carlos III proclamó la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes.

Las Intendencias eran de origen francés y fueron adoptadas en España en el año de 1718, fueron suprimidas y después se-

restituyeron en 1749 y aprobadas para la Nueva España.

El Intendente tiene por finalidad la de sustituir a los - Gobernadores, Adelantados y Corregidores y sus funciones compren- dían todas las ramas de la administración, como policía, obras - públicas, hacienda pública, actividades militares y otras. El Te- niente Letrado auxiliaba al Intendente cuando éste no era letra- do. (18)

Régimen Municipal: El régimen municipal de las ciudades - de Indias, tuvo la misma constitución orgánica que los viejos mu- nicipios de España.

Para los colonizadores, el Consejo Municipal de la ciudad, constituyó el poder público, dentro del cual se defendieron y -- protegieron, consolidando sus derechos frente a los excesivos -- privilegios de los descubridores y descendientes y ante el abuso de las propias autoridades de la Corona.

El Derecho de la época, admitió la existencia de Cabildos abiertos y se denominaban así porque concurrían y participaban - los vecinos del lugar. Estos solo tuvieron eficacia en el momen- to inicial de la colonización y en los primeros años precursores de la Independencia. También existieron los Cabildos Cerrados -- que estaban integrados por Regidores y demás funcionarios munici- pales, bajo la presidencia de los alcaldes ordinarios o mayores- o Corregidores, en la ciudad donde existieran estos últimos fun- cionarios.

Se distinguen tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufraganeas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por "doce regidores, dos fieles, executores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros". En las segundas "ocho regidores y los demás oficiales perpetuos". Para las villas y lugares, "alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo público y un mayordomo" (Ley II, -- Tit. VII Lib. IV de la Recopilación de 1580). (19)

Para dar una idea más exhaustiva citamos otras disposiciones de la Recopilación de Indias, publicadas por Manuel Fabila, referente a las funciones agrarias de las siguientes autoridades y órganos. En primer lugar el Rey de España, el virrey, la Audiencia, el Cabildo, los Procuradores y los Intendentes.

Entre las disposiciones referentes a las citadas pueden mencionarse de entre muchas que hay las siguientes:

Ley VI; Que las tierras se reparten con asistencia del Procurador del lugar. (El Emperador Don Carlos, a 26 de junio de -- 1525, y en Toledo a 24 de mayo de 1534).

Esta ley manda que el repartimiento de "las vecindades, caballerías y peonías", se haga en presencia del Procurador de la ciudad o villa, donde se haga. (20)

Ley V: Que el repartimiento de tierras se haga con el pa-

recer del Cabildo y sean preferidos los regidores. (El Emperador Don Carlos en Barcelona, a 4 de abril de 1572. Don Felipe II, -- Ord. de Aud. de 1563 y Ord. 58 en Toledo, a 25 de mayo de 1596).

Esta ley manda a los virreyes o gobernadores, repartir -- las tierras y agregados a los nuevos pobladores, debiéndose ha-- cer con el parecer de los cabildos de ciudades o villas, prefi-- riendo a los regidores, cuando no tuvieran tierras y solares --- equivalentes y a los indios se les respeten en sus propiedades ° para que no les falte el sustento. (21)

Ley VIII: Que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas. (El misma Ord. de 1563).

Esta ley ordena que la petición de tierras y solares, --- cuando recibiere la Audiencia se debe tramitar ante el Cabildo y aceptando éste se nombren dos regidores diputados para comunicár selo al virrey o presidente y visto por ellos y los diputados se acepte asentándose el despacho en el libro del Cabildo. Y si la petición se refiere al repartimiento de tierras y aguas para ingenios se debe tramitar ante el virrey o presidente y se remite al Cabildo y éste habiéndolo conferido debe hacer saber su parecer al virrey o presidente y ellos en su caso proveerán. (22)

Ley IV: Que los Virreyes puedan dar tierras y solares a -- los que fueren a poblar. (Mayo 18 de 1568 y en Madrid a 18 de ma-- yo de 1572).

Ordena esta ley, que los virreyes o presidentes, den tie-

rras, solares y aguas, en nombre del monarca, cuando convenga -- fundar nuevas poblaciones en sitios y comarcas buenas sin perjuicio de terceros. (23)

Ley XX: Que los virreyes y presidentes revoquen las gracias de tierras, que dieren los cabildos, y las admitan a composición. (Don Felipe II en Madrid, a lo. de enero de 1589).

El Rey ordena a los Virreyes y Presidentes Gobernadores - revocar tierras que los cabildos hubieren repartido sin la confirmación del monarca y las de Indias, que se vuelvan los baldíos, que queden como antes y admitan en composición a los que - los tuvieren. (24)

Ley XVII: Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los indios o habidas con título vicioso, y los fiscales o protectores sigan su justicia. (Don Felipe IV en Zaragoza a 30 de junio de 1646).

Ordena el Virrey que para proteger a los indios, los fiscales protectores o los de la Audiencia, si no hubiere los primeros pidan la nulidad de contratos viciados o aquellos que comprendan composiciones de indios, que se hayan adquirido sin el consentimiento del monarca. (25)

Ley XV: Que se admita a composición de tierras. (Don Felipe IV en Madrid a 17 de mayo de 1631).

Ordena el Rey, a los Virreyes y Presidentes Gobernadores, que los que usurpan las tierras sean admitidos en cuanto al exce

so que tengan respecto a su original propiedad y se les despa---
 chen nuevos títulos y los que estuvieren por componer se rematen.
 Ordenándose a los virreyes y presidentes ejecutar dichos remates
 con el menor costo posible y se manda a los que tienen cédula de
 confirmación sean amparados y en cuanto se hubieren excedido ---
 sean admitidos al beneficio de la ley. (26).

Disposición para que los Intendentes sean jueces privati-
 vos en sus distritos de las causas y dependencias que ocurre so-
 bre rentas, composición y repartimientos de tierras realengos, -
 de diciembre 4 de 1786.

La Ordenanza de Intendencia facultó a los intendentes co-
 mo jueces privativos de las causas y dependencias que ocurrieren
 en el distrito de sus provincias. Los poseedores y los que pre--
 tenden nuevas concesiones, "deduzcan sus derechos y formalicen -
 sus solicitudes y éstos instruidos por un promotor de real fisco,
 lo determine según a derecho, con dictámen de sus asesores ordi-
 narios y que admitan las apelaciones a la junta superior de ha--
 cienda y evacuar las diligencias y hacer prevenciones". (27)

Cuando estalló la Revolución de la Independencia en el --
 año de 1810, los insurgentes y también los realistas expidieron-
 numerosas disposiciones en materia agraria, pero ninguna de ----
 ellas cambia las estructuras de las autoridades agrarias. El ob-
 jeto que se perseguía por el Gobierno Realista era captarse la -
 mayor fuerza popular mediante promesa de tierras y la supresión-

jurídica de leyes que afectaban la libertad de las grandes y paupérrimas masas rurales. En cambio, los insurgentes perseguían el mismo objeto político, con los trascendentes decretos de Hidalgo y de Morelos, pero el espíritu de dichas proclamas manifestaban la reivindicación de dichas masas rurales en contra de la injusticia colonial.

Félix Calleja, siendo Virrey, por instrucciones de España y por propia iniciativa ante el movimiento insurgente, expidió ordenamientos tendientes al reparto de tierras a los indios y al fomento general de la agricultura y ganadería, pero dichas medidas agrarias fueron extemporáneas ante la Revolución Insurgente que buscaba la Independencia del País.

3.- La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Fomento en el México independiente; la Dirección de Colonización, las Comisiones Deslindadoras y otras autoridades en materia agraria.

Consumada la Independencia en 27 de septiembre de 1821, - el nuevo Estado, heredó de la dominación española un acrecentado latifundismo de españoles y del clero. La propiedad comunal e individual indígena se encontraba en decadencia y existía una defectuosa distribución general de la población rural, amén de problemas económicos que gravitaban al comienzo de ese siglo. Muy a pesar de que durante el movimiento insurgente existía la preocupación de las clases desválidas, al triunfo de la Independencia, las masas rurales, lejos de alcanzar las tierras anheladas o de-

recuperar los bienes despojados, se vieron de repente, independientes políticamente, pero más abandonados que antes.

La Iglesia Católica, durante los primeros años que siguieron el movimiento independentista, desempeñó, como lo había hecho durante la época colonial, el papel de banco hipotecario --- agrícola, hasta el año de 1859, en que se nacionalizaron sus bienes pasando al dominio del Estado.

Las tiendas de raya y los habilitados que formaron junto a la estructura feudal colonista, no fueron afectadas por la Independencia, sino al contrario, prosperaron y sobrevivieron en el siglo XIX y parte del XX, pero como crédito usuario, agiotista. Acrecentaron sus riquezas explotando la miseria del hombre del campo, (28), además de lo ya expuesto la iglesia extendió -- aun más sus propiedades en virtud de la desaparición de los obstáculos que la frenaban durante la colonia al consignarse en la Ley Fundamental de 1824, el derecho de propiedad casi limitado.

Como es natural el Estado que nació y se desarrolló en el siglo XIX que era liberal e individualista, no se preocupó hondamente del problema agrario, ya que su principal objetivo fué estructurarla nacionalidad, darle una constitución con características, con tendencias determinadas y así observamos en esa etapa histórica que los distintos gobiernos que se constituyeron, oscilaron entre la monarquía, la república federal y la república -- central.

recuperar los bienes despojados, se vieron de repente, independientes políticamente, pero más abandonados que antes.

La Iglesia Católica, durante los primeros años que siguieron el movimiento independentista, desempeñó, como lo había hecho durante la época colonial, el papel de banco hipotecario agrícola, hasta el año de 1859, en que se nacionalizaron sus bienes pasando al dominio del Estado.

Las tiendas de raya y los habilitados que formaron junto a la estructura feudal colonista, no fueron afectadas por la Independencia, sino al contrario, prosperaron y sobrevivieron en el siglo XIX y parte del XX, pero como crédito usuario, agiotista. Acrecentaron sus riquezas explotando la miseria del hombre del campo, (28), además de lo ya expuesto la iglesia extendió aun más sus propiedades en virtud de la desaparición de los obstáculos que la frenaban durante la colonia al consignarse en la Ley Fundamental de 1824, el derecho de propiedad casi limitado.

Como es natural el Estado que nació y se desarrolló en el siglo XIX que era liberal e individualista, no se preocupó hondamente del problema agrario, ya que su principal objetivo fué estructurarla nacionalidad, darle una constitución con características, con tendencias determinadas y así observamos en esa etapa histórica que los distintos gobiernos que se constituyeron, oscilaron entre la monarquía, la república federal y la república central.

recuperar los bienes despojados, se vieron de repente, independientes políticamente, pero más abandonados que antes.

La Iglesia Católica, durante los primeros años que siguieron el movimiento independentista, desempeñó, como lo había hecho durante la época colonial, el papel de banco hipotecario agrícola, hasta el año de 1859, en que se nacionalizaron sus bienes pasando al dominio del Estado.

Las tiendas de raya y los habilitados que formaron junto a la estructura feudal colonista, no fueron afectadas por la Independencia, sino al contrario, prosperaron y sobrevivieron en el siglo XIX y parte del XX, pero como crédito usuario, agiotista. Acrecentaron sus riquezas explotando la miseria del hombre del campo, (28), además de lo ya expuesto la iglesia extendió aun más sus propiedades en virtud de la desaparición de los obstáculos que la frenaban durante la colonia al consignarse en la Ley Fundamental de 1824, el derecho de propiedad casi limitado.

Como es natural el Estado que nació y se desarrolló en el siglo XIX que era liberal e individualista, no se preocupó hondamente del problema agrario, ya que su principal objetivo fué estructurarla nacionalidad, darle una constitución con características, con tendencias determinadas y así observamos en esa etapa histórica que los distintos gobiernos que se constituyeron, oscilaron entre la monarquía, la república federal y la república central.

Al iniciarse la época independista el problema agrario pasó fuertemente en las nuevas estructuras administrativas y se trató de resolverlo. Se dieron cuenta que en el país se encontraban lugares muy poblados y otros estaban casi desiertos. En los lugares poblados existían pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios propiedad de la iglesia, que no sostenían a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras e industrias.

Por lo tanto había una defectuosa distribución de tierras y también una irregular distribución de habitantes en el suelo nacional. Los primeros gobiernos del México Independiente solo atendieron el último aspecto, creyendo que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de habitantes y una colonización europea que serviría para elevar el nivel cultural de los indios, al establecer nuevas industrias y explotar las riquezas naturales del suelo. (29)

En leyes y decretos que se indicarán, se irá mencionando a las autoridades y órganos que intervinieron en materia agraria en el siglo XIX y parte del XX. Es de señalar que la Secretaría de Hacienda que tuvo directa ingerencia en esta materia, fué creada en 1821, en 1853 amplió su competencia denominándose Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización, Industria. En la segunda ley de 1853, toma la denominación de Secretaría de Ha---

cienda y Crédito Público (que conserva hasta la fecha), y en --- 1891, el de Comercio. Desde 1853 aparece la materia del fomento- formando parte de Hacienda, luego de Fomento, Colonización Indus- tria y Comercio. Desde 1861, funcionó la Secretaría de Fomento - hasta 1917. (30).

El 19 de julio de 1823, el Soberano Congreso Mexicano, -- proclamó un decreto concediendo premios y acción a tierras bal-- días, a loa patriotas, para sostener la independenciam y la liber- tad. (31)

El 18 de septiembre de 1823, el Soberano Congreso decretó: que deben ser comprendidos en el decreto de 4 de junio último, - sobre repartimientos de tierras, los individuos de las tropas de milicias provinciales o locales, que en el tiempo hábil se agre- garon al Ejército Libertador. (32)

Decreto de 14 de octubre de 1823, se refiere a la crea--- ción de una nueva provincia que se llamará Itsmo y tendrá como - capital Tehuantepec. Las tierras baldías se dividen en tres par- tes: las primeras deberán repartirse entre militares y personas- que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y ce-- santes; la segunda se beneficiará a capitalista nacionales y ex- tranjeros conforme a las leyes generales de colonización y la -- tercera parte será repartida por las diputaciones provinciales - en beneficio de los habitantes que carecieran de propiedad. (33)

El 18 de agosto de 1824, el Soberano Congreso General ---

Constituyente, expidió el decreto o ley de colonización invitando a extranjeros a establecerse en el país ofreciéndoles seguridades para sus personas y familiares.

El artículo 10. considera que todo terreno no enajenado - legítimamente por la nación, es de su propiedad, lo cual establece una presunción juris de dominio en su favor, sobre todos los predios rústicos de la Nación.

Daba preferencia en la distribución de tierras a los ciudadanos mexicanos, sin distinción, solamente a aquellos que dan derecho los méritos particulares y servicios hechos a la Patria o en igualdad de circunstancias, la vecindad en el lugar a que pertenezcan los terrenos que se reparten (Art. 9).

Prohíbe que se reuna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada, de cinco mil varas de tierra de regadío, - cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero (Art. 12). Y el artículo 13, prohíbe que no podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades a manos muertas. Además faculta a los estados expedir leyes o reglamentos de colonización en sus respectivas demarcaciones.

Como se ve el Gobierno, declara que todo terreno no enajenado quedaba como propiedad de la Nación. No permite la amortización y dicta medidas para el reparto de baldíos, medida anticolonialista. (34)

La ley de Colonización de 1830: siendo encargado del Po--

der Ejecutivo el Vicepresidente, Anastacio Bustamante, se dió por el Congreso la citada ley de colonización, en la que se ordenó, - que el Gobierno nombre uno o más comisionados para que contraten con los estados fronterizos, la compra a favor de la Federación - de terrenos para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones. Las familias mexicanas que quieran colonizar, serán auxiliadas para el viaje, mantenidas por un año dándoles tierras y -- útiles de labor. Se autoriza al Gobierno el gasto de quinientos - mil pesos para el fomento agrario y colonización. El Gobierno pre sentaría ante las Cámaras, la cuenta de egresos e ingresos que es tablece la ley. (35)

Reglamento de Colonización de 4 de diciembre de 1846. Don José Mariano de Salas, siendo Presidente Interino, expidió un reglamento de colonización. En este reglamento se habla de la Direc ción de Colonización, que tiene las siguientes facultades: levantar planos de terrenos de la República que puedan ser colonizados, datos de archivo relativos a la colonización procurando toda clase de datos. La misma Dirección de Colonización nombra peritos pa ra medidas de baldíos y nombra un perito general en comisión, residente en la Capital. Los agrimensores cumplen ciertos requisi-- tos para ser aceptados. El precio de cada acre lo propone la Di-- rección de Colonización y es el Gobierno en conformidad con ésta-- que decretará el precio oficial. En todo contrato de venta propie dad del Estado, se obliga el comprador poblar el terreno que ad--

quiera, con dos familias cuando menos, con cinco individuos cada una por cada milla cuadrada. También podrá la Dirección de Colonización con la aprobación del Gobierno, contratar la fundación de bancos, para la colonización de grandes territorios. Se reserva la sexta parte de los terrenos que midan a disposición, del Ministerio de Guerra para premios militares. (36)

Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854, expedida por el Presidente Antonio López de Santana. En este decreto aparece por primera vez el Ministerio de Fomento encargado de terrenos baldíos y seguiría entendiéndose de ello hasta su desaparición.

Esta ley faculta al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, para nombrar uno o dos agentes en Europa a efecto de hacer efectiva la colonización. Ayudando a los emigrantes, prestándoles fondos de Ministerio de Fomento para su viaje y facilitando ese viaje a los que tengan recursos. Los que carezcan de dichos recursos y se dediquen a la agricultura, se les cederán terrenos, y éstos se obligan a pagarlos en un término de cinco años. El Ministerio de Fomento, tomará los terrenos que pertenecen a la Nación o previo convenio con los propietarios, para ser entregados a los emigrados. Será el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Fomento, quien expida a los inmigrantes, los títulos de propiedad por los terrenos, de modo que los títulos otorgados por otra autoridad no tienen valor alguno. (37)

quiera, con dos familias cuando menos, con cinco individuos cada una por cada milla cuadrada. También podrá la Dirección de Colonización con la aprobación del Gobierno, contratar la fundación de bancos, para la colonización de grandes territorios. Se reserva la sexta parte de los terrenos que midan a disposición, del Ministerio de Guerra para premios militares. (36)

Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854, expedida por el Presidente Antonio López de Santana. En este decreto aparece por primera vez el Ministerio de Fomento encargado de terrenos baldíos y seguiría entendiéndose de ello hasta su desaparición.

Esta ley faculta al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, para nombrar uno o dos agentes en Europa a efecto de hacer efectiva la colonización. Ayudando a los emigrantes, prestándoles fondos de Ministerio de Fomento para su viaje y facilitando ese viaje a los que tengan recursos. Los que carezcan de dichos recursos y se dediquen a la agricultura, se les cederán terrenos, y éstos se obligan a pagarlos en un término de cinco años. El Ministerio de Fomento, tomará los terrenos que pertenecen a la Nación o previo convenio con los propietarios, para ser entregados a los emigrados. Será el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Fomento, quien expida a los inmigrantes, los títulos de propiedad por los terrenos, de modo que los títulos otorgados por otra autoridad no tienen valor alguno. (37)

Puede decirse que las leyes que anteriormente se han citado, no alcanzaron a hacer efectivos sus propósitos y esto por diversas causas; estas leyes fueron poco conocidas por los pueblos indígenas, por dificultades de comunicación, por incultura y además iban en contra de la idiosincracia del indígena. Mendieta y Núñez expresa que el indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, - por lo tanto era necesario mejorar su medio y no dictar leyes en caminadas a sacarlo bruscamente de sus lugares. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización. (38)

La situación económica del país se encontraba en plena -- bancarrota, por un lado a causa de las circunstancias políticas -- y por el otro merced a la colosal amortización eclesiástica, que inmovilizaba la economía nacional. Uno de los motivos del distanciamiento entre la Iglesia y el Estado, fué la apropiación por -- éste, de los fondos pertenecientes a la Compañía de Jesús, así -- como de los fondos piadosos de Filipinas y los bienes de la in-- quisición y además la tesis del Doctor Mora, en contra de la posesión eclesiástica que consideraba que solo podía poseer a título de civil pero no divino, lo que causó la alarma y las iras -- del Clero; en consecuencia, las fuerzas de la Iglesia se lanzaron en contra del Estado, por lo que se prohibió al sacerdocio -- inmiscuirse en asuntos públicos y poco después Lorenzo de Savala propuso, para arreglar la deuda pública, tomar los bienes de la-

Iglesia. El Clero se opuso y por su influencia perniciosa elevó a la Presidencia a Antonio López de Santana, éste inmediatamente nulificó los proyectos presentados ante la Cámara de Diputados. Cuando la Nación estaba amenazada por las fuerzas invasoras nortamericanas, Valentín Gómez Farías, a la sazón Presidente Interino, trató de tomar una pequeña parte del tesoro de la Iglesia y logró que el Congreso aprobara una ley para obtener del Clero, quince millones de pesos, necesarios para la defensa del país. Sin embargo no fué posible llevar a cabo este propósito y López de Santana volvió a encargarse del Ejecutivo y otra vez para defender los bienes del Clero, derogó la mencionada ley. Esta lucha prosiguió y produjo como consecuencia de parte del Gobierno, que éste dictara las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes del Clero, que a continuación comentamos:

Ley de 25 de junio de 1856. Esta ley ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicasen a los arrendatarios. Lo mismo debía hacerse con los predios a enfiteusis. Si la adjudicación no se hacía a partir de tres meses a la publicación de la ley, perdía su derecho el arrendatario y procedía el denunció, otorgándose la octava parte al denunciante. Las fincas denunciadas se venderían en pública subasta y al mejor postor, gravándose a favor del Gobierno una alcabala de cinco por ciento como dere--

cho de traslación de dominio. Se incapacitó a las corporaciones-civiles y religiosas a adquirir bienes raices o administrarlos a excepción hecha de los edificios al servicio de la institución y el artículo 3o. de la citada ley, determinó cuales eran las personas morales comprendidas en la anterior disposición; bajo el número de corporaciones se comprendieron todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua e indefinida.

Este artículo anterior, tuvo una influencia considerable en la estructura de la propiedad agraria, porque se comprendía bajo los efectos de la ley, la propiedad de los indios, porque se olvidó de mencionar que las tierras de repartimiento o comunidades. Se expidió después un reglamento de la ley en que se incluyen expresamente dichas comunidades y parcialidades indígenas.

Buscaba el Estado Federal varios fines, como el desarrollo del comercio, el aumento del ingreso público, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, sin embargo, otros fueron los resultados que se esperaban. Los arrendatarios de las fincas no pudieron obtener beneficios por razones económicas, prejuicios morales y religiosos, pues pesaba sobre ellos la excomunión lanzada por el Clero enfurecido, sin embargo los denunciantes se aprovecharon de la situación y pasó a sus ma

nos la mayor parte y éstos por su gran poder económico se aliaron con la Iglesia; situación igual pasó con las fincas de manos muertas y la anterior situación favoreció el latifundismo y en lugar de que el cáncer social heredado de la colonia disminuyera, cobró fuerza y adquirió una influencia, tremenda.

Con el propósito de facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo a los arrendatarios, se dispuso que el repartimiento ya pertenezca al ayuntamiento o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, se adquiriera sin pagar éstos alcabalas. Lo que produjo la desamortización de los pueblos indios y de los bienes del ayuntamiento, motivando en varias partes la sublevación de indios. Al tratar de remediar este mal que el propio gobierno había propiciado, se dispuso que se redujeran las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores y como consecuencia de estas disposiciones se creó una propiedad privada demasiado pequeña frente a la imponente propiedad privada o sea la feudal y todo ello proveniente de la desamortización del Clero. (39)

Ante la reacción del Clero que quería a toda costa evitarla desamortización, se promovió una lucha sangrienta por lo que Benito Juárez, Presidente Interino Constitucional, expidió la Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos en 12 de junio de 1859 y ordena que "para terminar una guerra que va arruinando la República, al dejar en manos de los enemigos, los recursos de que abu

san, se decreta: entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero Secular y Regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predio, derechos y acciones en que consistan el nombre o aplicación que hayan tenido". - El artículo 4 dispuso que "ni las ofrendas, ni las indemnizaciones podrían hacerse en bienes raíces" y en el artículo 22, declara nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la ley. Suprimió las leyes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado. Esta medida de carácter político no cambió en nada la situación desastrosa de las clases campesinas; al contrario, éstas fueron cayendo cada día más en un abismo de miseria y desamparo. (40)

El 16 de septiembre de 1866, Maximiliano denominado por facción conservadora, Emperador de México, decreta la Ley Agraria del Imperio que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él y podrán obtenerlos siempre que reunan los siguientes requisitos: se concede a las poblaciones de más de cuatrocientos habitantes y que tengan escuela de primeras letras. - Los que excedan de dos mil habitantes, se concede además de fundo legal, terreno para ejido y tierras de labor. Los pueblos que no reunan ese número pueden juntar con otros pueblos para gozar de ese beneficio. Los terrenos que se entreguen se tomarán de los baldíos o realengos productivos y a falta de ello se adquirirán por compra y si fuera preciso compeler a los dueños a venta-

forzosa decretándose la expropiación y fijando indemnización y el pago de ella. (41)

Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875. El Congreso de la Unión, decretó la citada ley, bajo la Presidencia de la República de Sebastián Lerdo de Tejada. Esta ley faculta al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país y también faculta al Ejecutivo para contratar con empresas particulares de colonización, a los que se les concede subvenciones y franquicias en favor de familiar inmigrantes y plazos largos de pago para los colonos. La Fracción V autoriza las comisiones exploradoras, para medición, deslinde, avalúo y descripción de tierras baldías para obtener terrenos colonizables, y la Fracción VI cede la tercera parte del terreno o de su valor, a quien habilite un terreno baldío.

Ley de 15 de diciembre de 1883. Esta ley fué expedida por el entonces Presidente de la República Manuel González. En sus puntos esenciales coincide con la ley anteriormente citada, pues autoriza la formación de Compañías Deslindadoras y vuelve a mencionar lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago. Los terrenos deslindados y puestos en venta, al precio de avalúo hecho por los ingenieros sería aprobado por la Secretaría de Fomento. Las solicitudes para ser colonos, si residen en la República deberían presentarse a la Secretaría de Fomento o sus agentes quienes darían la

autorización necesaria de admisión. Los colonos por diez años gozaban de las exenciones otorgadas por el Gobierno, entre ellas - introducir toda clase de objetos libres de derecho. Las diligencias de apeo y deslinde que no tuvieran opositor debían presentarse a la Secretaría de Fomento para su aprobación y en caso negativo se procedería a juicio, siendo representante del Ejecutivo la Hacienda Federal. (42)

Las Compañías Deslindadoras lograron a veces realizar especulaciones afortunadas y otras perdieron su dinero, pero en ningún caso recibieron por sus trabajos, ningún beneficio, ni la propiedad agraria, ni la colonización del país. En cambio los grandes hacendados regularizaron sus posesiones con el Gobierno Federal y reafirmaron la propiedad de sus vastos dominios, decía el Gobierno en cambio recibió en papel, lastimosamente despreciado, insignificantes cantidades como precio de "composiciones" a todas luces inconvenientes. (43)

Las Compañías Deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con el objeto de deslindar terrenos baldíos, hicieron innumerables despojos. Además el primer efecto de su actuación fué la depreciación de la propiedad agraria. En 1885 habían sido deslindadas treinta millones de hectáreas de tierras nacionales, sin afectar a los grandes hacendados, y esos millones de hectáreas viene del despojo hecho a los miserables, los ignorantes, los débiles que no tienen ni dinero ni -

influencia. De 1881 a 1889, las Empresas Deslindadoras amortizaron en manos de veintinueve individuos o compañías, el catorce por ciento de la superficie total del país y en cinco años más, otras empresas, pocas por ciento, acapararon el seis por ciento o sea en conjunto, la quinta parte del país por no más de cincuenta propietarios. (44)

La Ley de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863, expedida por Benito Juárez, puso término al caos que había sobre baldíos. En esta ley toda cuestión de terrenos baldíos quedó dentro de la competencia federal subsanando el error de la naciente República que había ordenado por Ley de 18 de agosto de 1824, legislar a los Estados y disponer sobre baldíos.

La ley de 20 de julio de 1863, consideró que los terrenos baldíos son aquellos que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad, ni cedidos a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizados para adquirirlos. El artículo 2, faculta a todo habitante del país a hacer el denuncia en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas. Si el denunciante no tenía opositor, se le adjudicaba previo pago de su valor.

Para remediar las deficiencias de esta ley (ya que no produjo la inmigración que se esperaba y era difícil hacer el denuncia y además se necesitaba el elemento económico para adquirir una propiedad), Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos --

Baldíos, expedida con fecha 26 de marzo de 1894, que conservó lo esencial del anterior, pero que amplió y modificó preceptos fundamentales. Entre las reformas a que hacemos referencia, se encuentra la división que hace la ley sobre los terrenos baldíos a saber, en terrenos baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales. No se fijó límite a la extensión denunciada y se derogó la obligación que imponía la otra ley, en el sentido de colonizarlos, poblarlos y cultivarlos. (45)

Esto último (no fijar a los terrenos denunciados y no obligar a los denunciantes cultivarlos y poblarlos), facilitó el acaparamiento de las tierras por personas influyentes y adineradas que solo les importaba, el fruto de una compraventa al futuro y no el aprovechamiento de la tierra. Esta ley produjo sozobra entre los propietarios, por tanta inseguridad en que se encontraba la mayoría respecto a sus propios títulos de su propiedad, esta circunstancia hizo que se despreciara la propiedad agrícola y en consecuencia, la decadencia de la agricultura. Además por la acción del denunciado se hicieron despojos injustificados y siempre al pequeño propietario. Los extranjeros, los hacendados y las Compañías Deslindadoras, fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos. (46) Esta situación desastrosa para el país tenía que producir sus resultados violentos, cuando el pueblo miserable esclavizado y hambriento, se lanzó otra vez a la insurgencia en los inicios del presente siglo.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO PRIMERO.

- 1.- Vaillant, G.C.: The Aztecas of México. Harmordsworth, Middlesex. 1950. Págs. 48 y Sigs.
- 2.- Jimenez Moreno, Wigberto: Introducción a la Guía Arqueológica de Tula. 1945. Pág. 8.
- 3.- Tezozomoc: Crónica Mexicayotl, Passim y Códice Chimalpopoca,- Ibid.
- 4.- Lecciones de Introducción a la Reforma Agraria y al Derecho - Agrario Mexicano, en el Curso Móvil sobre Planeación y Empresas Cooperativas Agrícolas. Mérida, Yuc. 15 a 17 de marzo de 1966.
- 5.- Crónica Mexicayotl: Números 8, 13, 19, 24.
- 6.- Crónica Mexicayotl: Números 22, 36, 42, 97, 103, 105, 106.
- 7.- Moreno Manuel M.: Organización Política y Social de los Aztecas. Págs. 49 y 50.
- 8.- Orozco y Berra: Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo 3 Pág. 178.
- 9.- Katz, Fridrich: Situación Social y Económica de los Aztecas, durante los siglos XV y XVI. Págs. 27, 28 y 29.
- 10.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario Mexicano. Pág. 25.
- 11.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada. Pág. 34.
- 12.- Ots Capdequi: El Estado Español en las Indias. Pág. 45.
- 13.- Ots. Capdequi: Obra citada Págs. 46 a 49 y 51 y 52.

- 14.- Ots Capdequi: Obra citada Págs. 37, 50 y 102.
- 15.- Serra Rojas: Andrés: Derecho Administrativo. Pág. 155.
- 16.- Ots Capdequi: Obra citada Págs. 7 y Sigs.
- 17.- Colección de documentos inéditos del Archivo de Indias, Tomos I, VIII y XXXVI.
- 18.- Serra Rojas, Andrés: Obra citada, Págs. 155 y 156.
- 19.- Ots Capdequi: Obra citada, Págs. 17 y Sigs.
- 20.- Fabila, Manuel: Cinco siglos de legislación Agraria.° Pág. 9.
- 21.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 12, Ley V.
- 22.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 20, Ley VIII.
- 23.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 22, Ley IV.
- 24.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 25, Ley XX.
- 25.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 29, Ley XVII.
- 26.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 28, Ley XV.
- 27.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 45.
- 28.- Lemus García, Raul: Tesis Profesional para obtener título - de Abogado. Crédito Agrario y su evolución en México, Pág.- 65.
- 29.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Págs. 105 y 106.
- 30.- Serra Rojas, Andrés: Obra citada, Págs. 568 y 569.
- 31.- Fabila, Manuel, Obra citada, Pág. 90.
- 32.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 90.
- 33.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Pág. 107.
- 34.- Luis Orozco, Don Wistano: Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos. México 1895. Págs. 188 y Sigs.

- 35.- Luis Orozco Don Wistano: Obra citada, Págs. 214 a 218.
- 36.- Luis Orozco, Don Wistano, Obra citada, Págs. 219 y Sigs.
- 37.- Luis Orozco Don Wistano: Obra citada, Pags. 233 y Sigs.
- 38.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Pág. 110.
- 39.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Pág. 126.
- 40.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 119 y Sigs.
- 41.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 153 y Sigs.
- 42.- Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 183 y Sigs.
- 43.- Luis Orozco Don Wistano: Obra citada, Pág. 800.
- 44.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Págs. 135 y Sigs.
- 45.- Fabila, Manuel: Obra citada, Págs. 189 y Sigs.
- 46.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, Págs. 145 y Sigs.

CAPITULO SEGUNDO

AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN EL SISTEMA
AGRARIO CONSTITUCIONAL Y EN EL CODIGO AGRARIO.

1.- Los precedentes en los primeros años de la Revolución. En el Régimen Maderista y en las leyes agrarias de 6 de enero de -- 1915. Del Zapatismo y Villismo.

La etapa histórica que hemos examinado en el anterior capítulo muestra claramente, la situación en que se encontraba la --- cuestión agraria; a pesar de las buenas intenciones de los gobernantes, las masas campesinas se encontraban en una situación inhulmana proveniente de la voracidad feudalista y de una dictadura -- cruel.

A principios del siglo XX, la situación era ya insosteni-- ble apareciendo hombres idealistas y valientes que buscaron rei-- vindicar la justicia a la clase más castigada, la campesina. En -- todos esos hombres vivía el ansia por las reivindicaciones agraa-- ristas que no se satisficieron en el periodo histórico anterior.- Esa lucha tiene sus antecedentes en las proclamas y decretos de-- Don Miguel Hidalgo y Costilla, y de Morelos y Pavón, en las ideas del proyecto de la ley agraria del Doctor Francisco Severo Maldo-- nado, En el Plan de Sierra Gorda, en el ideario de Ponciano Arriaga y de innumerables autores, agrupaciones políticas, representanltes ante el Congreso, que a pesar de sus marcadas diferencias buslcaban una finalidad que consistía en limitar la gran propiedad -- existente fraccionar los latifundios y repartir la tierra para --

los pueblos rurales.

Los Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal y Librado Rivera, dieron a conocer el primero de junio de 1906, el Programa del Partido Liberal que contiene los principios fundamentales de la posterior Reforma Agraria.

En opinión del Ingeniero Valentín Gama fueron el Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama y Juan Sarabia, quienes por vez primera, en el año de 1910 externaron, la idea de limitar las extensiones de tierra que puede un individuo detentar o poseer; en su proyecto pidieron la expropiación, por causa de utilidad pública, de tierras ociosas cercanas a los pueblos que necesitaran ejido, en extensión suficiente para crear nuevos poblados, asimismo pedían la expropiación para los latifundios que excedieran de un máximo legal.

El reconocido especialista, Andrés Molina Enriquez, escribió una obra titulada "Los Grandes Problemas Nacionales", editada en 1909, dicho estudio tuvo una influencia considerable porque -- contenía las principales directrices agraristas, que tiempo después, la Revolución desarrolló en sus postulados fundamentales. -- El propio licenciado Don Andrés Molina, hombre de acción y de pensamiento, puso en práctica sus ideas y fundó el Partido Renovador al que el Licenciado Luis Cabrera -copartícipe de sus ideas, dió el nombre de Bloque Renovador, al grupo de diputados maderistas de izquierda que luchaban por dichas ideas, para su implantación, en la Cámara Popular correspondiente a la XXVI Legislatura del --

Congreso de la Unión.

Entre los diversos proyectos que se presentaron ante la Legislatura XXVI del Congreso de la Unión, una de las más importantes fué la llamada "Ley Alardin", pero mas directa y efectiva fué la iniciativa de Juan Sarabia, quien propuso, "Tribunales Federales de Equidad" que tendrían la misma estructura jurídica de los Juzgados civiles, en la manera de sentenciar o juzgar para resolver la cuestión contenciosa agraria. (1)

Como hemos indicado, el Partido Liberal Mexicano dió a conocer su manifiesto y Programa, en la Ciudad de San Luis Missouri en el año de 1906. Este documento nos muestra el claro concepto de la problemática agraria que se encontraba en esa época en México y de su articulado se desprende que tenía un ideario definido para resolver dicha cuestión. Propone entre otras cosas la creación de un banco agrícola y otras importantes instituciones. Las partes que nos interesan para nuestro tema, son las siguientes: - "Exposición previa, parte V". "En más deplorable situación que el trabajador industrial, se encuentra el jornalero del campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales..." "El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por una parte, y por la otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirían apreciables ventajas a la Nación. No solo salvarán de la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases que directamente recibe el beneficio, sino que impulsará notablemente el desarrollo de nuestra

agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la Pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general..." "Parte V. La falta de escrúpulos de la actual dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos, ajenas heredades, la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido como consecuencia que unos cuantos afortunados, sean los acaparadores de la tierra, mientras que infinidad de honrados ciudadanos, lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades". "Para lograr estos dos objetos no hay mas -- que aplicar, por una parte, la ley del jornal mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos. De aquí resultará irremediabilmente que, o el poseedor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa miles de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o abandonar sus tierras o parte de ellas para que el letrado los adjudique a otros que los hagan producir y se aprovechen sus productos...". "La restitución de -- ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia...". "Para la cesión de tierras no debe haber exclusivismo, debe darse a todo el que la solicite para cultivarla. La condición que se impone para no venderlas, tiende a conservar la división de la propiedad a evitar que los capitalistas puedan de -- nuevo acaparar terrenos...". "La creación del banco agrícola, para facilitar a los agricultores pobres, los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de terrenos, hace acce-

sible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté solo al alcance de algunos privilegiados". Parte - VIII. "La aplicación que haga el Estado de los bienes que confisque a los apresores, 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".

En los puntos del citado Programa, se hace incapié en que debe obligarse a los patrones o propietarios rurales a proporcionar alojamientos higiénicos a los trabajadores; además, se propone que se declaren nulas las deudas de los jornaleros para con los amos; exigir que el pago se haga efectivo; prohibir las multas o descuentos o se retarde su pago de raya por mas de una semana; suprimir las tiendas de raya. Protección elemental que necesitaban los campesinos de esa época y fueron pautas fundamentales que recogió nuestro Derecho, igualmente exige que los dueños de tierras las hagan productivas y se dispone que las que se dejen sin producir, las recobre el Estado para quien las solicite, sean para los mexicanos ubicados en el país o en el extranjero y se les proporcione para que produzcan y no las vendan y para que los pobres pudieran cultivarlas, se crearía el banco agrícola para ese propósito. (2).

Como se ve los liberales mexicanos tuvieron una certera -- visión de la realidad del agro, propusieron soluciones adecuadas -- y tenían plena conciencia de cómo debía de ser la reforma agraria -- y con sus trascendentales ideas influyen posteriormente en ésta.

En la Ciudad de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, lanzó su Plan Político que desencadenó la revolución, en 20 de noviembre del mismo año. Al atacar la Dictadura lo hace en contra de todo el sistema feudal, oligárquico, que éste representaba es por eso que en el punto 3 del citado plan se exige restituir a los antiguos poseedores, los terrenos que se les despojaron arbitrariamente, fundados estos despojos en la ley de terrenos baldíos. El texto de este párrafo, del artículo 3, aunque no abarca totalmente el problema agrario, tuvo la virtud de incorporar el anhelo agrarista que hizo que las masas campesinas se lanzaron a la lucha, resultando que dicho propósito se cristalizara con las leyes expedidas por don Venustiano Carranza (3).

Durante la breve actuación presidencial de Madero, en el año de 1912 se crea la primera Comisión Nacional Agraria, dependiente y presidida por la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuya función consistía en adquirir haciendas para fraccionarlas. De la época revolucionaria, es ésta, la referida Comisión Agraria Ejecutiva, el primer órgano y autoridad dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento de que se tiene noticia. Sin embargo dicha comisión fué solo un órgano de estudio y desvinculado de la acción que exigía los urgentes problemas del agro y mientras se despertaba la codicia de los especuladores y solamente se hacían brillantes estudios sobre asuntos agrarios, el pueblo, por su ancestral miseria demandaba pronta solución y al no encontrarla en el-

Gobierno constituido por Madero, las tropas sureñas encabezadas - por el General Emiliano Zapata comenzaban a apropiarse de las tierras que antiguamente les pertenecían, mediante la fuerza de las armas y durante su intervención armada iban constituyendo u organizando "Las primeras comisiones agrarias del sur". En efecto el grupo revolucionario agrarista acaudillado por el connotado campesino suriano Emiliano Zapata, había expresado en el Plan de Ayala de fecha 28 de noviembre de 1911, continuar la revolución no cumplida por Madero y haciendo suyo el Plan de San Luis, ampliaba la acción revolucionaria en beneficio de los pueblos oprimidos. En consecuencia se adicionó el siguiente artículo. Art, 6o, como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, - los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades de los cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante "Tribunales Especiales, que se establezcan al triunfo de la Revolución".

En el mismo Plan, el artículo 7o., expresa lo siguiente:- en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son mas dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición

social ni poder dedicarse a la Industria o a la agricultura por estar monopolizada en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas, por esa causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de sus monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

De los tribunales especiales que menciona el artículo 60, del citado Plan, nacieron las llamadas "Comisiones Agrarias", que operaron en los Estados de Morelos, Tlaxcala, México y Puebla. Es así como las primeras autoridades y órganos ejecutivos de la reforma agraria, tienen su origen en la aplicación a la realidad agraria en este Plan, entre los años de 1912 a 1915. (3).

Durante la usurpación de Huerta, continuador del porfirismo, se dió cierta importancia al problema agrario pero sus proyectos e ideas estaban supeditadas a la ideología conservadora y feudalista. Durante ese gobierno se creó el Ministerio de Agricultura, por medio del cual se pretendía seguir sosteniendo los intereses de los hacendados y caciques.

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Movimiento Constitucionalista, expide el 12 de diciembre de 1914, el llamado Plan de Veracruz, en su parte relativa que nos interesa, dice en el artículo 2: el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las

leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.

En cumplimiento de dicho artículo se expidió la ley o decreto de 6 de enero de 1915, declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856; dicho decreto preconstitucional es conocido comunmente como ley agraria de esa fecha. Dicho ordenamiento fué el primero que inició formalmente la legislación agraria.

El citado decreto reprodujo las ideas agrarias del licenciado Luis Cabrera quien expuso ante la Cámara, el 3 de diciembre de 1912, su ideario, al discutirse un proyecto de ley agraria. En su parte expositiva de motivos, examina la problemática agraria, de la colonia hasta su época y como acción agraria fundamental establece la restitución de terrenos antiguamente asignados para el aprovechamiento colectivo de los pueblos.

El decreto de 6 de enero de 1915, consta de 12 artículos y uno transitorio los cuales examinaremos: en el artículo lo. -- Fracción I, se hace la declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales pertenecientes a pueblos, rancherías, --

congregaciones o comunidades en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856.

Fracción II: declaración de nulidad de todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, realizadas ilegalmente en perjuicio de pueblos, rancherías congregaciones o comunidades, por la autoridad federal, a partir del primero de diciembre de 1876.

Fracción III: declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las compañías deslindadoras, autoridades administrativas o judiciales de los estados y federación.

Artículo 2: se afirma la legalidad de los repartos de tierras realizadas entre vecinos de comunidades agrarias que hubieren sido realizadas de conformidad con las leyes de reforma.

Artículo 3o.: se establece la acción dotatoria, cuando no se puedan lograr la restitución, expropiándose el terreno indispensable por el gobierno, para los pueblos que necesiten ejidos.

De acuerdo con la ley citada, el procedimiento jurídico era el siguiente: en materia de restitución las solicitudes se presentarían ante los gobernadores de los estados y territorios y en el Distrito Federal ante las autoridades políticas superiores o a falta de comunicaciones o de estado de guerra, ante los jefes militares autorizados por el Poder Ejecutivo, adjutándose los documentos en que se fundaran. Igual procedimiento se hacía en materia dotatoria. La autoridad, en vista de las solicitudes atendía al parecer de la Comisión Local Agraria y resolvía si eran proce-

dentes, en caso afirmativo pasaba el expediente al Comité Particu-
 lar Ejecutivo, para que una vez deslindadas y medidas se hiciera
 entrega provisional. Las resoluciones de los gobernantes o jefes-
 militares poseían carácter provisional, pero debían ser ejecuta-
 das inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo y una vez--
 hecho esto, el expediente con toda la documentación necesaria se-
 remitía a la Comisión Local Agraria, la que a su vez relevará --
 con un informe a la Comisión Nacional Agraria. Esta dictaminaba--
 y en vista del dictamen que rendía el Poder Ejecutivo, sancionaba
 y expedía los títulos respectivos. Los quejosos de las resolucio-
 nes del Ejecutivo podían ocurrir ante los tribunales a deducir sus
 derechos, dentro del término de un año de la fecha de la resolu-
 ción. En caso que se obtuviera favorable la acción restitutoria -
 intentada, la sentencia dará derechos solamente a la indemniza---
 ción correspondiente. Los propietarios de bienes expropiados te-
 nían un año para reclamar la indemnización que debía pagárseles.-
 Además, se estableció que una ley reglamentaria determinaría la -
 condición en que habían de quedar los terrenos que se devolvieran
 o adjudicaran a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos -
 entre vecinos, quienes entre tanto, los disfrutarían en común. Ar
tículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

Para los efectos de la ley agraria y otras que se expidiere
 y de acuerdo con el programa político de la revolución, el artícu-
 lo 4o. del decreto, ordenó la creación de:

"Artículo 4o....1.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve

personas y que, presididas por el Secretario de Fomento, tendrá - las funciones que esta ley y las sucesivas le señale".

Fracción 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.

Fracción III: Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten los que se comprenderán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señale.

Artículo 5o.: Los Comités Particulares Ejecutivos, depende rán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la -- que a su vez, estara subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 2o.: Los Gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo nombrará desde luego la Comisión Local A-- graria y los Comités Particulares Ejecutivos. (4).

La Ley del 6 de enero que estudiamos, nació apta y eficaz para poner en marcha la reforma agraria. En su artículo 4o. creó las autoridades y órganos agrarios que se encargarían de hacer efectivo el contenido de la ley; además debe de agregarse que esta concepción jurídica que difiere de los otros derechos (civil, mer cantil, etc.) surgió con características muy propias y únicas en el Derecho mexicano por que obedecía en esta forma a las reivindi caciones populares que debían satisfacerse.

En los artículos 6, 7 y 8, especifica las funciones agr-- rias de los gobernadores, las autoridades políticas superiores, --

(tratándose del Distrito Federal y Territorios) y de los jefes militares que estén autorizados para actuar como autoridades agrarias, al otorgarles facultades de recibir y acordar las solicitudes de restitución y dotación a ellos presentadas. Las resoluciones de los mencionados funcionarios tuvieron el carácter de provisionales, condicionados al dictámen del Ejecutivo Federal.

A pesar de la claridad de concepto sobre la cuestión agraria, en el planteamiento y la manera de resolverlo, creando las-- autoridades y órganos encargados para resolver dicha problemática, deja, (por la fuerte influencia civilista en dicha época) una salida consistente en la posibilidad que los particulares afectados podrían ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos y para obtener, en su caso "resolución judicial" declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo. Este error, comprensible -- por cierto, pero de gran trascendencia, ocasionó una serie de problemas jurídicos que entorpecieron en una época, la ejecución de los repartos agrarios. En el periodo histórico de referencia actuaron como autoridad y órganos, tanto los ejecutivos federales y locales, como los organismos jurisdiccionales civiles.

Durante la vigencia de la ley agraria de 1915, se expidieron múltiples disposiciones administrativas tendientes a instaurar y estructurar las incipientes autoridades y órganos agrarios. Entre las mencionadas pueden citarse las siguientes: Circular de 19 de enero de 1915 que previene a los gobernadores de los Estados proceder al nombramiento de los integrantes de las Comisiones Loca--

les Agrarias; Acuerdo de 19 de enero de 1916, sobre la aplicación de la Ley Agraria y sobre la jurisdicción de las comisiones agrarias; Acuerdo de 19 de enero de 1916 que establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria; Circular número 4 de fecha 3 de junio de 1916, estableciendo que las Comisiones Locales Agrarias no deben tener dependencia con el gobierno local para otros fines que no sean los que señala la ley de 6 de enero de 1915; -- Circular número 8 de fecha 29 de julio de 1916, sobre las facultades de las Comisiones Locales para conocer de las solicitudes relativas a reivindicaciones de los terrenos que pertenezcan a los pueblos, no solo como ejidos, sino también como tierras de común-repartimiento. Decreto de fecha 19 de septiembre de 1916, reformando los artículos 7, 8 y 9 de la ley de 6 de enero, que establecen los títulos de restitución o dotación no sean provisionales -- sino que definitivos. Circular número 12, de fecha 11 de diciembre de 1916, relativa a la tramitación de expedientes de restitución o dotación de ejidos en el caso de que los terrenos estén -- ubicados en jurisdicción de varios estados, señalando como competencia a la Comisión Local Agraria que corresponda al estado a cuya jurisdicción está sometido el pueblo solicitante. Circular número 14 de fecha 10 de enero de 1917, activando la tramitación de las solicitudes sobre restitución y dotación de ejidos. Circular número 15 de fecha 24 de enero de 1917, sobre los datos que deben recabarse en los expedientes de dotación de ejidos.

El Decreto de 6 de enero de 1915, que comentamos y sus pos

teriores reformas y las rectificaciones que se le hacían para --- conformarlo a las situaciones reales y concretas, respondiendo a la realidad agraria de esa etapa, dió por resultado que el movimiento constitucionalista alcanzara su triunfo definitivo. La estructuración del sistema administrativo agrario, como hemos indicado, data de la época en que se inició la aplicación del citado ordenamiento, que fué ampliando su esfera de influencia con la ex tensión de las operaciones militares del constitucionalismo. En síntesis para los años precedentes a la elaboración y promulgación de la Constitución de 1917, existen ya en México organismos administrativos, dedicados a la aplicación de los derechos agrarios-- consignados en el citado Decreto, aún y a pesar de que dicha estructura agraria, estaba llena de imperfecciones propias de una época revolucionaria que iba aplicando lo que había propuesto dentro del desarrollo de dicho movimiento, hasta su consumación en la Constitución del 1917.

Por último nos referimos a la Ley Agraria Villista de fecha 24 de mayo de 1915, que a pesar de que no alcanzó a tener fuerza legal en función de la derrota de Villa, es importante porque después se consagraba en la Constitución de 1917, la pequeña propiedad que defendía el General Francisco Villa. Dicha Ley fué formulada en León, Gto., en la fecha indicada y a los cuatro meses del Decreto de Carranza y cuyos puntos fundamentales eran los siguientes: Se efectuará el fraccionamiento de latifundios, expropiando y pagando indemnización; cada Entidad Federativa tendría--

facultad para fijar la extensión máxima que debía tener la propiedad. El repartimiento de tierras sería a título oneroso otorgándose al indígena hasta 25 hectáreas y a los no indígenas las tierras que garantizaran cultivar.

2.- El Constituyente de 1917. El texto original del Artículo 27 y sus reformas en la materia. La -- Fracción XI del texto vigente.

Al reunirse en Querétaro el Poder Constituyente que habría de dar origen a una nueva Carta Magna, existía prácticamente en la mayor parte de las Entidades Federativas ya constitucionalistas o zapatistas, un conjunto de órganos y autoridades dedicados a la realización del reparto de tierras. A fines de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer, -- discutir y aprobar la nueva Constitución. Entre los muchos temas que se debatieron, fué el problema de la tierra, cuando se presentó el 29 de enero de 1917, el Proyecto del Artículo 27 Constitucional, firmado por Pastor Roauix, José N. Macías, E. A. Enriquez y otros diputados, siendo aprobado el día siguiente y se incorpora la ley de 6 de enero de 1915, al artículo 27 constitucional. Al darle carácter de constitucional al referido decreto se consolidó la primera etapa de la organización administrativa agraria.

El artículo 27 constitucional en su texto original aprobado en Querétaro, no aportó novedad alguna en la materia fundamental de nuestro trabajo, sin embargo, introdujo una trascendental-innovación que en la naturaleza del derecho de propiedad impone -

el párrafo III del propio precepto y constituye una de las más sólidas bases en el amplísimo desarrollo de las funciones de la magistratura agraria.

Por estas razones transcribimos el texto original del citado artículo 27 constitucional:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comu

nidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho -- hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para -- conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública".

El párrafo primero transcrito, consagra el principio de -- que la propiedad del Estado Mexicano, corresponde originariamente a la Nación, es decir es una propiedad que la nueva organización política recibe por derecho propio y se funda en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional para transmitir dicha propiedad o el dominio de ella a los particulares. Es por ello que en ejercicio de esta facultad, se consagra en el artículo 73 de la Constitución, en su --- Fracción XIX, que el Congreso de la Unión tiene la facultad para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos. Y la Ley general de -- bienes nacionales, artículo 3o. Fracción I, estatuye: Son bienes del dominio privado de la Federación: 1.- Las tierras y aguas -- comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles

de enajenación a los particulares entre tanto que no salgan del patrimonio nacional. Este párrafo corresponde a la Ley general de bienes nacionales, artículo IV. La propiedad originaria de la Nación se apoya jurídicamente en dos elementos básicos: I.- Su origen histórico tal como lo determina el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución. II.- Su justificación social desde el punto de vista sociológico y legal. El párrafo tercero del propio artículo 27, entrega a la Nación una facultad de extraordinaria importancia: La de tener en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y las otras importantes facultades que el mismo precepto señala. (6).

A este respecto, Martha Chávez P. de Velazquez considera en su obra "El Derecho Agrario en México", que el concepto de propiedad que se consagró tiene una función social en hacer que el propietario ya no lo sea solo para si, en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo es también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra y que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujeta a las modalidades que dicta el interés público y se encuentra originariamente en manos del Estado y surge así un nuevo concepto dinámico de propiedad, o 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 can

tidad suficiente. Más adelante, expresa que el concepto de justicia se modificó apareciendo el moderno concepto de justicia distributiva al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos. Y dicho concepto supera al concepto rígido romanista y que la justicia social y las garantías sociales o sea en el Derecho Social se hace cabida en un régimen donde imperan la justicia y las garantías individuales. Más adelante nos dice que el artículo 27 constitucional rige así con un mismo concepto de propiedad, que es uno solo con modalidades y no varios conceptos, corresponde tanto a la pequeña propiedad, como al ejido; tanto a la propiedad rural como a la propiedad urbana. (7)

En el párrafo nueve del propio precepto fundamental, se expresa lo siguiente: se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decre

to de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución, la adjudicación de tierras -- que hubiere solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídos con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá -- ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decrete, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, -- así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de la disposición del presente artículo, se hará ---- efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que -- dictarán en un plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, --

remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas -- sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a).- En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionada por el propietario en el plazo que señale las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueban los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capitales y réditos en un plazo no menor de -- veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del 5% anual.

e).- El propietario está obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

da. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (8)

Como consecuencia de la incorporación al texto constitucional de la Ley de 6 de enero de 1915 se declararon nulos todos los actos jurídicos fundados en la Ley de 25 de junio de 1853 ya que en la citada ley de 1915, empieza diciendo: "una de las causas -- más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidas por el gobierno colonial como medios de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían quedaron en poder de unos cuantos especuladores...". (10)

Faculta a cada Estado y Territorio fijar la extensión máxi ma de tierra de que fuese dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. Esta facultad hace que cada Estado y Territorio participe de la magistratura agraria. Da capacidad a los núcleos de población que guarden el estado comunal para usufructuar conjuntamente las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les destruyan. Se otorga competencia federal a todas las controversias y a lo relativo a la aplicación de las leyes agrarias y por último declara revisibles todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876.

Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920. Con el fin de poner en orden un sinfin de disposiciones reglamentarias, circulares administrativas e instructivas el 30 de diciembre de 1920 el Presidente Obregón promulgó la primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria.

Dicho ordenamiento reproduce la parte substantiva de la Ley agraria de 1915 que como hemos visto tenía ya jerarquía constitucional; asimismo mantiene las autoridades y órganos agrarios-- excepción hecha de los jefes militares, a los cuales se les consideró mas como autoridades agrarias, como consecuencia política de la consolidación del gobierno constitucional. Subsistió pues la organización encabezada por la Comisión Nacional Agraria, representada en las entidades federativas por las comisiones locales-- agrarias y los comités particulares ejecutivos. Además en el artículo 39 y siguientes del citado reglamento se crea un órgano de

nominado "Junta de Aprovechamientos de los Ejidos" con el objeto de administrar las tierras comunales en una forma provisional para dicho disfrute de las tierras que les pertenezcan.

Las funciones de los órganos agrarios conforme al citado reglamento fueron las siguientes:

El artículo 34 distinguió las acciones de restitución, y de dotación; en la primera la substanciación del expediente se hacía ante el gobernador presentándole la solicitud de tierras y acompañando los documentos en que se fundaba el derecho (Fracción XVI), solicitud que se transcribía a la Comisión Local Agraria, la cual notificaba a los presuntos afectados (Fracción XV y XVI) y se concedía un plazo de cuatro meses para la presentación de pruebas y substanciación del expediente; se introdujo en este reglamento un procedimiento mixto, es decir, administrativo y judicial, pues se mandaba que las informaciones testimoniales se recibirían ante la autoridad judicial, las cuales pueden rendir informaciones en contrario y observándose para la recepción de esas informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (Fracción XVII). Luego formulará su dictamen la Comisión Local Agraria que elevaba a la consideración de la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo fallaba el asunto en definitiva. Respecto a la dotación de tierras, la solicitud se presentaba ante el gobernador (artículo 34 Fracción I), dicha autoridad la transcribía a la Comisión Local Agraria agregando los siguientes datos: categoría política reconocida del poblado peti-

cionario, ubicación de la tierra solicitada, un censo del poblado peticionario, un informe del ayuntamiento acerca de la situación del poblado, en consecuencia la Comisión Local Agraria levantaba una información de oficio o a interés de los interesados con los datos necesarios y en un plazo máximo de cuatro meses formaba con clusión precisa sobre la dotación haciéndola saber a sus poseedores, remitiendo después el expediente a la Comisión Nacional Agraria y ésta, dentro del término máximo de un mes, formulaba un dictamen y el Ejecutivo fallaba en definitiva con carácter de irrevocable (artículo 34 Fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII). Como se ve, este procedimiento era netamente administrativo a pesar de que instituya la forma civilista de la recabación de informaciones testimoniales. (11)

La ley reglamentaria de 1920 tuvo una corta vigencia, ya que fue derogada por decreto de 22 de noviembre de 1921 y tuvo reducidos efectos que se deben fundamentalmente a los procedimien--tos complicados y dilatados en cuestión restitutoria y dotatoria de tierras.

Decreto de 22 de noviembre de 1921. En virtud de este de--creto se abrogó la ley de 28 de diciembre de 1920 sobre ejidos -- y se declaró que el decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916 quedaba de pleno derecho derogado y por lo tanto los artículos 7, 8 y 9 del decreto del 6 de enero de 1915, quedaron en vigor ya que el mismo fue incorporado al artículo 27 de la Constitu--ción. En su artículo 3o. se facultó al Ejecutivo de la Unión para

dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar las autoridades... Este artículo, expresado en forma legislativa introdujo uno de los vicios que más han afectado a nuestra legislación agraria, al convertir al Encargado del Ejecutivo en legislador. Por otra parte en el propio ordenamiento se introdujeron importantes determinaciones de carácter político y delimitaron la jerarquización existente entre autoridades agrarias y órganos de dicho carácter como las Comisión Nacional Agraria y Locales Agrarias. En la Fracción 7/a. se estableció la responsabilidad oficial de las autoridades agrarias, dando calidad como máxima autoridad a este respecto, a la Comisión Nacional Agraria. En su artículo 40. se instituyó en cada Entidad Federativa, la Procuraduría de Pueblo para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores, de la Comisión Nacional Agraria. Esta institución sería el antecedente de la actual Procuraduría de Asuntos Agrarios. (12)

Reglamento Agrario de 10 de abril de 1962. Se expidió este reglamento y se fundó en las facultades establecidas por el Decreto de 22 de noviembre de 1921. En los últimos artículos de dicho ordenamiento, se facultó a los Comités Particulares Ejecutivos para otorgar las posesiones correspondientes dentro del mes siguiente al respectivo mandamiento. Además les atribuye funciones relativas a la administración y mejoramiento de los bienes agrarios - dotados o restituidos a los núcleos de población. Posteriormente-

la Circular 51 del 11 de octubre de 1922, expuso que debía procurarse la organización cooperativa de la explotación agropecuaria en todos los pueblos, congregaciones o rancherías. Este intento fue extemporáneo dado que la capacidad técnica de los productores era nula y por lo tanto fracasó lamentablemente. En la época de vigencia de este reglamento siguieron subsistiendo las deficiencias del procedimiento agrario que permitían a los presuntos afectados acudir al juicio de amparo, con lo cual se entorpecieron -- la ejecución de los repartos agrarios.

La Ley Reglamentaria sobre participación de tierras, ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925. Esta ley introdujo en nuestro Derecho agrario la institución del Comisariado Ejidal, órgano encargado desde su origen de la administración general y representación de los intereses del núcleo de población ejidal.

Como reglamentos derivados de esta ley nos interesan para nuestro tema 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 también instituyó los requisitos legales necesarios para ser electo miembro de un comisariado ejidal.

El 10 de mayo de 1926, se expidió el reglamento del registro del patrimonio parcelario ejidal, por medio del cual se estableció dentro de la Comisión Nacional Agraria la sección del re-

gistro agrario. (13)

Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927. Con motivo de esta ley se llegó a una nueva-estructuración jurídica, superando los defectos de las anteriores leyes, del juicio administrativo ante las autoridades agrarias. Ya que la reforma agraria se había dificultado por la excesiva cantidad de amparos interpuestos por los propietarios afectados. Con el propósito de reestructurar la ley agraria, Narciso Bassols elaboró la ley que históricamente se conoce por su apellido. En ella su autor organiza con un verdadero sentido jurídico el procedimiento agrario procurando observar las formalidades prescritas -- por la Constitución de la República, ya que como él mismo dice que todos estamos de acuerdo en que si se quiere respetar el artículo 14 constitucional, es indispensable que a un propietario se le -- prive de sus derechos o posesiones mediante un juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a leyes anteriores al momento de la iniciación del procedimiento y observando en el curso de él las formas esenciales según se expresa textualmente el precepto. -- Todos convenimos en que privar de sus bienes a un miembro de la -- sociedad sin requisitos como los anteriores es estar violando las garantías individuales y en realidad (despojando al interesado

En dicha ley se establece como principio de todo procedi-- miento agrario una solicitud que viene a ser la demanda inicial-- del juicio, que no se sujeta a regla alguna, pero basta que se ex-- prese la intención de abrir un expediente agrario para que prospere

re. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones, en seguida se abre el periodo aprobatorio, se conceden términos para alegatos y se cierra el expediente con resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

En ella 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 esta ley, fueron menos frecuentes las improvisaciones en la legislación agraria y la estructuración de ésta se ajusta a la técnica jurídica atendiendo el problema de la materia como lo expresa la Dra. Chávez. (14)

Durante la vigencia de la citada ley se expidió el reglamento del Registro Agrario Nacional con fecha 24 de abril de 1928.

Leyes de 24 de agosto de 1927 y 21 de marzo de 1929. El primero de los ordenamientos que se menciona hizo la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y la constitución del patrimonio parcelario ejidal; no modificó en materia de autoridades u órganos agrarios.

El segundo de los ordenamientos estaba destinado a incorporar las reformas y adiciones del 17 de enero de 1929 a la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del año de 1927. Tam

poco modificó el sistema administrativo agrario, sin embargo tiene importancia en el hecho de que reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias.

Reforma constitucional de 23 de diciembre de 1931, suprimiendo el amparo en materia agraria. A pesar de que la ley Bassols trató de resolver el problema jurídico que dilatava la aplicación de las leyes agrarias no obtuvo un resultado satisfactorio, se pensó en una medida radical. Suprimiendo el juicio de amparo.

Con ello se modificó la estructura integrada por las autoridades agrarias nacionales dentro de la cual aseguraba a las autoridades judiciales al intervenir en materia agraria, en la subtanciación y resolución del juicio de amparo. Quedando las autoridades administrativas como juez y parte en las controversias agrarias. Ante esta situación la autoridad presidencial no estuvo sujeta a la autoridad judicial por lo que se refiere a sus resoluciones, creándose así una autarquía funesta para la reforma agraria.

Al expedirse el decreto a que hacemos referencia, se 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 dictara, 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. Dicha Dra. Chávez que al modificar se este precepto se modificó indirectamente la Constitución, pues la ley de 6 de enero de 1915 había sido incorporada a aquella. Obervamos que en la etapa del abuso 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 solamente en determinadas condiciones. (15)

El 9 de enero de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, expide el Derecho que reforma el artículo 27 de la Constitución-- Política, y en su transitorio único abroga la ley de enero de 1915 y sus reformas y demás disposiciones legales correspondientes a-- dicha ley. En su Fracción XI, nos dice que: Para los efectos de -- las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes re-- glamentarias que se expiden:- a) Una dependencia directa del Eje-- cutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias-- y de su ejecución. b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco per-- sonas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fi-- jen. 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 pre-- venga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Es--

tado, 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. De acuerdo con lo establecido, cabe observar que, desaparece la Comisión Nacional Agraria, y por medio del decreto de 6 de enero de 1934, se crea el Departamento Agrario; en el artículo 2o., se le especifica sus funciones respecto al estudio, iniciativa y aplicación-- de las leyes agrarias relativas a..., que se enumeran en dicho artículo:

Las Comisiones Agrarias Mixtas sustituyen a las Comisiones Locales Agrarias. Se crea el Cuerpo Consultivo Agrario, órgano -- técnico que sustituye las funciones de dicho carácter que desarrolla la antigua Comisión Nacional Agraria.

La estructuración del sistema administrativo agrario resultado de la citada reforma fue trascendental pues introduce en nuestro concepto, los principios de la actual organización administrativa de las autoridades y órganos, que subsisten hasta la fecha -- salvo ligeros cambios de nomenclatura y modificaciones en materia de competencia técnica.

3.- Estudio general de las autoridades y órganos en el Código de la Materia.

Para comprender la manera en que está organizado el sistema administrativo agrario, debemos de estudiar la administración pública del Estado, dentro del cual está encuadrado.

Hablar de administración pública, es hablar de Derecho administrativo, rama del Derecho Público, aplicable al Poder Ejecutivo y tiene por objeto regular en pormenor la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y en general regular las actividades del Estado, que se realiza en forma de función administrativa, tendientes a satisfacer el interés de la comunidad.--

(16)

Pierre Escoube, nos dice: que la administración pública es el conjunto de medio de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinen los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y decidir la política general de la Nación.--

(17)

De la anterior definición podemos deducir lo siguiente: --

- 1o.- Que los fines que realiza el Estado a través de los medios que dispone, son determinado por los poderes constitucionales y estos cumplen con sus atribuciones que demanda el orden jurídico.
- 2o.- Que el conjunto de medios de acción para el cumplimiento de esos fines, es mediante el elemento estructural u orgánico constituidos por las Secretarías, Departamento de Estado, así como empresas de participación estatal y organismos descentralizados. --
- 3o.- Los actos de la administración, deben ajustarse a una serie de normas jurídicas que constituyen los procedimientos administrara

tivos o en otras palabras, a la dinámica administrativa, que es la actividad de las personas o grupos encargados de trabajar con juntamente para lograr los objetivos de la administración. 4o. -- Los medios materiales, que se encuentran constituidos por las instalaciones mecánicas, cuyo objeto es simplificar las labores y ejecutarlas con mayor precisión. 5o.- Por último tenemos el factor humano, que se considera el más importante, ya que las instituciones existen y cuando exista actividad humana que las haga funcionar.

Una buena administración pública dependerá de la adecuada y justa armonía de las condiciones fundamentales arriba anotadas. El elemento estructural u orgánico, debe responder a su función, a satisfacer correctamente las necesidades sociales, económicas y políticas en estrecha relación con los preceptos jurídicos constitucionales.

Ahora bien, todo Estado responde al concepto del poder, más tal poder necesita ser ejercido por alguien y para ser eficaz debe estar organizado. El Jurista Manuel García Pelayo, establece las siguientes reglas: 1o.- Quienes están llamados a ejercer su poder. 2o.- Con arreglo a que principios orgánicos. 3o.- Según que métodos. 4o - Con que limitaciones. Estas reglas en cuanto se reputan obligatorias, forman el Derecho constitucional. (18)

En relación a nuestro Estado, el artículo 49, primer párrafo de la Constitución Política Mexicana, establece que: El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legisla

tivo, Ejecutivo y Judicial. A este respecto, dice el maestro Fraga, que la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado, en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos, constituidos en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes, cumpliendo estas exigencias, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a su función, que son diferentes, de tal manera que la distribución de funciones-- le corresponde, al Poder Legislativo, la atribución en función legislativa, el Poder Judicial, la función judicial y al Poder-- Ejecutivo la función administrativa. (19)

De lo anterior, podemos decir que el Estado atiende o cumple con sus atribuciones obedeciendo a la división de poderes -- distribuyendo sus funciones, con sus órganos adecuados, de tal manera que, cada uno desempeñe las que le corresponden exclusivamente, conforme lo mandado por el artículo 49 constitucional y -- siempre a lo dispuesto en la citada ley, de donde se deduce la -- legítima actividad de los órganos o poderes constitucionales.

El jurista Fraga, al hablar de la actividad del Estado que se realiza en forma de función pública, considera que toda actividad o lo que hace el Estado al cumplir ciertos fines que le impone un orden jurídico, debe conceptuarse como atribuciones del -- Estado. Analizando a este respecto la doctrina francesa, que iden

tifica toda actividad del Estado como servicio público, llega a la conclusión que: servicio público es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico, cultura, mediante prestaciones que por virtud de regulación específica del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes. (20). Así Maurice Hauriou define el servicio público como -- "un servicio técnico hecho al público de una manera regular y continua por una organización pública. (21)

En las dos definiciones observamos que tiene en común, que el servicio público es una actividad tendiente a una necesidad -- pública, es decir, al interés colectivo de una sociedad. Sin embargo, como hace notar el citado jurista Gabino Fraga, la noción de servicio público no abarca la total actividad del Estado, por lo que debemos de hablar de atribuciones del Estado.

Ahora bien, la actividad del Estado se realiza en forma de función administrativa y esta se exterioriza en actos materiales y jurídicos que constituyen los actos administrativos. La actuación administrativa es tan variada que se le han dado diversas -- clasificaciones, dado a que es demasiado extenso dicho estudio -- y que para nuestro tema interesa, es hablar sobre la función administrativa, sólo hacemos notar que los actos del Ejecutivo en materia agraria, son actos jurisdiccionales y no administrativos y que los actos administrativos que tienen relación con el agró, son las atribuciones que tiene la Secretaría de Agricultura y Ganadería conforme al artículo 9 de la Ley de Secretarías y Departamen-

tos de Estado, así como las atribuciones que tiene la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que en el artículo 12 de la citada ley-- le señala.

Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones -- del Estado, se encuentra la función pública. El concepto de atribución, comprende el contenido de la actividad del Estado y el -- concepto de función se refiere, a la forma y a los medios de la - actividad del Estado, o sea, es la forma de ejercicio de las atri- buciones. Todas las funciones pueden servir para realizar una mis- ma atribución, de tal suerte que las funciones legislativas, admi- nistrativas y judiciales, juegan un papel importante en la reali- zación de las atribuciones del Estado, ya sea su atribución de re- glamentar la actividad privada, o que su atribución sea fomentar- y vigilar la actividad privada, o que la atribución del Estado -- sustituya total o parcialmente la actividad de los particulares, - o se combine con ella en la satisfacción de una necesidad colecti- va.

Ya nos hemos referido a las funciones del Estado, dividido en tres poderes, ahora podemos hacer la clasificación siguiente:-- a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, este es un- criterio formal, subjetivo u orgánico que prescinde de la natura- leza intrínseca de la actividad, entonces las funciones son for- malmente legislativas, administrativas y judiciales, según la atri- bución al Poder legislativo, al poder Ejecutivo y al Poder Judi- cial. b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de--

la función, o sea partiendo de un criterio objetivo, material, --- que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tenga los caracteres que se le atribuyan.

Es normal que coincida el carácter formal y el material, - pero por necesidad práctica las funciones diversas a las que les corresponden a un determinado Poder.

Así, en nuestro Derecho, la función legislativa formal, es la que realiza el Congreso de la Unión o bien la que realiza el - Congreso de la Unión o bien la que realiza cada cámara aisladamente (artículo 50, 72, 74, y 76 constitucionales).

La función judicial, como función formal, es la actividad- que desarrolla el Poder Judicial y material, es la actividad de - orden jurídico que realiza el Estado concretizando y actualizando la garantía jurídica consagrada en la Ley. La función jurisdiccional hace dinámico el Derecho objetivo en el momento en que pone - en movimiento hasta la sentencia.

El Estado hace la ley y la ejecuta, no existe una diferencia de fondo entre la función jurisdiccional y la administrativa, pero por razón de órden, se encomienda la función administrativa a una esfera de actividades y a la jurisdiccional a otra.

La función administrativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo y desde el punto de vista material, la función se exterioriza y se concreta en el acto administrativo. Entonces como dice el --

maestro Gabino Fraga: la función administrativa es una actividad del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. (22)

El acto legislativo crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, no determina situaciones jurídicas para casos individuales y nunca realiza actos materiales. He aquí la diferencia entre la función legislativa y la administrativa.

La función jurisdiccional interviene siempre cuando existe controversia, para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa no resuelve el conflicto, sino que los previene por medidas de policía. Tal es la diferencia entre ambas funciones.

El Poder Ejecutivo puede apreciarse como poder político y como poder administrativo. La situación del Ejecutivo como Poder Administrativo, se define por la relación con la ley que ha de aplicar en casos concretos. Por lo que respecta a su carácter político, al Ejecutivo le corresponde realizar actos tendientes a asegurar la existencia, mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo del cual también participa el Legislativo. Los actos que realizan ambos, se llaman actos de gobierno, sin embargo, son sólo actos administrativos o bien administrativos y legislativos.

Ahora bien, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmen-

te por el Estado, para ese objeto se organiza en una forma especial y adecuada, a esto se le llama administración pública desde el punto de vista formal que se identifica dentro de nuestro sistema constitucional como uno de los Poderes constitucionales, o sea, el Poder Ejecutivo.

La complejidad y amplitud de la función administrativa, -- impone la necesidad de crear diversas esferas de competencia que recibe la designación de órganos administrativos, dentro de esta esfera de competencia, se encuentran las autoridades y órganos agrarios que por disposición expresa del artículo 27 constitucional, se constituyeron.

Ahora bien, dicha competencia es fijada por la ley que -- los establece, de acuerdo con la teoría legal de la competencia -- o por delegación de facultades partiendo del titular del Ejecutivo que resume todas las facultades administrativas para delegarlas en otros órganos. Nos parece más de acuerdo con la realidad jurídica, la teoría sobre el origen legal de la competencia, aun y cuando dentro de nuestro sistema legal administrativo, se encuentre el caso de la competencia delegada como principio rector en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que en su artículo 26 previene que "el despacho y resolución de los asuntos en las distintas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas, pero, para la mejor organización del -- trabajo, los titulares podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discre

cionales para casos o ramos determinados"; pero aun en este caso, en que se especifica la delegación de facultades, es la ley misma y no la voluntad de los titulares del órgano, la que determina dicha delegación, esto significa que es la propia ley el origen de la competencia.

Por otra parte los órganos administrativos, necesitan de personas físicas que manifiesten su voluntad y estas constituyen sus titulares, ejercitando las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos. Los titulares de los órganos no se deben confundir con el órgano mismo, porque el primero, además que tiene existencia física y sus propias necesidades de satisfacer sus intereses particulares, realiza una actividad dentro del Estado y sólo a esta última se le concede la categoría de titular como desempeñando las funciones que al órgano corresponden, además por la permanencia del órgano, que el estatuto jurídico o la ley le concede y que regula su existencia y funcionamiento independientemente de los individuos que son sus titulares temporales. Como dice el citado maestro Fraga, el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente a pesar de los cambios que hay en los individuos que sea titular de él. (23)

Nos dice Gropalli que: dos elementos concurren a constituir el órgano, uno objetivo y otro subjetivo, el primero es dado por el cargo a quien está confiada la realización de uno o más de los varios deberes del Estado y que está dotado de los poderes y de medios necesarios para tal realización, por lo que se presenta

como una manifestación de los poderes del Estado y se concreta -- a un conjunto de funciones, de poderes y de medios; el segundo -- está constituido por la persona o por las personas físicas encargadas del puesto público y por medio de las cuales quiere y consigue sus propios fines. Los dos elementos, cargos o instituciones y personas físicas o funcionarios, contribuyen juntamente a formar los órganos, y es solo mediante su coexistencia y cooperación que es asegurada al Estado una indispensable continuidad de acción.

Por su parte Andrés Serra Rojas, considera el órgano como una creación legal, una esfera de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambie los supuestos de la competencia. (24)

Nuestro Código Agrario acepta tácitamente la existencia legal de lo que en doctrina se conoce como órgano institución, por lo que las tres definiciones que citamos concuerdan con dicha doctrina, puesto que nuestro Código no acepta el órgano individuo, - persona física, titular de oficio o función administrativa denominando a ésta autoridad (Art. 10. del Código Agrario).

La Enciclopedia Jurídica Omeba dice: Autoridad es la protesta que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a las demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos. (25)

Por su parte Serra Rojas, nos dice que autoridad es la pa-

labra con que designamos a quien tiene potestad o facultad para-- hacer alguna cosa, derivada de la ley. Se indica también que la - autoridad es el carácter que una persona reviste por su empleo o - representación. (26)

Es tan amplio el concepto de autoridad que ha suscitado -- problemas para su aplicación. A este respecto la Suprema Corte de Justicia ha asentado jurisprudencia en los siguientes términos: - El término autoridad para los efectos del amparo, comprende a todas a aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hechos y por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. (27)

En el artículo primero del Código de la materia, se establece que son autoridades agrarias las siguientes: I. El 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.

En la principal jerarquía del sistema de instituciones --- agrarias, se encuentra el titular del Ejecutivo Federal o sea el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Este - carácter de primera autoridad agraria, se encuentra definido en - el artículo 33 del Código Agrario que dice: "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria", este artículo se en--

cuentra en concordancia con el artículo 27 constitucional, Fracción XIII que dice: 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 informara al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria. Corroborando así más, la primacía de la autoridad presidencial en materia agraria, el artículo 50. del citado Código, establece: El Jefe del Departamento Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tiene según lo establece el Código Agrario, artículo 35, la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia a su cargo, frente al Presidente de la República; su relación de dependencia a la primera autoridad agraria, no restringe sus atribuciones que son amplísimas y dentro de las cuales se encuentran las facultades de decisión y ejecución que le dan naturaleza de autoridad, sin embargo, no puede modificar en ningún caso, una resolución definitiva del Presidente de la República.

A pesar de que el texto del citado 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 hacerse notar que la Secretaría de Agricultura y Fomento, tiene actualmente

la denominación de Agricultura y Ganadería. Ha tenido una serie de segregaciones sufridas en la competencia de la hoy Secretaría de Agricultura y Ganadería, por lo que el carácter de autoridad agraria o sea su titular, ha resultado reducida al mínimo o prácticamente ha desaparecido si concebimos la cuestión agraria exclusivamente en relación a la distribución de las tierras y aguas y al funcionamiento de los núcleos de población agraria.

El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, que aparece como autoridad agraria y su departamento como órgano agrario, desapareció a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 que en su artículo 2o. de transitorios, estableció: Queda suprimido el Departamento de Asuntos Indígenas, el despacho de los asuntos a él encomendados quedará a cargo a partir de la vigencia de esta ley, de las dependencias -- del Ejecutivo correspondientes, en los términos de esta ley y su reglamento. Según el citado Reglamento, que es de fecha 1o. de enero de 1947, publicado el 2 del mismo mes y año, ese Departamento fué absorbido por la Secretaría de Educación Pública.

Establece el artículo 2o. del Código de la materia que: -- son órganos agrarios: I. El Departamento Agrario con todas las -- oficinas que lo integran, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario; II. Las Comisiones Agrarias Mixtas; III. La Secretaría de Agricultura y Fomento que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y, IV. El Departamento de Asuntos Indígenas.

En su Fracción I se refiere al Departamento Agrario, que según la Fracción XI del artículo 27 constitucional es una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación-- de las leyes agrarias y de su ejecución. De acuerdo con la organi zación administrativa creada por la misma Constitución, es esta-- dependencia del Ejecutivo Federal, una Secretaría de Estado, tanto por su situación jerárquica, como por las facultades y deberes que le impone el cargo a quien está encargado de dirigirla, como por lo que establece el artículo 90 de la Carta Magna que dispone "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la - Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría"

Este Departamento es el principal órgano agrario y a pesar de que dependa directamente del Ejecutivo, su estructura jurídica y su funcionamiento dentro del sistema jurídico agrario le da el carácter de Departamento autónomo, porque tiene las facultades de decisión y ejecución en materia agraria. Ahora bien, el hecho de que sea o no el titular del propio órgano el Presidente de la República, resulta dudoso por las amplias y difíciles responsabilida des que le confiere su cargo, sin embargo, conforme a nuestro Derecho agrario y a las facultades que le otorga la Constitución, - dado el sistema presidencialista de nuestras instituciones, es -- evidente su preeminencia y consecuente responsabilidad del Primer Magistrado tanto en materia agraria como en toda la administración

pública federal.

En la misma Fracción a que nos hemos referido se habla del Cuerpo Consultivo Agrario, este Cuerpo es equivalente a la Comisión Nacional Agraria creada por Ley de 6 de enero de 1915, que era un órgano de consulta para el Presidente de la República, pero al ser reformado el artículo 27 constitucional se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal y se estipuló separadamente la existencia de un cuerpo consultivo auxiliar del Ejecutivo Federal en materia agraria, por lo que no existe justificativo alguno para asumir prácticamente dentro de un órgano burocrático a una institución que para cumplir con la naturaleza que el Constituyente le asignara, requiere tener una auténtica independencia y por lo mismo una responsabilidad política y técnica en esta importante rama de la administración pública.

El Cuerpo Consultivo Agrario, sin perder sus necesarios nexos con el Departamento Agrario es un organismo autónomo, directo auxiliar del Presidente de la República. (28). Su naturaleza jurídica ha sido resuelta atendiendo a su estructura formal, por lo que la Suprema Corte de Justicia se ha declarado en el sentido de que este organismo no tiene el carácter de autoridad, toda vez que su intervención se reduce a las funciones técnicas realizadas en auxilio del Ejecutivo Federal.

Establece el artículo 9o. del citado Código que: Las Comisiones Agrarias Mixtas serán órganos consultivos de los ejecutivos locales para la aplicación de este Código, y se integran por-

un Presidente, un Secretario y tres Vocales. El artículo 27 constitucional Fracción XI, inciso c) establece: Una Comisión Mixta -- compuesta de representantes iguales de la Federación, de los go-- biernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya de signación se hará en los términos que prevengan la Ley reglamenta ria respectiva que funcionará en cada Estado, Territorio y Distri to Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen. La inclusión de las Comisiones Mixtas-- Agrarias fue consecuencia de la reforma que sufrió el citado ar tículo 27 constitucional. Esta reforma fué importante por que en la anterior organización, las Comisiones Locales Agrarias eran de signadas por los gobernantes de los Estados, en cambio las Comi-- siones Mixtas están formadas por igual número de representantes-- de la Federación y el Estado correspondiente por un representante de los campesinos. Dice Mendieta y Núñez, de que se trataba de -- romper así la preeminencia política que los [gobernantes tenían . . sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que era de -- ellos mismos. (29)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO SEGUNDO.

- 1.- Mendieta y Nuñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México 1946. Págs. 182 y 183
- 2.- Barrera Fuentes, Florencio: Historia de la Revolución Mexicana. Págs. 166 a 194.
- 3.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria. T.I. Publicaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, - 1941. Págs. 209 a 213.
- 4.- Aut. cit. opus cit. Págs. 214 a 217 y Gómez, Marte R.: La Reforma Agraria Mexicana, Págs. 40 y 44.
- 5.- Fabila, Manuel: opus cit. págs. 270 y Sigs.
- 6.- Auto. cit. opus cit. págs. 280, 282, 289, 293, 296, 299 y -- 301.
- 7.- Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, México, D.F. 1961. 2a. Edición. págs. 839 y 840.
- 8.- Chávez P. de Velázquez, Martha: El Derecho Agrario en México Editorial Porrúa, S.A. la edición. México, D.F. 1964. Págs. 214 y 215.
- 9.- Fabila, Manuel: opus cit. págs. 307 a 311.
- 10.- Aut. cit. opus cit. págs. 270 y Sigs.
- 11.- Aut. cit. opus cit. págs. 246 y Sigs.
- 12.- Aut. cit. opus cit. págs. 362 y Cuadros Caldas, Julio: Catecismo Agrario. Pág. 29.
- 13.- Cuadro Caldas, Julio: opus cit. pág. 539.
- 14.- Mendieta y Nuñez, Lucio: opus cit. pág 232, Chávez P. de Velázquez, Martha: opus cit. pág 239. Fabila, Manuel: opus cit. págs. 450 y Sigs.
- 15.- Chávez P. de Velázquez, Martha: opus cit. pág, 239.
- 16.- Serra Rojas, Andrés: opus cit. pág. 99.
- 17.- Pierre Escoube: Introducción a la Administración Pública. Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración--

Pública de América Central. 1954.

- 18.- García Pelayo, Manuel: Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid. pág. 17.
- 19.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. 5a. Edición. 1952. México, D.F. pág. 28.
- 20.- Aut. cit. opus cit. pág. 19.
- 21.- Serra Rojas, Andrés: opus cit. pág. 186.
- 22.- Fraga, Gabino: opus cit. pág. 71.
- 23.- Aut.cit. opus cit. pág. 239.
- 24.- Serra Rojas, Andrés: opus cit. págs. 444 y 445.
25. Enciclopedia Jurídica Omeba. T.I. Editorial Bibliográfica Argentina. Pág. 979. 1961.
- 26.- Serra Rojas, Andrés: opus cit. pág. 444.
- 27.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recopilación 1917-1954- Tesis 179. Pág. 360.
- 28.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. pág. 224 y 225.
- 29.- Aut. cit. opus cit. pág. 252.

CAPITULO TERCERO

LAS AUTORIDADES Y LOS ORGANOS AGRARIOS.

- 1.- El Presidente de la República.
- 2.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 3.- Los Gobernadores de los Estados, Territorios y Distrito Federal.
- 4.- Los Secretarios de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos.
- 5.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 6.- El Cuerpo Consultivo Agrario.
- 7.- Las Secretarías de Agricultura, Recursos Hidráulicos y Educación Pública.
- 8.- Otros órganos no considerados por el Código Agrario; pero que intervienen en asuntos agrarios; Los Bancos Agrícolas, Seguro Social en el Campo, Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

CAPITULO TERCERO

LAS AUTORIDADES Y LOS ORGANOS AGRARIOS

1.- El Presidente de la República.

El carácter que tiene el Presidente de la Nación, como la primera o suprema autoridad agraria, se funda en lo expuesto por la Fracción XIII del artículo 27 constitucional, que fundamenta su situación jurídica en materia agraria. La citada disposición dice lo siguiente: La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo agrario dictaminará sobre la aprobación o 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. Lo cual se confirma en el Código Agrario, en el artículo, - lo. dice: Son autoridades agrarias, I: El Presidente de la República..., además en el artículo 5o. se le otorga la facultad de nombrar y de remover libremente al Jefe del Departamento Agrario, en el artículo 7o. tiene la misma facultad por lo que respecta - al Cuerpo Consultivo Agrario, que es auxiliar del Ejecutivo, y - en el artículo 33 se afirma que es la suprema autoridad agraria. Fundamentos de derecho que estructuran suficientemente su naturaleza jurídica, Además en el propio Código de la materia se le -- señalan sus más importantes funciones en asuntos agrarios, como - en los artículos 35 Fracción I, IV y V, 78, 89, 94, 145, 146, -- 167, 173, 200, 210, 230, 250, 276, 280, 284, 288, 293, 294, 305,

310, 316, 340, 343, 357, 360, 361, y 362, en donde se consignan sus atribuciones referentes primeramente a la resolución definitiva en las restituciones, confirmaciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas, así como las relativas a la creación de nuevos centros de población agrícola y la resolución definitiva en permutas ejidales, expropiación de bienes ejidales y creación de zonas de urbanización ejidal, además de las facultades correspondientes a las declaratorias de inafectabilidad agrícola ganadera y a las concesiones ganaderas. La propia autoridad agraria resuelve asimismo, en instancia única, los juicios de privación de derechos agrarios ejidales, relativos a los núcleos o población y a los ejidatarios, en fin, que la citada autoridad posee prácticamente un campo de acción bastante amplio en materia agrícola. (1)

También el carácter de suprema autoridad agraria se encuentra expresado en numerosas ejecutorias, de las cuales transcribimos la parte conducente de tres de las más importantes:

118.- AGRARIO. Amparo interpuesto en esta materia. El acuerdo del Presidente de la República que ordena que se compre una extensión de terreno para incorporarla al régimen ejidal y dotar con ella a los ejidatarios de un poblado, es decir, que ordena la celebración de un acto de derecho privado, constituye de por sí un acto de autoridad y por ello de Derecho público, ya que, en los términos de la Fracción XIII del artículo 27 constitucional - el mencionado Presidente de la República, funge en su carácter de suprema autoridad agraria, con las debidas consecuencias respecto a la procedencia del juicio constitucional.

Amparo en revisión 4119/1958 J. Jesús Covarrubias García.

Resuelto el 7 de septiembre de 1960, por unanimidad de 4 votos.-
Ausente el señor Ministro Carreño.- Ponente el señor Ministro --
Tena Ramírez . Srío. Lic. Manuel Rodríguez Soto. (2).

186.- AGRARIO. Nuevas solicitudes de ampliación de ejidos sobre tierras ya afectadas, Decreto que evita recargos de labores en las oficinas agrarias.- El Sr. Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, y con la expedición del Decreto que fija la concreta interpretación que debe darse a los artículos 50, 52 y 97, en relación con el 232 del Código Agrario, que lleva como finalidad la de editar recargos de labores con trabajos innecesarios, no ha hecho más que señalar los lineamientos a que deben sujetarse las otras autoridades agrarias en los puntos que trata; además que, por otra parte, cumplir con la obligación que le impone la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de los preceptos del Código agrario a que se contrae el propio Decreto, por lo que dichas autoridades agrarias deben acatarlo y cumplirlo.

En consecuencia, si habiéndose afectado unas tierras por resolución presidencial dotatoria, el Gobernador del Estado denegó una solicitud posterior de ampliación de ejidos sobre la parte de tierras que en aquella ocasión se declaró inafectable, tratándose en especie de una nueva tentativa de ampliación de ejidos, sobre esa misma parte de tierras, debe confirmarse la sentencia del C. Juez de Distrito que concedió el amparo al quejoso porque los ejidatarios de acuerdo con el invocado decreto, previamente a la práctica del censo agrario debieron demostrar la existencia de circunstancias distintas a las consideradas en su fallo

por el Ejecutivo local, circunstancias distintas que permitieron establecer que las tierras declaradas inafectables ahora podían ser afectables, lo cual no hicieron ocasionando así trabajos innecesarios.

Amparo en revisión 4778/1961. Manuel Covarrubias del Moral. Resuelto el 3 de mayo de 1962, por unanimidad de 5 vctos. - Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srío. Lic. Abelardo Vázquez Cruz. (3).

Ejidos, amparo en caso de .- La Fracción XIV del artículo 27 constitucional no tiene el alcance de proscribir en absoluto el juicio de amparo, respecto de cualquier acto de las autoridades a quienes está encomendada la tramitación de los asuntos agrarios; de manera que cuando una orden de desposeimiento de tierras, no tienda a ejecutar una resolución presidencial que le sirva de base sino que, por el contrario, se dictó contraviniendo esa resolución, la demanda de amparo debe admitirse. Ahora bien, si la Fracción XII del artículo 27 constitucional, establece que el Presidente de la República es la autoridad suprema en materia agraria, debe concluirse que ninguna autoridad subalterna puede contravenir la resolución que dicte ese alto funcionario, pues de hacerlo, viola con ello las garantías individuales; por lo que el amparo que se enderece por ese motivo, debe concederse.

Quinta época.

Tomo LXII Pág. 578.- "Bananera Tuxpan, S. de R. L. (4)

El primero de los fallos citados confirma lo antes expresado; la segunda tesis relaciona su categoría jurídica como suprema autoridad agraria con las atribuciones que le confiere el artículo 89 constitucional, en su esfera administrativa y la tercera

establece que ninguna autoridad inferior o subalterna puede contravenir sus resoluciones que dicte, pues viola las garantías individuales resultando procedente el amparo.

El artículo 33 del Código Agrario establece: El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria.

Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

- I.- De restitución o de dotación de tierras o aguas;
- II.- De ampliación de las ya concedidas;
- III.- De creación de nuevos centros de población agrícola;
- IV.- De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y

V.- De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código.

En su segundo párrafo establece la inmodificabilidad de sus resoluciones definitivas y esto tiene como base la definitividad de la resolución presidencial, ya que la resolución definitiva "es aquella que ponga fin a un expediente" previamente instaurado y esto es lógico por que su sentencia debe de tener el rango de la cosa juzgada, que ponga término a un conflicto agrario, después así se protege todos los intereses que la ley consigna, dando al sistema administrativo agrario, la seguridad jurídica necesaria, para el desenvolvimiento del derecho agrario.;

A este respecto, Mendieta y Núñez señala, que las cinco clases de resoluciones que tiene carácter de definitivas, mencio

nadas por el citado artículo 33, 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 y b).- Que en contra de las resoluciones presidenciales ya enumeradas no cabe ningún recurso ni es procedente el juicio de amparo, lo mismo tratándose de pequeños que de grandes propietarios, por la misma razón de que el Presidente es la suprema autoridad agraria. Las dos interpretaciones nos parecen igualmente absurdas, "la primera por que 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 reforma se o la revocase para dictar otra que podría mas tarde modificar o cambiar totalmente, sustituiríamos el orden jurídico por el capricho de un hombre; pasaríamos de la democracia a la más ridícula 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 que se ataque sus resoluciones definitivas por medio del juicio de amparo cuando con ellas se violan 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 mande ejecutar si son violatorios de las garantías individuales. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las reformas introducidas al artículo 27 de la constitución en el año de 1946, esta-

blecieron la procedencia al juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que posean certificado de inafectabilidad. - (5).

Por lo que respecta a la calificativa de suprema autoridad agraria, nos parece impropia, ya que nuestra constitución no sanciona una autocracia o dictadura presidencial, por que su actividad jurisdiccional agraria, está regulada jurídicamente por la propia constitución y el Código de la materia, por ello la calificativa de ~~supremo~~ sería en este caso mejor otorgársela al derecho, hacia el cual se supedita o se encuentra el fundamento del Estado, por lo que, atribuir dicha categoría a una institución conferida a un solo individuo, es negar nuestro propio principio constitucional.

Por último conviene tratar lo relativo a las resoluciones presidenciales agrarias: A este respecto se refieren los artículos del Código de la materia que son los siguientes: 33, 175, -- 250, 252, 253, 277, 311, 319, y 323. Los cuales estipulan la naturaleza jurídica de los fallos de que se trata y los procedimientos agrarios que son resueltos en definitiva, mediante estos actos jurídicos.

Es justo reconocer el sentido jurídico congruente con nuestro orden jurídico vigente, en las múltiples intervenciones que a efecto ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación no solo interpretando el citado artículo 33, sino delimitando y precisando sus verdaderos alcances jurídicos en que el mismo debe operar. Citamos al efecto dos ejecutores referentes a esta situación.

Resoluciones definitivas presidenciales en materia agra-

ria, en ningún caso puede ser modificada de acuerdo con el artículo 33 del Código Agrario.- Es de estimarse suficientemente acreditado que las autoridades responsables ordenaron los cambios de localización y la exclusión de hectáreas, modificando con ello la resolución presidencial, para lo cual carecen de facultades, atento lo dispuesto por el artículo 33 del Código Agrario, que establece que, sin ninguna excepción, las resoluciones definitivas dictadas por el Presidente de la República que es la suprema autoridad agraria, en ningún caso podrán ser modificadas - y que se entiende por resolución definitiva, para los efectos de la ley, la que pone fin a un expediente de restitución o de dotación de tierras o aguas. Por tanto, es indiscutible que, al ordenar las autoridades responsables la ejecución de los actos reclamados consistentes en los cambios de localización y en la exclusión de tierras, modificando de tal suerte la resolución presidencial en que pretende basarse la citada disposición legal, así como los artículos 35, Fracción II, 36, 130, 252 y 254, del Código Agrario, en perjuicio del poblado beneficiado por la dotación.

Amparo de revisión 8741/694.- Comisariado Ejidal del Poblado Buenavista Temapache y anexas del municipio de Temapache, - Veracruz. 16 de marzo de 1967.- Unanimidad de 4 votos. (6).

2174.-"Resoluciones Agrarias, son inmodificables.- Las resoluciones dictadas en materia agraria son inmodificables de conformidad con el artículo 33 del Código Agrario, corroborado con el texto del artículo 139 del mismo Cuerpo de Leyes. En consecuencia si los actos reclamados se traducen en desposeer al comisadia

do quejoso de tierras que le fueren dadas en posesión por virtud de una resolución dotatoria, tales actos son violatorios de los preceptos legales citados y de las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales.

Amparo en revisión 1681/61. Comisariado Ejidal de Zamora-Mich., fallado el 9 de mayo de 1963. Unanimidad de cinco votos. Ponente Ministro Franco Carreño. Srío. Lic. Rafael Coello Les-sieur. (7).

La ejecutoria siguiente contribuye a la delimitación de la naturaleza jurídica de las resoluciones que estudiamos. Al efecto, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha expresado que "El Ejecutivo Federal es la máxima autoridad en la tramitación de los expedientes agrarios; las resoluciones definitivas que en tales expedientes se pronuncien son indiscutibles e irreformables y el contenido de esas resoluciones posee eficacia obligatoria frente a las demás autoridades agrarias y frente a quienes litigaren en el expediente ejidal, por que los fallos definitivos del C. Presidente de la República, tienen la cosa juzgada formal (IRREFORMABILIDAD E IRRECURRIBILIDAD DE LA DECISION) y también la cosa juzgada substancial (OBLIGATORIEDAD DE LO RESULTO) y puede perfectamente equipararse en cuanto a su fuerza y efecto, con las sentencias judiciales que han causado ejecutoria. (8)

Lo relevante del fallo de que se trata es que reconoce la categoría procesal de cosa juzgada a las resoluciones que analizamos.

Sin embargo el principio de inmodificabilidad no es absoluto, y por ello es imprescindible atender al contenido de dos -

ejecutorias en las que, a consecuencia del restablecimiento parcial del juicio de amparo en asuntos agrarios, se advierte que en la primera ejecutoria, que mediante el juicio de garantías es posible la modificación de los fallos presidenciales de que se trata, subsistiendo la fuerza jurídica por lo que hace a la esfera administrativa y en la segunda ejecutoria se advierte que, -- en acatamiento de los preceptos constitucionales y reglamentarios mencionados, una resolución presidencial se encuentra en posibilidad de revocar la anterior, dictada en dotación ampliatoria, -- cuando en este último fallo no ha sido respetada la pequeña propiedad agrícola. A continuación las ejecutorias de que se trata:

2816 "Resoluciones Presidenciales en materia agraria, modificación de las. En el amparo. -- El artículo 33 del Código Agrario consagra el Presidente de la República como suprema autoridad en materia agraria y declara que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Ahora bien, la interpretación lógica y jurídica de dicho artículo 33, por una parte, y de los artículos 103 y 107 constitucionales, debe ser en el -- sentido de que las resoluciones presidenciales de que se trata, -- son inmodificables en la esfera administrativa, más no al través del juicio de amparo.

Amparo en revisión 3411/55 Gumersinda Fuentes García. 25 de julio de 1957. 5 votos. Ponente: Señor Mtro. Franco Carreño. -- Srío. Lic. Nicéforo Olea Mendoza. (9).

98 "Agrario. Eficacia de una resolución presidencial revocatoria de la que confirma una ampliación de ejidos. -- Si el Presidente de la República dicta una resolución en materia agraria para cumplimentar una sentencia de amparo y otra de queja, y en aca-

tamiento de lo prevenido por los artículos 107 Fracción II y XVI, de la Constitución General y 80 y demás relativos de la ley de amparos, como también para respetar y proteger a la pequeña propiedad agrícola conforme al mandato consignado en la Fracción XV del artículo 27 de la propia Constitución es incuestionable que el mismo Primer Magistrado está expresamente autorizado en términos de ley para dictar la resolución definitiva revocatoria de la que en un principio habría dado, confirmando una ampliación ejidal; de donde se concluye que no solamente no es inexistente ni nula, cualquiera que sea la teoría que a este respecto se sustente, sino perfectamente válida y eficaz, la resolución presidencial referida, por lo que no resultan aplicables en un caso así, los artículos 33 y 139 del Código Agrario.

Amparo directo 5594/1961. Ejido de Tepepan, Delegación de Xochimilco, D.F. marzo 10 de 1965. Ponente: Mtro. José Rivera -- Pérez. (10).

Por lo anterior, podemos decir que la más alta autoridad agraria, resuelve dentro de su competencia que le concede el código de la materia y el artículo 27 de la Carta Magna, las cuestiones agrarias señaladas y que dichas resoluciones se encuentran sujetas a un régimen de derecho y por lo mismo no puede rebasar dicho ámbito que se encuentra delimitado jurídicamente, por que aún y cuando el ejercicio jurisdiccional de dicha autoridad está otorgada a un solo individuo, éste no puede convertirse en un autocrata que dicte normas sin estar sujetas al orden jurídico y si bien este sistema es imperfecto, eso no quiere decir que esté bien encuadrado dentro de la función administrativa que le corresponde por razones históricas y de legalidad.

2.- El jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.-

La Fracción 11, inciso a, del artículo 27 de la Constitución Mexicana, establece una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, la cual se encuentra a cargo de un titular denominado Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que el Código de la materia, considera en el artículo 10., como autoridad agraria. Al propio funcionario se refiere los siguientes artículos: 1.- Fracción III, 5, 7, 8, 10, 35, 175, 223, 231, 240, 343, 344, 347 y 360.

El artículo 60. establece también que el Departamento Agrario es la dependencia directa del Ejecutivo, y en el artículo 50. nos dice que "el jefe del Departamento Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. De lo anterior se podría deducir, que el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tiene simplemente el carácter de un funcionario subalterno, sin las características o atribuciones de un secretario de Estado,, sin embargo, de acuerdo con la organización administrativa creada por la Constitución de 1917, tiene las atribuciones de una Secretaría de Estado tanto por su posición jerárquica de quien está encargado de dirigirla, como por lo que establece el artículo 90 de la Carta Magna mencionada que dispone: Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación , habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria. Esto significa que la función administrativa del Ejecutivo, para su mejor desem

peño, distribuye entre secretarios sus atribuciones que en último término, dado el sistema jurídico presidencialista a él le corresponde ante la Nación, la responsabilidad de la función administrativa sancionada constitucionalmente. Además la ley de secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 24 de diciembre de 1958, actualmente vigente, establece en su artículo 10., Que para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias... Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización... Además según lo establece el Código Agrario en su artículo 35, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene la responsabilidad Política, técnica y administrativa de la dependencia a su cargo, frente al Presidente de la República. Su relación de dependencia con la primera autoridad agraria, no restringe sus atribuciones que son amplísimas y dentro de las cuales se encuentran las facultades de decisión y ejecución que le dan naturaleza de autoridad agraria. Sin embargo en el artículo 92 de la Constitución, en su parte primera establece que: Todos los reglamentos, decretos y órdenes -- del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo que el asunto corresponde, y sin este -- requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos serán enviados directamente -- por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo. Donde se deduce que los jefes de los departamentos están considerados constitucionalmente en un rango de inferioridad con respecto a los secretarios de Estado, en virtud --

de que su función es meramente administrativa y están en la situación de solo obedecer las ordenes emanadas del Presidente de la República, sin embargo, el rango en política agraria y de acuerdo con sus funciones le corresponden en primer lugar, el Jefe -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y no al Secretario de Agricultura y Ganadería, ya que el artículo 17 de la citada ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Fracción I se dice: que corresponde a este departamento aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos y en el artículo 21 establece la propia ley que "las secretarías y Departamento de Estado tendrán -- igual rango y entre ellas, no habrá por lo tanto preminencia alguna. Donde se coelige que el Jefe del Departamento de Asuntos -- Agrarios y Colonización es realmente un verdadero secretario de -- Estado." (11).

El artículo 35 del Código de la materia establece:

Art. 35.- El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa de la Dependencia de su cargo ante el Presidente de la República y sus atribuciones son:

I.- Acordar con el Presidente de la República.

Como se ve éste tiene el carácter de suprema autoridad agraria y frente a él, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios tiene responsabilidad política, técnica y administrativa.

II.- Firmar juntamente con el Presidente de la República -- las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacer -- las ejecutar bajo su propia responsabilidad.

Debemos hacer el comentario siguiente: la firma y conjunta de un mandatario es un requisito formal en el cual una resolución no produce efectos jurídicos, y la responsabilidad de ejecución de la resolución recae de manera absoluta sobre el Jefe del Departamento Agrario; una mala ejecución no es imputable a la primera autoridad sino al Jefe del Departamento.

III.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.

Esta facultad de decisión y ejecución, demuestra claramente el carácter de autoridad del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

IV.- Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 342.

Esta facultad es resultante de la responsabilidad técnica-política, administrativa que tiene esta autoridad ante el Presidente de la República.

V.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo del Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia.

Esta atribución tiene como consecuencia la delegación que hace el Presidente al Jefe del Departamento de sus facultades administrativas, expresamente otorgadas por la Ley agraria.

VI.- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en este Código, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad.

Facultad expresa por la ley, dada su situación jurídica - como autoridad agraria.

VII.- Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario, acatando instrucciones del Presidente de la República, y.

VIII.- Las demás que este Código y las otras leyes reglamentos le señalen.

Facultad que le concede el Código de la materia y que especifica que debe de estar de acuerdo con los lineamientos que -- imponga el Presidente de la República, consecuencia también de -- su responsabilidad técnica, política y administrativa.

A su vez el Jefe del Departamento Agrario delega facultades a representantes suyos en los Estados, para que con el carácter de Delegados Agrarios dentro del marco del artículo 37 del - Código de la materia ejerciten las atribuciones que se le fijan - de acuerdo con el criterio establecido, el Delegado tiene la función de un órgano auxiliar; tal carácter sin ser precisado en el artículo 2o. del Código Agrario se da por implícito.

El Reglamento interno del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que actualmente está vigente y que tiene fecha - de 11 de noviembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de -- 26 de noviembre del propio año, especifica en el artículo 6o.: - Son atribuciones del Jefe del Departamento: I.- Acordar con el - C. Presidente de la República; II.- Firmar con efecto de acatamiento en forma y para su puntual ejecución, y por ello anteponiendo a su firma la palabra "Cúmplase", los acuerdos, reglamentos decretos, órdenes y resoluciones que el C. Presidente de la República dicte en materia agraria, y de terrenos nacionales...III'-

Representar al C. Presidente de la República...IV. De conformidad con los lineamientos trazados por el C. Presidente de la República, encausar la política del régimen en materia agraria...; VIII.- Determinar las medidas adecuadas para el control, legal, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos, así como la organización de actividades productivas complementarias o accesorias en los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y ganadera ejidal y colonias agrícolas, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina. IX.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal...XI.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas, o entre sí...XIII.- Intervenir en la titulación y en parcelamiento ejidal. XIV.- Vigilar que se tenga al corriente el Registro Agrario Nacional y el Catastro de las propiedades ejidales, comunales, inafectables y de colonias...XVII.- Incrementar el desarrollo de la industria rural, ejidal y comunal y de las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra. XVIII.- Planear, organizar y promover la producción y ganadera de los ejidos y comunidades y colonias, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería...XX.- Disponer la vigilancia del buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas, resolviendo todos los problemas que se presenten por el cumplimiento de su estatuto jurídico, aplicando las sanciones que procedan y ordenando una revisión sistemática de todas las colonias autorizadas, declarando la caducidad de aquellas concesiones de colonización cuando haya

fundamento para ello... XXXI.- Encausar servicios sociales en ejidos, comunidades y colonias establecidas con el objeto de incrementar el mejoramiento de la familia campesina. XXXII.- Dictar medidas de orientación a ejidatarios, comuneros y colonos sobre la legislación vigente en materia agraria, con objeto de hacerlo conocer sus derechos y obligaciones derivados de la ley. -- XXXIII.- Disponer la publicación de los estudios, resoluciones e investigaciones que sean de importancia para la población campesina del país; y XXXIV.- Las demás que la legislación agraria, de terrenos nacionales, baldíos y demasías y sus reglamentos le señalen y todas las que sean inherentes a su cargo.

Conviene cuando menos transcribir una ejecutoria, que nos esclarece la naturaleza jurídica de esta autoridad que comentamos.

388. "Carencia de acción civil en materia agraria para reivindicar un inmueble y competencia de las autoridades agrarias". Cuando la autoridad responsable considere que se trata de un conflicto de naturaleza típicamente agraria y por lo mismo, - el actor carece de acción civil para reivindicar un inmueble y - se dejan a salvo sus derechos para que los haga valer en la forma y términos establecidos por el Código Agrario, no se violan - las garantías individuales del reivindicante, supuesto que lo anterior se ajusta a lo que esta Suprema Corte de Justicia ha resuelto en casos análogos, pues se ha considerado que los tribunales del orden común y federal, tienen una incompetencia constitucional para reconocer de los juicios de dominio en los que se pretenda afectar inmuebles que hayan sido objeto de afectación. - Por lo tanto al tratarse de cuestiones de naturaleza típicamente

agraria, el conocimiento y resolución de las mismas, le corresponde a las autoridades agrarias respectivas o para mayor precisión, al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de conformidad con lo dispuesto por la Fracción III del artículo 35 del Código Agrario, dado que en la misma se da cumplimiento por la autoridad administrativa de referencia, a lo que al respecto estatuye el artículo 27 constitucional, en relación con los artículos 45, 138 y 158 del Código Agrario. Consecuentemente, si de algún conflicto de naturaleza agraria concen indebidamente las autoridades judiciales, indiscutiblemente que actúan rebasando los límites de su competencia, invaden la esfera de las atribuciones de la autoridad agraria competente y por lo tanto, rompen así el equilibrio constitucional de los poderes.

Amparo en revisión 5303/1961. Promovido por J. Jesús Espinoza Barriga y Coagraviada. Fallo del 13 de agosto de 1965. -

(12)

3.- Los Gobiernos de los Estados, Territorios y Distrito Federal.

El artículo 10. Fracción II del Código de la materia, establece que son autoridades agrarias, los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. El artículo 27 constitucional no precisa ni define, si estas son o no, autoridades agrarias, sin embargo, les dá ese carácter sin mencionarlo por las atribuciones que les confiere, en la fracción XII del articulado citado, (que no menciona el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo interpretando lógicamente y con criterio sistemático jurídico

debe entenderse que las mismas facultades le corresponden al citado Jefe del Distrito Federal), se otorga a los gobernadores de los Estados y Territorios Federales, la facultad de intervenir en los procedimientos agrarios en dos instancias. Al efecto previene esta fracción, que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas deben de presentarse ante los gobernadores de los Estados y Territorios directamente. Estos funcionarios turnan la solicitud a las Comisiones Agrarias Mixtas, que sustanciado los expedientes, emiten dictámen. Los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán dicho dictámen y ordenarán la posesión inmedita de la superficie, cuando proceda. En tal caso los expedientes se turnarán al Ejecutivo Federal para su resolución. Cuando no cumplan los gobernadores con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del término de ley, se considerará desaprobado dicho dictámen, turnándose al Ejecutivo Federal; é inversamente cuando las Comisiones Agrarias Mixtas no formulen su dictamen dentro del término, los gobernadores concederán posesiones en las extensiones que juzguen procedente. Y en la Fracción XV se refiere también a su actuación dentro del procedimiento agrario y fija su responsabilidad y establece lo siguiente: Las Comisiones Mixtas, los gobernadores locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán efectuar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. En relación a las entidades federativas, en el terreno constitucional, puede agregarse la facultad atribuida por la Fracción XVII a las legislaturas de los Estados para expedir le-

yes fijando la extensión máxima a la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes.

Hemos visto que en el artículo 27 del ordenamiento constitucional, no menciona al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a este respecto, dice el tratadista Mendieta y Núñez lo siguiente: su designación como autoridad agraria crea un problema jurídico, pues el artículo 73 de la Constitución, establece que el gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de los órganos que señale la ley respectiva, Esta ley es la orgánica del citado Distrito, y en ella se designa en primer término, al gobernador, que viene a ser un representante del Ejecutivo de la Unión, y no se comprende, por lo mismo, como puede ser una autoridad agraria diversa de aquél, con facultades autónomas. (13)

En igual caso podemos decir, están los gobernadores de los territorios, pues en el artículo 73 fracción VI inciso 2 dice lo siguiente: El gobierno de los territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Ya que estos gobernadores no son elegidos por elección popular y que aunque gozan de cierta pero muy restringida autonomía, son también representantes del Ejecutivo Federal y no autoridad distinta, con facultades francamente autónomas, pues tanto en lo político como en lo económico, dependen de la administración federal.

En el Código vigente de la materia, existen diversas disposiciones que se refieren a la naturaleza y funciones que como autoridad agraria, corresponden los gobernadores de los Estados y Territorios y al Jefe del Distrito Federal.

Al efecto, podemos mencionar entre otros los siguientes artículos: Artículo 10. fracción II; 10, párrafo 2o.; 12; 14; 34; 1960, fracción I; 217; 224; 229; 239; 240; 241; 244; 245; -- 264; 268; 275; 287; 342; y 347. Que se refieren a la imposición del impuesto predial a los ejidos, recepción de solicitudes de restitución, dotación o ampliación de ejidos para la iniciación de expediente. En caso de restitución y dotación, señalar superficies y linderos, así como la extensión total y clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación, las unidades de dotación, autorización de planos para la posesión o restitución provisional. Dictar dictámenes en los expedientes que le remita la Comisión Agraria, enviar mandamientos que dicte a la Cámara Agraria Mixta, para su ejecución recibir solicitudes de dotación de aguas, expresar opinión en los estudios y proyectos de los nuevos centros de población agrícola, expresar su parecer al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización sobre los bienes ejidales que se quieren expropiar y además la responsabilidad agraria en que incurren.

Además de lo expuesto, es necesario considerar lo estipulado en el artículo 34 del multicitado Código, que a la letra dice: Son atribuciones de los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal; 1.- Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y agua, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de ejido:

II.- Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación

Al efecto, podemos mencionar entre otros los siguientes -- artículos: Artículo 10. fracción II; 10, párrafo 2o.; 12; 14; -- 34; 1960; fracción I; 217; 224; 229; 239; 240; 241; 244; 245; -- 264; 268; 275; 287; 342; y 347. Que se refieren a la imposición del impuesto predial a los ejidos, recepción de solicitudes de restitución, dotación o ampliación de ejidos para la iniciación de expediente. En caso de restitución y dotación, señalar superficies y linderos, así como la extensión total y clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación, las unidades de dotación, autorización de planos para la posesión o restitución provisional. Dictar dictámenes en los expedientes que le remita la Comisión Agraria, enviar mandamientos que dicte a la Cámara Agraria Mixta, para su ejecución recibir solicitudes de -- dotación de aguas, expresar opinión en los estudios y proyectos de los nuevos centros de población agrícola, expresar su parecer al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización sobre -- los bienes ejidales que se quieren expropiar y además la responsabilidad agraria en que incurrir.

Además de lo expuesto, es necesario considerar lo estipulado en el artículo 34 del multicitado Código, que a la letra -- dice: Son atribuciones de los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito -- Federal; 1.- Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y agua, inclusive dotaciones complementarias y ampliación -- de ejido:

II.- Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación

nes de tierras y aguas ejidales;

III.- Promover en lo administrativo cuando fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- ~~Nombrar y remover~~ a los Comités particulares Ejecutivos;

VI.- Poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste; y

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen.

Como se ve, los gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, poseen importantes atribuciones en materia agraria, empero solamente una mínima parte de éstas, ha sido materia de la interpretación jurisprudencial. Respecto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, no tenemos conocimientos de la existencia de ninguna ejecutoria relativa, y por ello no haremos mención del mismo en las siguientes ejecutorias:

1367.- "Juicio de Amparo en Materia Agraria. Los Gobernadores de los Estados y las Comisiones Agrarias Mixtas, se equiparan a autoridades federales, administrativas en los". Tienen el carácter de autoridades administrativas federales cuando actúan como autoridades u órganos agrarios, respectivamente, en los casos previstos por el Código Agrario, por lo que el recurso de re

visión corresponde en conocimiento a esta Suprema Corte de Justicia.- Es cierto que desde un punto de vista rigurosamente formal, el gobernador de una Entidad Federativa reviste las características de una autoridad local; pero cuando en un amparo que versa sobre la materia agraria se le señala como autoridad responsable, no debe atenderse sólo a la formalidad de la investidura para Atribuir el carácter de ésta a la función, pues si constitucionalmente la función agraria está reservada en forma primordial al Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, significa que los actos de las autoridades locales participan de la naturaleza federal de la función y en esta medida deben conceptuarse como prolongaciones o auxiliares de las autoridades administrativas. Corrobora lo anterior el hecho de que el artículo 10. fracción II del Código Agrario confiere a los gobernadores de los Estados la cualidad de autoridades agrarias, y como esta ley por razones de forma y de materia, es indiscutible orden federal, ya que constituye la reglamentación del artículo 27 constitucional en la parte reservada a los Poderes Federales, se sigue por necesidad lógica, que cuando los gobernadores de los Estados obran como autoridades agrarias, están ejercitando una función de índole federal, como -- órganos encargados o auxiliares del Ejecutivo Federal. Además la unidad de la materia y la uniformidad que debe haber en el conocimiento y decisión de los problemas relacionados con los asuntos agrarios, aconsejan y obligan a que sea un sólo organismo jurisdiccional el que pronuncie la última palabra en los juicios de amparo promovidos contra las autoridades agrarias, organismo jurisdiccional que debe ser la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 84 fracción I inciso b), de la ley de Am-

paro.- Trámite en Toca 2401/959/primer, relativo a la revisión del juicio de amparo, promovido por Octaviano Olayo Rodríguez y Coagraviados, ante el juez de Distrito en el Estado de Michoacán, contra el Gobernador de la mencionada Entidad Federativa, como autoridad ordenadora y del C. Presidente de la Comisión Agraria Mixta del propio Estado.- Fallado el 3 de agosto de 1959 (14).

En la extensa resolución transcrita, pueden apreciarse - muy importantes puntos de vista, de carácter general, acerca de la naturaleza jurídica de la referida autoridad agraria. En la siguiente ejecutoria se precisa el carácter provisional, revocable o confirmable de los fallos emitidos por los gobernadores -- estatales en los términos del Código de la materia, como pueden apreciarse en la siguiente tesis:'

Dotación provisional, improcedencia del amparo contra la: Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un Comité, dictada por determinación gobernador, es claro que tal resolución, -- por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223, 224, y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión y por tanto puede ser revocada o modificada.

Quinta Epoca:

Tomo LXXIII, página 225.- Vara Luis.

Tomo CXXIII, página 2475.- Carrera Izquierdo Eufemio.

Tomo LXXIII, página 8475.- carrera Torres Benito.

Tomo LXXIII, página 8475.- Ramos Isabel.

Tomo LXXIII, página 8475.- Agís Leónides de. (15).

4.- Los Secretarios de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos.

El carácter de autoridad que tiene el Secretario de Agricultura y Ganadería se encuentra señalado en el artículo 10. fracción IV del Código de la materia, sin embargo a través de las transformaciones que ha tenido la Ley Agraria se le ha menoscabado su competencia en esta materia, resultando reducido al mínimo o prácticamente desaparecido, si tomamos en cuenta su ingerencia en esta materia en relación solamente a la redistribución de las tierras y aguas y al funcionamiento de los núcleos de población agraria.

Sin embargo tiene un importante papel en materia agraria, como la de resolver asuntos en la organización agraria ejidal; - intervenir en la elección de autoridades ejidales y comunales; - en determinar directrices económicas de los ejidos y nuevos centros de población agrícola ejidal; y aprobar contratos de las operaciones económicas hechas por los ejidos y comunidades con terceras personas; en opinar sobre privación temporal o definitiva de derechos ejidales y lo relativo a ejidos; y a coordinar las actividades de la Secretaría a su cargo, para mejorar la agricultura y ganadería en los ejidos y nuevos centros de población. -- Tal como lo determina el artículo 38 del Código Agrario que a la letra dice: Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Fomento:

I.- Determinar los medios adecuados para el control legal, el fomento, la explotación y el mejora aprovechamiento de los --

frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola-ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

II.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, en los términos de este Código y de las demás leyes y reglamentos que rijan esta materia;

III.- Intervenir en la elección de autoridades ejidales y comunales, en su renovación y destitución, en los términos de este Código;

IV.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos pueden legalmente celebrar de ejidos y las comunidades con terceras personas o entre sí;

V.- Opinar en los casos de privación temporal o definitiva de derechos ejidales, depuración de censos ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales y admisión de nuevos campesinos como ejidatarios;

VI.- Coordinar las actividades de las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento, a fin de que concurren a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola; y

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le confieren.

Existen otras disposiciones que se refieren a la naturaleza y funciones como autoridad agraria, al efecto, podemos mencionar entre otras los siguientes artículos; 21, 28, 30, 42, 44, 104, 178, 208, 209, 262, 282, 283, 287, y 346. Que se refieren a la intervención en las asambleas ejidales y comunales; a resolver si las asambleas se ajustan a los preceptos legales en remoción total o parcial del comisariado y del consejo de vigilancia; mandar sus-

penden en su cargo y nombrar suplente a los miembros del comisariado ejidal por las causas señaladas en el artículo 24; intervenir en las asambleas que destituyan a los miembros del consejo, intervenir sobre suspensión y privación de derechos de miembros del ejido; autorizar las operaciones y obligaciones que contraen los comisariados ejidales; emitir opinión sobre solicitudes de inafectabilidad; sobre cultivo del guayule; opinar sobre contratos de arrendamientos y compraventa de solares que el núcleo de población celebre; iniciar expedientes sobre división o fusión de ejidos; emitir opinión sobre la solicitud de expropiaciones de bienes ejidales y por último su responsabilidad en materia agraria, cuando su intervención en la elección de autoridades ejidales o comunales no se ajuste a derecho, o autorice contratos en perjuicio o sean desfavorables a la comunidad ejidal o no emita opinión en término oportuno y perentorio y obre con falsedad, o no consigne a los empleados o funcionarios de su Secretaría que violen el Código Agrario o tolere actos que menoscabe o afecte el valor y la eficacia de los certificados de derechos agrarios y de los títulos de propiedad, o provoque la invasión de propiedades no afectadas.

El Secretario de Recursos Hidráulicos: Este funcionario no está considerado como autoridad agraria, sin embargo sus facultades y su determinación en materia hídrica, son importantes porque tiene una expresa relación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ya que coopera con ambas dependencias del Ejecutivo Federal, para el mejoramiento de la Agricultura.

Bajo su competencia federal, está la de dirigir los traba-

jos de hidrología, en cooperación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, como también reconocer derechos, otorgar concesiones, permisos y autorizaciones, para el aprovechamiento de aguas en cooperación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Asimismo, todo asunto relacionado con obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación de acuerdo con el plan y competencia del Gobierno Federal y por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, municipios o de particulares. Cooperar con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas en la protección de las cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrential. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios en los términos que lo determinen las leyes, y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para fines de coordinación de la producción agrícola.

En el Reglamento funcional de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en el artículo 5o. se refiere a las funciones y atribuciones del Secretario de Recursos Hidráulicos, de las cuales transcribimos las siguientes:

I.- Dirigir y encausar el funcionamiento de la Secretaría en todos los asuntos que son de su competencia, así como en los que expresamente se han señalado por el Presidente de la República.

II.- Proponer al Presidente de la República las iniciati-

vas de ley, decretos y acuerdos que debe suscribir en relación -- con los asuntos de la competencia de la Secretaría.

III.- Refrendar con su firma conforme lo dispone el artículo 92 de la Constitución...

VII.- Presentar al Ejecutivo Federal la Memoria anual de los trabajos ejecutados por la Secretaría...

IX.- Presidir las comisiones descentralizadas relacionadas con las actividades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos que actualmente existen y cualquiera otra de este mismo tipo que llegará a crearse y acordar con los vocales respectivos los asuntos de las mismas...

XI.- Aprobar los planes generales para la operación de los distritos de riego....

XII.- Formular el presupuesto anual, para cubrir las erogaciones que demanden el funcionamiento de la Secretaría, para su aprobación por el Presidente de la República...

XVI.- Acordar y firmar las solicitudes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la apertura de créditos con cargo al presupuesto...

Del análisis que hemos hecho encontramos que, los fines de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, son eminentemente técnicos y de construcción, a efecto de controlar en todos sus aspectos los recursos hidráulicos y solo se hace referencia a la cuestión agrícola en lo que respecta a los sistemas de riego.

5.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El 9 de enero de 1934, se expidió un decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Uni

dos Mexicanos. En su fracción XI incisos a) y b) establece, una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de la ley agraria y de su ejecución; y en el inciso b), un Cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República y tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen. Por medio de esta reforma se crean las dependencias antes referidas, posteriormente en cumplimiento de lo mandado por el citado artículo, el 16 de enero del mismo año, se expide el decreto que crea el Departamento Agrario. (16).

Respecto a la transformación que se operó, con motivo de la creación del órgano agrario a que hemos hecho referencia, el Dr. Mendieta 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 (17).

Ultimamente, por virtud de la ley de Secretarías y Departamento de Estado vigente, se le modificó su antigua denominación y la llama Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con facultades que establece, en su artículo 27 de la mencionada ley.

El artículo 2o. del Código Agrario expresa: Son órganos -

dos Mexicanos. En su fracción XI incisos a) y b) establece, una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de la ley agraria y de su ejecución; y en el inciso b), un Cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República y tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen. Por medio de esta reforma se crean las dependencias antes referidas, posteriormente en cumplimiento de lo mandado por el citado artículo, el 16 de enero del mismo año, se expide el decreto que crea el Departamento Agrario. (16).

Respecto a la transformación que se operó, con motivo de la creación del órgano agrario a que hemos hecho referencia, el Dr. Mendieta 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 (17).

Ultimamente, por virtud de la ley de Secretarías y Departamento de Estado vigente, se le modificó su antigua denominación y la llama Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con facultades que establece, en su artículo 27 de la mencionada ley.

El artículo 2o. del Código Agrario expresa: Son Órganos -

agrarios; I.- El Departamento Agrario con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario...

El artículo 6o. establece: El Departamento Agrario es la dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar este Código y las demás leyes agrarias, en cuanto la ley no atribuya expresamente competencia a otros órganos.

El artículo 7o. dice: El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros. El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República, el nombramiento y la remoción de los demás componentes de este Cuerpo...

El artículo 8o. dice: "los Delegados del Departamento Agrario serán nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento mismo y deberán llenar los requisitos señalados para los miembros técnicos del Cuerpo Consultivo.

De lo antes expuesto, podemos decir que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, depende directamente del Ejecutivo en los términos que lo define la ley, además como hemos dicho a través de esta tesis, al estudiar el carácter de autoridad, del Jefe del citado Departamento, lo hemos considerado como una Secretaría, ahondando en el tema diremos que conforme al artículo 2o.- fracción I, 6o., 7o. y 8o., dicho Departamento es el primer órgano en materia agraria, tanto por su jerarquía que la ley le concede, como por sus amplias atribuciones que en adelante explicaremos, Además se encuentran dentro de su organización administrativa, el Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo Federal, y es el propio Jefe del citado Departamento Agrario quien preside dicho Cuerpo y tiene la facultad de nombrar y remover los

funcionarios del Consultivo Agrario e igualmente la misma facultad dentro de su propio Departamento, por lo que puede decirse que jurídicamente y administrativamente es un órgano que se encuentra estructurado de tal forma, que cumple funciones que la ley de la materia le tiene encomendadas.

La estructura jurídica y las funciones de el ahora llamado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se comprenden en el Código de la materia, en los artículos siguientes: artículo 2o., fracción I; 6o, 19, 20, 21, fracción II; 27, 28, 68, 85, 118, 119, 144, 147, 161, 167, 173, 178, 184, 230, 250, --- 260, 261, 263, 274, 276, 279, 282, 284, 286, 287, 289, 290, 293, 295, 302, 305, 306, 307, 308, 310, 313, 314, 316, 317, 318, y - 324.

Este órgano interviene sobre la legalidad de las convocatorias de las asambleas generales de los ejidatarios. Da autorización para el fraccionamiento de bienes afectables cuando queden satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población en cuyo favor pueda afectarse. Interviene en la ejecución de la resolución definitiva cuando se benefician a los campesinos con derecho a unidades de dotación. Interviene en la distribución de dinero o ganado para el mejoramiento de los cultivos, de los dineros o crías de ganado mayor o menor que estén obligados a dar las personas que obtengan el contrato concesión de infectabilidad ganadera. Por medio de este Departamento se tramita el cambio al régimen ejidal de los núcleos de población que tengan bienes comunales, si es, su voluntad. Determinar por medio de procedimientos formales, comprobando las causas por lo que se

pierden los derechos sobre tierras, bosques o aguas concedidas a núcleo de población. Otorga su conformidad para permutas dentro de los ejidos y también entre varios ejidos entre sí. Fija nueva extensión de parcelas cuando hayan ocurrido cambios en las condiciones del terreno. Dicho Departamento actúa como tribunal agrario, recibiendo pruebas, datos, valorando y dictando su fallo para que la primera autoridad agraria resuelva lo referente a la privación de los derechos de un ejidatario. Intervendrá cuando lo crea conveniente en la creación de zonas de urbanización en la población ejidal, vigilará el cumplimiento de los contratos que el núcleo de población celebre. Expedirá títulos de posesión y de propiedad sobre solar urbano. El Departamento revisa el expediente sobre restitución y previo examen del Cuerpo Consultivo lo elevará a la consideración del Ejecutivo Federal para resolución definitiva. Interviene en segunda instancia sobre dotaciones de tierras. Interviene en el otorgamiento de posesión definitiva de los ejidos y hace entrega material de las parcelas y expide sus títulos correspondientes. Resuelve sobre la creación de nuevos centros de población y eleva su dictamen al Ejecutivo Federal para su resolución definitiva. Tramitará de oficio la división o fusión de ejidos, dando cuenta con los estudios presentados, y la opinión de las asambleas generales de ejidatarios y el dictamen del Cuerpo Consultivo agrario, al Ejecutivo Federal para su resolución. Tramitará la expropiación de bienes ejidales sometiendo los expedientes a consideración del Cuerpo Consultivo y con dictamen de éste, se dará cuenta al Ejecutivo Federal para que resuelva en definitiva. Intervendrá en la tramitación sobre -

propiedades inafectables que se soliciten. Recibirá pruebas y alegatos sobre nulidad de fraccionamientos o repartimientos, dando cuenta del expediente a su superior, para que resuelva en definitiva. Intervendrá sobre la titulación de bienes comunales. Intervendrá en primera y segunda instancia en los conflictos o límites de bienes comunales.

Como se observa, son múltiples las funciones de este Departamento, con la descripción anterior, no hemos llegado a agotar totalmente el tema, sin embargo, para dar una idea más completa de su competencia y su organización administrativa, transcribiremos el Reglamento interno que actualmente está vigente, de fecha 11 de noviembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de fecha 26 de noviembre del propio año. A continuación transcribimos la parte conducente del citado Reglamento.

Artículo 1o.- Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la dirección, el estudio y despacho de los asuntos que le encomienda el artículo 27 constitucional, en el Código Agrario, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales que con la materia se relacionan.- Artículo 2o. Al frente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización habrá un Jefe, un secretario general de asuntos agrarios, un secretario general de nuevos centros de población ejidal, y un oficial mayor. Art. 3o.- Para la atención de las labores a que se refiere el artículo 1o., el Departamento, además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que corresponda, contará con las siguientes dependencias: Dirección General de Administración; Dirección Gene-

ral de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Tierras y Aguas; - Dirección General de Derechos Agrarios; Organización Agraria Ejidal; Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas; Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal; Dirección General de Estadística, Programa y Catastro; Dirección General de Colonias; Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías; Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal; Dirección General de Bienes Comunales; Dirección General de Acción Agraria e Información Delegaciones de Asuntos Agrarios. (18)

Como hemos dicho, el despacho de los asuntos que le corresponden según las citada ley al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, son muy amplias y todavía, vá más allá el Reglamento, puesto que las facultades que se le encomienda se refieren inclusive, a seguridad social, como lo dicta la fracción XXXI del artículo 5o., que dice: "Encausar servicios sociales en ejidos, comunidades y colonias establecidos con el objeto de incrementar el mejoramiento de la familia campesina".

Por último, para delucidar su naturaleza jurídica transcribiremos dos importantes resoluciones: Agrario, Resoluciones -- Presidenciales, Cumplimiento de las.- Que la circunstancia de que no existe disposición expresa que señale términos para que el Departamento Agrario cumpla con lo dispuesto por el artículo 253 -- del Código Agrario significa, que el cumplimiento debe ser inmediato a las resoluciones presidenciales, sin más retardo que el natural, debido al trámite correspondiente y a las disposiciones que sobre el trabajo de las Oficinas de la Dependencia de que se trata, contenga el Reglamento interior, o que se está, a lo que -

al respecto disponga la propia resolución. Pero interpretar el sentido de la ley, en el sentido de que una resolución presidencial, - sin ulterior recurso, pueda cumplimentarse cuando lo estime conveniente el titular del Departamento Agrario, es hacer nugatorio el propio fallo y justificar no un prudente arbitrio, sino la arbitrariedad en que pudieran incurrir las autoridades.- Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXIX, pág. 11, A. en R. 4851/62.- Comité Ejecutivo Agrario del poblado Aguilas de la Victoria, Municipio de Xicoténcatl, Estado de Tamaulipas.- 5 votos.

386. Carencia de Acción Civil en Materia agraria para reivindicar un inmueble y competencia de las autoridades agrarias.- Cuando la autoridad responsable considere que se trata de un conflicto de naturaleza típicamente agraria y que por lo mismo, el acto carece de acción civil para reivindicar un inmueble y se dejan a salvo sus derechos para que los haga valer en la forma y términos establecidos por el Código Agrario, no se violan las garantías individuales del reivindicante, supuesto que lo anterior se ajusta a lo que esta Suprema Corte de Justicia ha resuelto en casos análogos, pues se ha considerado que los tribunales del orden común y federal, tienen una incompetencia constitucional para conocer de los juicios de dominio en lo que se pretenda afectar inmuebles que hayan sido objeto de afectación agraria. Por lo tanto al tratarse de cuestiones de naturaleza típicamente agraria, el conocimiento y resolución de las mismas, le corresponde a las autoridades agrarias respectivas, o para mayor precisión al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 35 del Código Agrario,

dado que en la misma se da cumplimiento por la autoridad administrativa de referencia, a lo que al respecto estatuye el artículo 27 constitucional, en relación con los artículos 45, 138, y 158 del Código Agrario. Consecuentemente, si de algún conflicto de naturaleza agraria conocen indebidamente las autoridades judiciales, indiscutiblemente que actúan rebasando los límites de su competencia, invaden la esfera de las atribuciones de la autoridad agraria competente y por lo tanto, rompen así el equilibrio constitucional de los Poderes. Amparo en revisión 5303/1961. Promovido por J. Jesús Espinoza Barriaga y Coagraviada. Fallo el 13 de agosto de 1965. (19).

6.- El Cuerpo Consultivo Agrario.

El artículo 27 de la Carta Magna, ordena en el inciso b) la creación de: un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijan. Este órgano de carácter consultivo, se estructura y se le fijan sus funciones en el Código Agrario. En dicho ordenamiento, en el artículo 20.-dice: Son órganos agrarios: I.- El Departamento Agrario con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario; y en el artículo 70.- establece: El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros. El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los demás componentes de este Cuerpo....

Como la primera observación de ambos artículos, salta a la

vista el número de funcionarios que debe tener el citado órgano, pues constitucionalmente deben ser cinco y no nueve como lo establece la ley reglamentaria del citado artículo 27 constitucional.

Como segunda observación, en el artículo constitucional, se le nombra a este órgano separadamente, de la dependencia directa del Ejecutivo, y en la Ley Reglamentaria, se incluye dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al Cuerpo Consultivo Agrario, confundiéndose a este órgano con las simples oficinas que forman parte de la dependencia administrativa.

La situación anterior a que hacemos referencia ha provocado las más justificadas censuras del especialista Mendieta 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 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. (20)

De conformidad con lo expresado en los anteriores artículos, en relación con el artículo 36 del citado Código, el Cuerpo

Consultivo Agrario, es un órgano auxiliar, cuyas facultades se reducen a prestar auxilio y colaboración a las autoridades, preparando los elementos necesarios, a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones; en su esfera de competencia, no tiene la facultad de decisión y ejecución; es conforme a la estructura jurídica que ha establecido la ley, un órgano de consulta o como según lo expresa Lucio Mendieta Núñez; "El Cuerpo Consultivo Agrario, sin perder sus necesarios nexos con el Departamento Agrario, es un organismo autónomo, directo auxiliar del Presidente de la República, es por exigencias de carácter técnico y delicado rigor jurídico, un cuerpo intermedio entre el Departamento Agrario y el Presidente de la República, por cuyo tamiz pasan las complejas cuestiones agrarias, que la primera autoridad tiene que resolver; es en suma, el Cuerpo Consultivo Agrario, órgano imprescindible para que en torno a los problemas agrarios se finquen resoluciones apoyadas sobre macisos y concienzudos estudios, tal como lo exigen las condiciones socio-económicas de un país, que está aplicando su reforma agraria dentro de un clima de paz, y al amparo de instituciones jurídicas contenido de justicia social". - (21).

Visto lo anterior, debemos estudiar sus atribuciones que le señala el Código de la materia.

El artículo 36 establece: que son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

1.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su tramitación haya concluido.

Facultad importante para la rápida solución de los expedientes. Por otra parte esta atribución está acorde con el sentido que el legislador le quiso dar, asegura resoluciones técnicas y jurídicamente bien fundadas. Esta facultad no señala el carácter de órgano de consulta del citado organismo.

II.- Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe:

Esta atribución tiene el carácter discrecional que el ---
Cuerpo Consultivo ejerce.

III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confrontación con las resoluciones o acuerdo que les hayan dado origen, y con los planos-proyectos correspondientes:

Esta atribución está íntimamente relacionada con lo anterior y debe de opinar sobre la ejecución de la resolución, si ésta de acuerdo a los términos del mandamiento.

IV.- Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite acerca de las iniciativas de ley, o los proyectos del reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se plantean a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales:

Facultad que resulta de la naturaleza de órgano de consulta que tiene este Cuerpo, y que además presupone la solvencia moral e intelectual en cada uno de sus miembros. a la vez que denota, la importancia de su función en la resolución de los distintos aspectos que al problema agrario plantea.

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 previstos en los mandamientos de los Ejecutivos locales, o en las resoluciones presidenciales que hayan concedido tierras de riesgo.

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 ha fijado la extensión de tierras y volúmenes de aguas que deban permutarse, sometiéndose el dictamen a la consideración del Presidente de la República para que 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 inafestabilidad ganadera.

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.

Sólo nos resta dilucidar su naturaleza jurídica que ha sido resuelta atendiendo estrictamente a su estructura formal relativa, por la Suprema Corte de Justicia, 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 de la primera autoridad agraria. 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 Consultivo, sino cuando las autoridades se aprestan a llevarlo a -- efecto.- Comisariado Ejidal del poblado de San Luis Sesma, Municipio de Mazapiltepec, Puebla,- Toca 5680/47. (22)

472.- "Cuerpo Consultivo Agrario". No es autoridad. Conforme al artículo 2o. del Código Agrario, el Cuerpo Consultivo es un órgano agrario y no una autoridad, por lo que el amparo promovido en su contra resulta improcedente, atento lo establecido por el artículo 1o. de la Ley de Amparo en relación con la fracción XVIII del artículo 73 de la misma Ley, y debe de sobreseerse con apoyo en la fracción III del artículo 74 de ese propio ordenamiento. Amparo en revisión 3396/1965. Alejandro Rivera Cervantes. Noviembre 17 de 1965. (23).

7.- Las Secretarías de Agricultura, Recursos Hidráulicos y Educación Pública.

La nominación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería fué establecida por Ley de 7 de diciembre de 1946, sustituyendo su antiguo nombre de Secretaría de Agricultura y Fomento. Además de la intervención que tiene esta Secretaría en materia agraria - del que hemos hecho referencia, tiene otras relativas a la administración que le corresponde conforme al artículo 9o. de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado que en lo conducente establece:

A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;

II.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y agricultura;

III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda;

IV.- Organizar los ejidos, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario;

V.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero;

VII.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agri--

cultura y las Escuelas Superiores de Agricultura y Ganadería, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.

X.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores;

XI.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación, y proyectar, ejecutar y conservar bordes, canales, tajos, abrevaderos y jagueyes que compete realizar al gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los Municipios o los particulares;

XII.- Organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla....

XX.- Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales..

Y en el artículo 9o.- fracción XII, de la citada Ley se le indica a la propia Secretaría de que la hacemos referencia que debe "organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer medios y procedimientos para mejorarla.

Observamos que la citada Secretaría tiene una actividad técnicamente económica-agrícola y en consecuencia por ley, está más vinculada con las ayudas que hagan al campesino, producir más y mejor aplicando los principios científicos.

Su Departamento de Promoción de Plantas Avícolas, proporciona instrucciones impresas gratuitas; mediante boletines se en-

seña la técnica de la avicultura y además se proporciona servicio técnico incluyendo al veterinario, todo en beneficio para los campesinos.

Esta Secretaría establece centros experimentales de semillas, fertilizantes, pastos, campo de demostración, etc., es decir, todo lo que ayude a elevar la producción y la calidad de la agricultura.

A través de su Departamento de Extensión Agrícola, dirige y ayuda al campesino. Los delegados extensionistas que trabajan en zonas determinadas, formulan su programa de trabajo incluyendo en éste, todos los datos necesarios para tener una visión total de las condiciones existentes de una determinada región, para elaborar después su proyecto, consistente en campañas generales o especiales para la protección de semillas, mejorar las siembras, fertilizantes, riegos oportunos, etc. Divulga oralmente, por publicaciones, exhibiciones cinematográficas y por medio de la radio, las labores que se realizan de acuerdo con la época del año. Se dedica a construcciones rurales para el mejoramiento de la agricultura y cría de animales. Da asistencia técnica a los Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, también a las asociaciones de agricultores y ganaderos y agricultores independientes. Consultas personales sobre diversos temas. Se organizan clubs juveniles, rurales, de preferencia en las escuelas ejidales que cuentan con parcela escolar. Se forman promotores entre los agricultores más capacitados para auxilio en la labor de los delegados de dicha Secretaría. Todo ello se complementa con la labor de las mejoradas de hogar rural, lo que quiere decir que esta Secretaría trabaja para el mejoramiento integral de la familia, considerándola

como una unidad económica y procura que los aspectos fundamentales de esta unidad se satisfagan plenamente. (24).

Es conveniente transcribir una ejecutoria para dar una idea de la actual situación que como órgano agrario ocupa una de las que fueron más importantes dependencias del ramo.

Agrario. La Secretaría de Agricultura y Ganadería tiene facultades y atribuciones relacionadas con la aplicación de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones sobre la caña de azúcar.- Resulta apegado a derecho criterio sustentado en la sentencia que se recurre, en el sentido de que la Secretaría de Agricultura y Ganadería tiene competencia para intervenir fundamentalmente, en el planteamiento, fomento y asesoramiento técnico de la producción agrícola y en la aplicación de los procedimientos técnicos tendientes a obtener mayor rendimiento en la agricultura. Las direcciones de Promoción Agrícola y Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos de Colonización, como dependencias del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, vinieron a asumir de conformidad con el decreto de 30 de diciembre de 1958 que las creó, funciones que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de sus direcciones de Promoción Agrícola Ejidal y de Terrenos Nacionales, y de la Comisión Nacional de Colonización; sin embargo la mencionada Secretaría conservó las facultades y atribuciones relacionadas con la aplicación de las leyes, decretos, reglamentos y disposiciones de la caña de azúcar según puede verse en el acuerdo del Secretario de Agricultura y Ganadería de 14 de febrero de 1959, publicado en el Diario Oficial de 19 del mismo mes (esto es, con la posibilidad a la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entró en vigor

el 10. de enero de 1959), acuerdo que se invoca en la sentencia recurrida.

Amparo en revisión 4839/65.- Comunidad agraria La Higuera y Comunidad Agraria de Pihuamo. 2 de marzo de 1967. 5 votos. (25)

Secretaría de Recursos Hidráulicos. Esta Secretaría no es considerada como órgano agrario en el Código de la materia, - pero tiene estrecha relación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, - ya que coopera con ambas dependencias del Ejecutivo, para incrementar la producción y calidad de la agricultura.

Ya hemos dicho en otra ocasión, que la función de dicha - Secretaría señalada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es la de organizar, dirigir, y reglamentar los trabajos - de hidrología en cuencas, cauces y alveos de aguas nacionales, - tanto superficiales como subterráneas, con la cooperación de la - Secretaría y del Departamento citados.

No obstante la gran importancia de esta Secretaría, la legislación agraria le ha prestado poca atención, a pesar de que no puede concebirse el fomento agrícola sin el adecuado control hidrológico, ya que su propia función es de grandes alcances en el campo de la economía, que se traduce en una mayor productividad agrícola e industrial.

Esta dependencia del Ejecutivo, fué creada por la Ley de - 7 de diciembre de 1946. Las facultades que a ella corresponden - eran concedidas originalmente a la Secretaría de Agricultura y - Ganadería. Las funciones internas de la Secretaría se encuentran plasmadas en su Estatuto Jurídico denominado Reglamento funcional de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, aún y cuando dicho Re--

glamento no ha sido publicado en forma de ley por el Diario Oficial de la Federación; es esta una reglamentación meramente económica y que hace que esta Secretaría sea la mejor reglamentada en sus funciones. En su primera parte se refiere a la competencia y organización de la Secretaría, la segunda a las funciones y atribuciones de los titulares, la tercera a las funciones y organización de las dependencias y la cuarta parte de dicho Reglamento se refiere a disposiciones generales y complementarias. Además cuenta con un Reglamento General de trámites. o

Debemos hacer referencia a la Ley de Riegos del 30 de diciembre de 1946, que se relaciona con nuestro tema. Esta Ley declara de utilidad pública en general, la construcción de obras hidráulicas, eliminación de aguas y sales perjudiciales para la agricultura, protección de tierras de cultivo y operación en distritos de riego (Art. 1 y 2). Los proyectos de obras hidráulicas los conocerá, tanto la Secretaría de Agricultura, como el Departamento de Asuntos Agrarios, éste último para que se abstenga de resolver dotaciones en trámite hasta que oiga a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (Art. 5o.). Se formulará un reglamento de distribución de aguas para cada distrito de riego (Art. 32), todos los usuarios pagarán sus cuotas en efectivo (Art. 34). La Secretaría de Agricultura con la Cooperación de Recursos Hidráulicos planeará, organizará y dirigirá la explotación agrícola de estos distritos (Art. 31, 36 y 38).

Por lo que se vé, dicha Secretaría que conforme a la multicitada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es de una gran importancia en esta materia, por lo que sería deseable que se organizará mejor para los fines con los cuales fué creada.

La Secretaría de Educación Pública.- Aunque esta Secretaría no está considerada como órgano agrario en el Código de la materia, es conveniente hablar de ella por su importancia en materia de educación rural y agraria.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice que: La educación que imparta el Estado, Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. En este precepto constitucional se fundamenta la educación y por supuesto la educación rural, pues en el inciso b) dice que: Será nacional, en cuanto sin hostilidades y exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. Y en el inciso c) en su fracción II dice: Los particulares podrán impartir la educación en todos sus tipos y grados. Pero, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Poder Público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno. Entonces de lo anterior se deduce que uno de nuestro principales problemas es todavía el problema agrario, por lo que la educación agrícola la imparte el Estado con prioridad a cualquier otra organización, ya que conforme al artículo 27 constitucional busca el Estado el fomento de la agricultura.

En la citada Ley de Secretaría de Estado, le concede a la Secretaría de Educación, Pública, la facultad de atender lo relativo a la enseñanza rural y la enseñanza agrícola, esta última se impartirá con cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al mismo tiempo le corresponde organizar misiones culturales y estudiar problemas y dar soluciones referentes a las razas aborígenes que se encuentra o se mantienen todavía en su tradición cultural.

La educación en el campo se imparte en forma escolar o extraescolar.

La educación rural, es la educación primaria que se imparte en las localidades rurales, en que el maestro por medio de lecturas o enseñanzas agrícolas, adecúa dichas enseñanzas al ambiente propio del campesino. La educación agrícola comprende la elemental que se imparte en las escuelas primarias, de segunda enseñanza e internados indígenas para vincular a los educandos con los medios que los rodea y es obligatoria en las escuelas que tienen parcela escolar. También comprende la educación práctica, que se hace a base de enseñar conocimientos técnicos a los agricultores; pone especial interés a la población adulta y se imparte en las Escuelas Prácticas de Agricultura y como servicios extensivos, en las Escuelas Rurales Primarias, Escuelas de Enseñanza Especiales, etc. Y también comprende la enseñanza especial, que consiste en cursos de especialización técnica práctica, de duración e intensidad variable. La educación agrícola superior, es enseñada por el Instituto de Educación Agrícola Superior, que expide grados de ingenieros y doctor en agronomía y se coordina con el Instituto Politécnico Superior y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La Escuela Nacional de Agricultura imparte enseñanza preparatoria

y básica para la formación de ingenieros agrónomos. (27).

8.- Otros órganos no considerados por el Código Agrario; pero -- que intervienen en asuntos agrarios: Los Bancos Agrícolas -- Seguro Social en el campo, Secretaría de Salubridad y Asis-- tencia Pública.

En el Código de la materia se hace referencia a los ban-- cos Agrícolas. En el artículo 19 establece que: Toda controver-- sia sobre la legalidad de las convocatorias de asambleas genera-- les será resuelta, según su respectiva competencia, por el Depar-- tamento Agrario, por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal cuando este refaccione al ejido; y en los artículos 20, 21 y 24, se le sigue dando ingerencia al Banco Nacional de Crédito Ejidal poniéndolo a la par con el Departamen-- to Agrario y con la Secretaría de Agricultura, por lo aun y cuan-- do en el artículo 2o. no menciona al citado banco como órgano a-- grario, de acuerdo con mi concepto y del análisis de la legisla-- ción agraria y de la teoría administrativa, debe considerarse un órgano agrario con reglamentación especial, por medio del cual - la función administrativa del Estado, manifiesta por medio de es-- te órgano, el interés para fomentar la agricultura. El crédito - que se distribuye al campo va a través de las instituciones ofi-- ciales como el ya citado Banco Nacional de Crédito Ejidal, que - tiene por objeto refaccionar a los ejidatarios, como por el Ban-- co Nacional de Crédito Agrícola que opera con personas no ejida-- tarias, así como el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y tam-- bién por medio de las instituciones descentralizadas del Estado.

Las instituciones de la rama ejidal, son el citado Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Bancos Regionales de Crédito Eji

dal y Organizaciones Auxiliares, como las sociedades locales de crédito ejidal.

El citado Banco Nacional de Crédito Ejidal, aprueba la constitución y modificación y registro de la sociedad local de crédito ejidal. Dicha sociedad la constituyen los ejidatarios, que disfruten de posesión definitiva, y para constituirla se requiere un número no menor de diez socios, y la autoridad suprema de dicha sociedad lo es la asamblea general de socios, y una de sus principales finalidades, es obtener créditos para otorgárselo a la vez a sus propios socios, soncediéndoles préstamos comerciales, de avío, refaccionarios o inmobiliarios.

Como puede observarse el crédito ejidal y agrícola, pero fundamentalmente el primero citado, cumple con la función económica como cualquier crédito, sin embargo éste tiene función social.

Segundo Social: Esta institución no es un órgano agrario según el Código citado, sin embargo interviene para dar protección social dentro de ciertos límites al campesino.

El artículo 123 en su fracción XXIX originalmente señaló que: "se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida...". Dicha fracción fue modificada en 1929 de la manera siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de Ley del Seguro Social y en ella comprenderá: seguro de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otros fines análogos Este texto aún rige actualmente. Tiempo después se expidió la Ley del Seguro Social obligatoria, pero el 19 de enero de 1943 fue cuando se publicó en el Diario oficial de la Federación. Res

pecto a la implantación del seguro social en el campo, en 1954 se estableció un plan experimental en base al Reglamento de 15 de agosto de 1954, plan que se reforzó con el decreto de 30 de diciembre de 1959, Con las experiencias obtenidas en el campo se explidó el Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo el 10 de agosto de 1960. En su artículo 8o. existe una distinción clara entre régimen del seguro social urbano y régimen del seguro social del campo.

Este beneficio social no alcanza a comprender a todos los campesinos por las propias limitaciones que se encuentran dentro de la organización jurídica del citado Organismo, puesto que su principal objeto y para el cual se adecuó dicha estructura, fué para dar protección a los obreros y por la peculiar forma de ingreso económico con el cual se sostiene con la cooperación o cuotas de los patronos y asalariados, caso que no se da en la mayoría de los casos, en la materia en que tratamos, por lo mismo el seguro social trata de adecuarse dentro de su organización a tres tipos de trabajadores del campo, a saber: I.- A los trabajadores asalariados del campo, respecto de los cuales obliga a su patrono a inscribirlos en el I.M.S.S. y los remite al régimen de seguridad social urbano y a la Ley del Seguro Social. II.- A los trabajadores estacionales del campo, considerados éstos, los que son o laboran en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, o mixtas, sólo por temporadas del año y III. A los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y sociedades locales de crédito agrícola. Estos están sujetos a un régimen de contribución bipartita, pagan una cuota igual que la del Gobierno Fede-

ral, que se determina por tablas de cuotas anuales, una para explotaciones agrícolas, otra para ganaderas y una tercera para forestales. (28).

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, aunque tampoco es considerada como un órgano agrario por el Código de la materia, interviene también para lograr un estado saludable al individuo; y su tarea es de alcances nacionales, atacando la insalubridad en todo el país, previniendo enfermedades y curándolas - cuando estas llegan, y por supuesto dedica especialmente su tarea a la salud del campesino.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia se relaciona -- con el Programa de Bienestar Social Rural, creado por decreto - del 23 de julio de 1954, publicado en el Diario Oficial de la - Federación, el 28 de octubre del mismo año; y su finalidad es - lograr no solamente la salud, sino el estado de bienestar físico, moral y social; también busca el fortalecimiento de la vida de las comunidades rurales. En su artículo 2o. establece que dicha comisión "Será presidida por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia Pública o por quien la represente y se integrará - con un representante de cada una de las Secretarías de Gobernación, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas - Economía, Educación Pública, y Recursos Hidráulicos, así como - el Departamento Agrario y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicha Comisión prepara a los promotores de bienestar social rural, para promover y atender programas de desarrollo de la comunidad, establecer centro de bienestar social rural, etc.

Cada centro tiene una zona de influencia que abarca una o

más comunidades rurales; su personal puede ser de promoción social; médico, partera o enfermera, educador o comunidad; elementos técnicos, en corte, costura, artesanías, etc. Estos centros se sostienen mediante la aportación de la Secretaría de Salubridad y la colaboración voluntaria de la comunidad. Estas promociones dependen de la necesidad de cada lugar y la capacidad económica que exista.

Esta Comisión ha sido muy útil pues ha establecido cientos de centros médicos materno-infantiles en los poblados rurales. Esta Comisión es altamente estimable por su amplio programa lo atinado de sus promociones y por la inquietud cívica que despierta y porque se adapta a las posibilidades pecuniarias de cada comunidad campesina. (29).

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO.

- 1.- Vazquez Alfaro, Guillermo: Explicaciones de Cátedra en el -- Curso de Derecho Agrario, impartido en 1968. Facultad de Derecho de la U.N.A.M.
- 2.- Segunda Sala. Boletín 1960, pág. 534-Mayo Ediciones. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis sobre salientes de la S.C.J.N. 1955-1963. Substantadas por la Sala Administrativa. pág. 38. México, 1965.
- 3.- Segunda Sala. Boletín 1962 pág. 310-Mayo Ediciones Suprema - Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis sobre salientes de la S.C.J.N. 1955-1963. Substantada por la Sala Administrativa. pág. 62 y 63. México. 1965.
- 4.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.J.N. de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965 3a. parte, Segunda Sala pág. 94. Imprenta Munguía, S.A. México, 1965.
- 5.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición México, 1946. págs. 253 y -- 254.
- 6.- Suprema Corte de Justicia de la Nación Informe del C. Presidente de la S.C.J.N. 1967. Segunda Sala. Tesis en materia agraria. pág. 65. Imprenta Munguía, México, 1967.
- 7.- Segunda Sala. Informe 19 B, pág. 129. Mayo Ediciones. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis sobre salientes de la S.C.J.N. 1965-1968. Substantadas por la Sala Administrativa. pág. 232.
- 8.- Amparo de revisión 6448/62, Comisariado Ejidal del Poblado de Altamira o la Perra, Mpio. de Tuxpan, Ver. -29 de septiembre de 1966-por unanimidad de 5 votos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe del C. Presidente de la S.C.J.N. 1966. Segunda Sala. pág. 44. Imprenta Munguía. México 1966.
- 9.- Segunda Sala Informe 1957, pág. 52.

- 10.- Segunda Sala.- Sexta Epoca. Volumen XCIII, Tercera Parte, -
pág. 9.
- 11.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. De fecha 24 -
de diciembre de 1958.
- 12.- Mayo Ediciones. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ju-
risprudencia 1917-1965 y Tesis sobresalientes 1955-1965 Ac-
tualización I. Sustentadas por la Segunda Sala de la S.C.J.
N. pág. 188, México 1967.
- 13.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. pág. 275.
- 14.- Segunda Sala-Informe 1959, pág. 78.
- 15.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Apéndice al Semana-
rio Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.J.N.
de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965. Ter-
cera Parte Segunda Sala. pág. 88. Imprenta Mungúfa, S.A. Mé-
xico 1965.
- 16.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria T.I. Pu-
blicaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola. México -
1941. pág. 134.
- 17.- Mendieta y Núñez Lucio: opus cit. pág. 163.
- 18.- Reglamento Interno del Departamento de Asuntos Agrarios y -
Colonización, de fecha 26 de noviembre de 1963.
- 19.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Apéndice al Sema-
nario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.-
J.N. de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965
Tercera. Parte. Segunda Sala. pág. 104 Imprenta Mungúfa, -
S.A. México 1965 y Mayo Ediciones. Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación. Jurisprudencia 1917 a 1965. y Tesis sobre
salientes 1955-1965. Actualización I sustentadas por la Se-
gunda Sala de la S.C.J.N. pág. 188. México, 1967.
- 20.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. págs 276 y 277.
- 21.- Aut. cit. opus cit. págs. 224 y 225.

- 22.- Citada por Guillermo Pérez Tagle, en su tesis profesional. - Jurisprudencia Agraria, pág. 156.
- 23.- Segunda Sala. Informe 1965, pág. 57.
- 24.- Chávez P. de Velázquez, Martha: El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México. 1964. págs- 288 y 289.
- 25.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Informe del C. Presidente de la S.C.J.N. 1967. Segunda Instancia. Tesis en materia agraria. pág. 55 y 56. Imprenta Munguía, S.A. México - 1967.
- 26.- Chávez P. de Velázquez, Martha: opus cit. págs. 278 y 279.
- 27.- Ley de Educación Agrícola.
- 28.- Ley del Seguro Social.
- 29.- Chávez P. de Velázquez, Martha: opus cit. págs. 286 y 287.

CONCLUSIONES.

Del estudio exegético que hemos hecho a través de la exposición analítica jurídica, de las autoridades y órganos agrarios, desde la organización social y política de los aztecas, - nuestra legislación agraria vigente, hemos concluido con los siguientes:

I.- Se llegaron a configurar dentro del Estado Azteca, -- las autoridades y órganos agrarios que rigieron los calpulli. -- Dentro de la estructura tan peculiar de estos, las autoridades -- y órganos agrarios cumplieron funciones, tanto sociales, políticas, económicas, militares y religiosas. Además, los tribunales judiciales conocieron de los asuntos agrarios de los calpulli.

El principal objeto de dicha institución agraria fue el reparto de tierras y bienes comunales a sus miembros, así como el bienestar económico y social de su organización. Su función dentro de la estructura social y política del Estado Azteca, fue fundamental, pues constituyó la base de su desarrollo, porque además aportó tributos para el sostenimiento de dicha organización social y política.

Fue tan importante el calpulli en la vida de los aztecas - y tan eficaz su funcionamiento, que esta organización agraria, a pesar de las vicisitudes propias de nuestra historia, ha conservado en mucho sus caracteres que se observan hoy en la organización ejidal y comunal que recoge y reglamenta nuestro Código Agrario.

II.- Durante la Colonia, el rey fue la máxima autoridad agraria; por medio de los órganos que dependían directamente de la Corona, como la Casa de Contratación de Sevilla y el Real y Supremo Consejo de Indias, se gobernó la América Hispánica. El virrey en la Nueva España fue su representante real, con autoridad que en muchos casos llegó a ser discrecional; este fue el segundo funcionario en rango que participaba en toda cuestión agraria; también dentro de esta materia tuvieron ingerencia importante, las Audiencias Reales, los Adelantados Gobernadores, las Capitales-Generales-Gobernadores, los Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores, los Intendentes y los Cabillos. Especial atención merece la existencia de Jueces de tierras con específica competencia en este ramo.

El burocratismo entorpeció en gran parte la aplicación de las leyes de Indias; estas estaban redactadas con gran sentido humanístico, con el propósito de proteger la vida y hacienda de los indios; a pesar de ello, el régimen instaurado fue orientado realmente en esta materia para beneficio de los conquistadores.

III.- Desde el inicio del México Independiente, encontramos hasta el año de 1853, en la legislación sobre la materia, durante ese periodo, a las autoridades y órganos agrarios siguientes:

El Jefe del Ejecutivo cuya función administrativa fue auxiliada por una serie de órganos constitucionales y entre ellos la Secretaría de Hacienda, por la cual se tramitó todo asunto relacionado con la colonización en los primeros años.

Los Ayuntamientos de las capitales de la provincia, las

de cabeza de partidos, etc., ya que muchas veces los jefes políticos de provincia declaraban ser peculiar de los ayuntamientos el repartimiento del territorio público o baldío a favor de los de los ciudadanos que los necesitasen.

Además participaron las diputaciones provinciales y los alcaldes; las primeras como auxiliares del jefe político de provincia, y las segundas en las poblaciones que carecían de idoneidad requerida y junto a ellos los regidores y un síndico elegidos a pluralidad de su vecindario.

Con el objeto de lograr un desarrollo en el ámbito administrativo y económico del país, se creó el 22 de abril de 1853 la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. -- Los asuntos de que se ocupó entre otros, fue de la formación de la estadística general agrícola, minera, mercantil, Atendió además la colonización exposiciones públicas de productos de la industria agrícola y otros.

Al promulgarse la Constitución de 1857, se inició una nueva era para la legislación agraria, porque se dió término a las constantes jurídicas que surgían sobre la competencia en materia de baldíos. Su artículo 72, en su fracción XXIV, reservó expresamente a los poderes federales la facultad de legislar sobre baldíos.

En la Reforma, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Fomento, manejaron los asuntos agrarios que se derivaron de la expedición de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de Bienes del Clero.

Durante el Porfiriato se crearon las Compañías Deslinda--

doras, por ley de 15 de diciembre de 1883. Estas actuaron de acuerdo con el citado ordenamiento, bajo la intervención de las Secretarías de Hacienda y de Fomento. En 26 de marzo de 1894 -- se expidió la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, en este campo intervinieron las Secretarías arriba citadas.

En el período histórico comentando se constituyó la famosa Caja de Préstamos para Obras de Irrigación, que tenía entre -

sus facultades la de adquirir haciendas para fraccionarlas; pero dicha institución agraria fue un fracaso desde el punto de vista social y financiero.

IV.- Durante la breve actuación presidencial de Madero, se creó en la Secretaría de Agricultura y Fomento, una Comisión Nacional Agraria, dependiente y presidida por el titular de la citada Secretaría; el interés más grande de dicha institución fue adquirir haciendas para fraccionarlas. Dicho órgano se ocupó principalmente del estudio de los problemas agrarios, pero su creación y breve funcionamiento no lograron el fin que se perseguía.

Dentro del movimiento revolucionario de Emiliano Zapata, se establecieron las llamadas Comisiones Agrarias, que fueron las primeras autoridades y órganos agrarios ejecutivos de la reforma agraria que tuvieron su origen en el Plan de Ayala.

Por otra parte, Huerta dio cierta importancia al problema agrario y creó el Ministerio de Agricultura.

La Ley de 6 de enero de 1915, estableció las siguientes autoridades y órganos agrarios: una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria para cada Entidad Federativa; los Comités Particulares Ejecutivos: los Gobernadores de los Estados o en su caso los Jefes Militares de cada región, autorizados por el encargado del Ejecutivo y además las autoridades políticas superiores tratándose del Distrito Federal y Territorios.

Dicha Ley fue incorporada al artículo 27 constitucional, con todas las autoridades y órganos precitados. Con motivo de la Reforma del citado precepto constitucional, en el año de 1934 se modificó la estructura de éstos y se crearon: una dependencia di-

recta del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; un Cuerpo Consultivo, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisarios Ejidales. Poco tiempo después, en cumplimiento de la transformación constitucional que acabamos de citar, se creó por decreto, el Departamento Agrario.

Esta transformación estructural fue muy importante y llegó a precisar mejor la integración y naturaleza de las instituciones citadas.

V.- La administración pública, desde el punto de vista formal se identifica dentro de nuestro sistema constitucional con el Poder Ejecutivo. Dentro de la función administrativa de éste existen diversas esferas de competencia que reciben la designación de órganos administrativos; comprendidas en esta esfera de competencia, se encuentran las autoridades y órganos agrarios.

Dicha competencia de las autoridades y órganos agrarios, encuentra su origen de la ley y no en un órgano-individuo. La Suprema Corte de Justicia al sentar jurisprudencia, identifica el término de autoridad con la posibilidad de disponer de la fuerza pública, así todo individuo que ejerce actos públicos disponiendo o con la opción de apoyarse en dicha fuerza, es autoridad. Nosotros agregamos, que todo titular de un órgano que tiene las facultades de desición y ejecución, dentro de la esfera de su competencia, y puede obrar con autonomía dentro de lo que marca la ley, tiene la naturaleza de autoridad.

VI.- El Presidente de la República tiene el carácter de primera o suprema autoridad agraria. Su actividad jurisdiccional en esta materia se encuentra delimitada jurídicamente. La Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación ha reconocido categoría procesal de cosa juzgada a las resoluciones presidenciales; sin embargo, el principio de inmodificabilidad de dichas resoluciones no es absoluto, en excepcionales casos, ya que mediante el juicio de garantías, se pueden modificar dichas resoluciones presidenciales, que son inmodificables en la esfera administrativa, más no a través del juicio de amparo, en las hipótesis jurídicamente previstas.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, aunque depende directamente del Presidente de la República, tiene la reponsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia que dirige, Sus atribuciones son amplísimas, ya que a través de ellas, se maneja la redistribución de las tierras, se desarrolla la política del régimen en materia agraria - el propio funcionario se encarga también del funcionamiento de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola y ganadera y colonias agrícolas, estas entre otra funciones, porque es la segunda autoridad agraria. Da cuenta siempre de su actividad administrativa y jurisdiccional al titular del Ejecutivo, quien dicta resolución definitiva en materia de restitución o dotación de tierras o aguas, en ampliación de las ya concedidas, en la creación de nuevos centros de población agrícola, en el reconocimiento de propiedad de bienes comunales y en reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable.

La inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario que se hizo en el Código de la materia, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es incorrecta, pues dicho organo, según la reforma constitucional de 1934, es un cuerpo o institución independiente

que está considerado como órgano auxiliar y de consulta del Presidente de la República, razón por la cual debe gozar de autonomía y responsabilidad propias, mayores a las que tuviera la antigua Comisión Nacional Agraria, para que así el órgano primeramente citado cumpla las finalidades para las que fue creado. En suma, estimamos que este jerárquicamente debe ser superior al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para la situación constitucional y procesal que ocupa.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal con autoridades que actúan en esta materia en primera instancia y sus determinaciones tienen el carácter provisional, por lo que la primera autoridad agraria puede confirmarlas o modificarlas.

Las atribuciones que le competen al Secretario de Agricultura y Ganadería como autoridad agraria son mínimas, si tomamos en cuenta que su competencia se ha reducido al mínimo o prácticamente ha desaparecido por lo que se refiere a la redistribución de tierras y aguas y al funcionamiento de los núcleos de población agraria. Sin embargo, sus funciones son muy importantes en este ramo puesto que su finalidad se refiere al mejoramiento de la agricultura y ganadería y al mismo tiempo al mejoramiento de las condiciones económicas de la vida rural del país. Además, dirige y administra la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería y establece y dirige las escuelas de agricultura, ganadería, apicultura y silvicultura en los diversos lugares del país. Asimismo, a través de su Departamento de Extensión Agrícola se orienta y ayuda al campesino para el mejoramiento integral de la familia campesina, considerando la como una unidad económica y procurando que los aspectos fundamentales de esta unidad se cumplan.

que está considerado como órgano auxiliar y de consulta del Presidente de la República, razón por la cual debe gozar de autonomía y responsabilidad propias, mayores a las que tuviera la antigua Comisión Nacional Agraria, para que así el órgano primeramente citado cumpla las finalidades para las que fue creado. En suma, estimamos que este jerárquicamente debe ser superior al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para la situación constitucional y procesal que ocupa.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal con autoridades que actúan en esta materia en primera instancia y sus determinaciones tienen el carácter provisional, por lo que la primera autoridad agraria puede confirmarlas o modificarlas.

Las atribuciones que le competen al Secretario de Agricultura y Ganadería como autoridad agraria son mínimas, si tomamos en cuenta que su competencia se ha reducido al mínimo o prácticamente ha desaparecido por lo que se refiere a la redistribución de tierras y aguas y al funcionamiento de los núcleos de población agraria. Sin embargo, sus funciones son muy importantes en este ramo puesto que su finalidad se refiere al mejoramiento de la agricultura y ganadería y al mismo tiempo al mejoramiento de las condiciones económicas de la vida rural del país. Además, dirige y administra la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería y establece y dirige las escuelas de agricultura, ganadería, apicultura y silvicultura en los diversos lugares del país. Asimismo, a través de su Departamento de Extensión Agrícola se orienta y ayuda al campesino para el mejoramiento integral de la familia campesina, considerándola como una unidad económica y procurando que los aspectos fundamentales de esta unidad se cumplan.

El Secretario de Recursos Hidráulicos no está considerado como autoridad agraria por el Código de la materia ni tampoco su dependencia como órgano; sin embargo, su importancia es primordial para la producción agropecuaria y por lo mismo, vista la realidad agraria, debe considerarse como una autoridad y órgano agrario. Dicha Secretaría maneja los recursos hidrológicos del país, necesarios para la agricultura y por lo mismo, es estrecha su relación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La Secretaría de Educación Pública tiene importancia en estas cuestiones porque una de sus tareas es la de impartir la educación rural y agrícola, capacitando al campesino, tanto para la vida social como para que tenga conocimiento relacionales sobre la agricultura. Entre las actividades de la citada dependencia, funcionan en los lugares más remotos del país, las misiones culturales rurales. Al mismo tiempo, maneja la Dirección General de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional Indigenista.

Las instituciones oficiales, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Agropecuario y otras, contribuyen a que fluya el crédito al campo con el objeto de su mejoramiento económico.

El régimen del Seguro Social expidió su reglamento obligatorio para los trabajadores del campo, recibiendo dichos beneficios, los trabajadores asalariados del campo, los trabajadores estacionales del campo y a los miembros de sociedades locales de crédito ejidal y de sociedades locales de crédito agrícola. Dicha protección se perfecciona más y se extiende más a las masas campesinas.

VII.- Del análisis que resulta de la estructura jurídica de las autoridades y órganos agrarios arriba mencionados, que actualmente funcionan dentro de la delimitación jurídica que establece el artículo 27 constitucional, el Código de la materia y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se desprende que la estructura orgánica jurídica agraria, se encuentra dentro de la administración pública, con el objeto fundamental de proteger los derechos sociales y mantenerlos vigentes; sin embargo, parece que dicha estructura responde más a una finalidad política -- que jurídica, por lo que es deseable que la legislación agraria y consecuentemente la estructura de las autoridades y órganos respondan más a una concepción jurídica y socioeconómica. En atención a lo que ha señalado el Dr. Vázquez Alfaro por lo que respecta a que el desarrollo y la aplicación de la reforma agraria mexicana, ésta ha tenido y tiene múltiples y complejos problemas de asuntos de naturaleza contenciosa, que se presentan a las autoridades agrarias acerca de los derechos creados por la legislación agraria en vigor. Debemos decir que tanto la primera autoridad agraria como el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización han venido conociendo y resolviendo los conflictos que se presentan en aplicación de la legislación de la materia, apegándose a un procedimiento embrionario que en algunos casos se establece en el requisito de un juicio de carácter administrativo, sin que dicho proceso sea instruido y resuelto por organismos con estructura propiamente jurisdiccional. Para evitar muchas injusticias que se siguen cometiendo en el campo, a pesar de la voluntad y el esfuerzo de las autoridades agrarias por evitarlas, es necesario en atención a este problema, crear un sistema o fuero fede--

ral agrario, debidamente estructurado y reglamentado y que tenga facultades, autoridad y solvencia moral necesarias, para resolver en forma inmediata las controversias que se le presenten, estableciendo si fuera necesario un sistema de justicia delegada tanto en representación de la primera autoridad agraria como el Jefe -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las respectivas competencias que la ley señala, En mi concepto creándose el sistema judicial agrario, los derechos de los campesinos se encontrarán debidamente protegidos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- ALBA.H., Carlos: Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y El - Derecho Positivo Mexicano.- Instituto Indigenista Interamericano. México, 1949.
- BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANADERO; S.A.: Legislación-Sobre Crédito Agrícola. México, 1951.
- BASSOLS, Narciso: La Nueva Ley Agraria.- (Antecedentes). México - D.F. 1927.
- BENEYTO PEREZ, Juan: Estudios sobre la Historia del Régimen Agrario. Casa Editorial BOSCH. BARCELONA, 1941.
- CASO, Angel: Derecho Agrario.- Historia - Derecho Positivo Antología. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1950.
- CERVANTES, Xavier de: Apuntes para la Historia del Derecho Patrio. Ed. de la Escuela Libre de Derecho.
- CHAVEZ PADRON, Martha: El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa. México. 1964.
- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio: La Cuestión Agraria en México. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. 1959.
- ESQUIVEL OBREGON, 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. Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, 1941.
- GIBSON, Charles: Los Aztecas bajo el Dominio Español. 1519-1810.- Primera Edición. Editorial Siglo Veintinuno, S. A. México,- D.F. 1967.
- GOMEZ, Marte R.: La Reforma Agraria en las filas Villistas. Años- 1913 a 1915 y 1920. Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1966.
- JARA, ALVARO y otros: Tierras Nuevas (Exposición Territorial y -- Ocupación del suelo en América. Siglos XVI-XIX). Primera -- Edición. El Colegio de México. Centro de Estudios Históri-

cos. Nueva Serie. 7. México, D. F. 1969.

- KATZ, Friedrich: Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI. Instituto de Investigaciones - Históricas. México, 1966.
- LANZ DURET, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 4a.- Edición Corregida. Imprentas L.D., S.A. México, 1947.
- MAGAÑA, Gilardo: Emiliano Zapata y El Agrarismo en México. México, 1934.
- MARSAL Y MARCE, José Ma.: Síntesis Histórica del Derecho Español y del Indiano. Bibliografica Colombiana. Bogotá, Colombia-1959.
- MAYO, Ediciones: Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Jurisprudencia 1917-1965 y Tesis sobresalientes 1955-1965. Actualización I. Sustentadas por la Segunda Sala Administrativa de la S.C.J.N. México, 1967.
- MANZANILLA SCHAFFER, Victor: Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima. 1966.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio: El Derecho Precolonial. 2a. Edición Instituto de Investigaciones Sociales.- México, 1961.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México.
- MONZON, Arturo: El Calpulli en la Organización Social de los Te-nochca. Universidad Nacional Autónoma de México. Publicaciones del Instituto de Historia. Primera Serie. Número--14. México, D.F. 1949.
- NAWIASKY, Hans: Teoría General del Derecho. Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1962.
- OROZCO, Wistano Luis: Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. T.I. y II. Imprenta el Tiempo. México, D.F. - 1895.
- ORTIZ DE MONTELLANO, Manuel: Genesis del Derecho Mexicano. Tipografía González. México, 1899.

- OTS CAPDEQUI, José Ma.: El Régimen de la Tierra en la América Española, Durante el Periodo Colonial. Universidad de Santo Domingo, Ciudad Trujillo, R.D. 1946.
- OTS CAPDEQUI, José Ma.: El Estado Español en la India. Cuarta Edición. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires-México. 1965.
- ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio: Organización Política de los Pueblos de Anahuac. Derecho Constitucional Mexicano. Libros Lúciérnaga. México, 1957.
- SECRETARIA DE FOMENTO: Memoria 1877-1882. Memoria 1892-1896.
- SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segunda Edición. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1961.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.J.N. de los Fallos Pronunciados de 1917 a 1965. Volúmenes relativos a las CUATRO SALAS y el PLENO. Imprenta Munguía. México, 1965.
- TENA RAMIREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1957.
- VAZQUEZ 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.

I N D I C E

	Págs
DEDICATORIAS.....	1 y 2
CAPITULO PRIMERO.....	4
ALGUNOS ANTECEDENTES: DE LA PRECOLONIA AL PORFIRIATO...1.- Autoridades y órganos agrarios en el Estado Azteca- 2.- El Rey, El Virrey, Las Audiencias, Los Goberna- dores y Adelantados, Los Intendentes, Cabildos y -- otras autoridades agrarias en la Nueva España.- 3.- La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Fomen- to, en el México Independiente; La Dirección de Co- lonización, las Comisiones Deslindadoras y otras au- toridades en materia agraria.	
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO PRIMERO.....	49
CAPITULO SEGUNDO.....	52
AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN EL SISTEMA AGRARIO CONS- TITUCIONAL Y EN EL CODIGO AGRARIO.-1.- Los preceden- tes en los primeros años de la Revolución. En el Ré- gimen Maderista y en las leyes agrarias de 6 de ene- ro de 1915. Del Zapatismo y Villismo. 2.- El Consti- tuyente de 1917: El texto original del artículo 27- y sus reformas en la materia. La fracción XI del -- texto vigente. 3.- Estudio general de las autorida- des y órganos en el Código de la Materia.	
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO SEGUNDO.....	101
CAPITULO TERCERO.....	104
LAS AUTORIDADES Y LOS ORGANOS AGRARIOS.-1.-El Preisente de la República.2.- El Jefe del Departamento de Asun- tos Agrarios y Colonización.-3.- Los Gobernadores-- de los Estados, Territorios y Distrito Federal.4.-- Los Secretarios de Agricultura y Ganadería, Recur- sos Hidráulicos.5.- El Departamento de Asuntos Agra- rios y Colonización.6.- El Cuerpo Consultivo Agra- rio.7.- Las Secretarías de Agricultura, Recursos Hi- dráulicos y Educación Pública.8.- Otros órganos no- considerados por el Código Agrario; pero que inter- vienen en asuntos agrarios: Los Bancos Agrícolas, Se- guro Social en el campo, Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.	
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO.....	160