UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

Bases para una Reestructuración Orgánica del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de acuerdo con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CASTULO CAMPOS MERINO

Esta Tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Agrario bajo la dirección del señor Lic. ALVARO MORALES JURADO. Siendo Director del mismo el señor Lic. ESTEBAN LOPEZ A.

1 9 7 3

A mis Padres: SR. FRANCISCO CAMPOS JIMENEZ, e

ISABEL MERINO MUÑIZ;

como testimonio imperecedero
de gratitud y cariño por
todo el apoyo que siempre
me brindaron.

A mi esposa: JUDITH MALPICA ESPINOSA;

porque ha sabido esperarme.

A mis hijos: LETICIA

ISABEL y

FRANCISCO; luz y esperanza
de mi vida.

A MIS HERMANOS todos; con

agradecimiento infinito.

Al Sr. LIC. FRANCISCO REYES OSORIO

como una esperanza en la política
sindical de México.

Al Sr. LIC. MARCO ANTONIO ROJAS FLORES,

Director de Gobernación del Estado de Puebla,
con sincera admiración.

AL PROFR. FRANCISCO SALINAS FLORES,

gran amigo y compañero de toda la vida.

Al LIC. FELIPE II CONSUELO ALANIS

amigo y compañero de siempre.

AI C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO,

auténtico guía de la juventud y magnífico amigo;
como testimonio de gratitud por las facilidades que
se me brindaron para la realización
de este trabajo.

Al C. LIC. ALVARO MORALES JURADO

Sin cuya valiosa e inestimable colaboración,
no hubiera sido posible la realización del
presente trabajo.

A MIS MAESTROS, AMIGOS Y COMPAÑEROS

DE LA FACULTAD DE DERECHO.

AL H. JURADO

Respetuosamente.

BASES PARA UNA REESTRUCTURACION ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Capítulo I

Introducción

a).—Concepto de Reforma Agraria en México.

b).—La Redistribución de las tierras y Aguas de México.

c).—La Confirmación de Bienes Comunales de los Pueblos.

d).—El Fraccionamiento de Latifundios y el Reconocimiento de la Peque-Propiedad.

e).—La Fase Técnica y Crediticia en Materia Agraria.

Capítulo II

Antecedentes de los Organismos Agrarios en la Reforma Agraria Mexicana

a).—La Comisión Nacional Agraria.

b).—Dependencias Oficiales que colaboraron en la aplicación de Leyes Agrarias.

c).—Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.

Capítulo III

Creación del Departamento Agrario

a).—Decreto que creó el Departamento Agrario.

b).—El Departamento Agrario en el artículo 27 Constitucional.

c).—Dependencias que integraron el Departamento Agrario.

d).—Dependencias del Departamento Agrario creadas durante la vigencia del Código Agrario de 1934.

e).—Dependencias Oficiales que colaboraron para la realización de la Reforma Agraria al amparo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Capítulo IV

El Departamento Agrario y otras dependencias durante la vigencia del Código Agrario de 1942

a).—Dependencias que lo integraron.

b).—El Departamento de Asuntos Indígenas.

c).—Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

c).—Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

d).—La Secretaría de Recursos Hidráulicos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.

Capítulo V

Reestructuración del Departamento Agrario

a).—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).—Creación de las Direcciones de Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización.

c).—Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Capítulo VI

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Política del Régimen Actual.

a).—Atribuciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).—La Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal.

c).—La Secretaría General de Asuntos Jurídicos, en el D. A. A. C.

d).—Otras Dependencias que integran el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Capítulo VII

Necesidad de señalar en el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización la existencia de todas sus dependencias así como sus facultades y Obligaciones.

a).—Opiniones sobre puntos de vista al respecto.

Conclusiones.

México, D. F., a 19 de septiembre de 1972.

INTRODUCCION

He seleccionado el tema "BASES PARA UNA REESTRUCTURACION ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA"; porque al efecto considero que el D.A.A.C. es una dependencia importante que aplica dicha ley para resolver los problemas agrarios, que la misma señala, donde se considera hay jerarquización de todas las dependencias que la integran, pero es sin embargo el Reglamento Interior de ese departamento quien reglamenta su actividad acorde con la ley aludida, es por tanto urgente e indispensable su actualización. Por eso me he fijado el tema antes mencionado; pues además bien sabemos que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no sólo tiene encomendado ya la redistribución de la tierra, así como lo relativo a su explotación que puede ser individual o colectiva sino que actualmente, de conformidad con la Ley de Reforma Agraria, también atiende a la producción y comercialización de la misma, lo que implica atender en el capítulo de lo económico las fases de la circulación, de la producción, de la distribución y de su consumo. Y aunque a los campesinos se les han concedido las tierras, pero no las suficientes, y los que las han recibido no han logrado alcanzar el nivel de vida social y económico a que tienen derecho, porque no cuentan con las mejores tierras, el crédito que se les ha otorgado ha sido insuficiente, carecen de una organización y planificación a nivel estatal y nacional que les permita obtener una producción con rendimientos óptimos, asimismo les ha faltado asesoramiento técnico. De donde se deriva también la falta de una prepa-

ración adecuada del campesino para desarrollar los diversos renglones de actividades agrarias que tienen encomendados.

Siendo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización con sus diversas dependencias que laboran en todos los Estados de la República, en relación estrecha con los C.C. Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y las correspondientes Comisiones Agrarias Mixtas quien provee a la administración de la redistribución de la tierra y los otros aspectos de la Reforma Agraria que hemos mencionado, es por eso que considero que urge se consolide su reestructuración en términos legales mediante la reglamentación de referencia, por ello este trabajo tiende a proponer dicha reorganización dentro de mi escasa capacidad y la cual pongo a consideración del H. Jurado que me ha de examinar a fin de ser posible, obtener el honroso título de Licenciado en Derecho.

CAPITULO I

Antecedentes de la Reforma Agraria

a).—Concepto de Reforma Agraria en México.

b).—La Redistribución de las tierras y aguas de México.

c).—La Confirmación de Bienes Comunales de los Pueblos.

d).—El Fraccionamiento de Latifundios y el Reconocimiento de la Pequeña Propiedad.

e).—La Fase Técnica y Crediticia en Materia Agraria.

a).—CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA EN MEXICO.

"La Reforma Agraria es una institución cuyo objetivo toral se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra corrigiendo injusticias y realizando una justicia social distributiva en beneficio de la población campesina". (Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México.—Lic. Raúl Lemus García; Edit. LIMSA; México, 1968).

Aunque el maestro Raúl Lemus García expresa que la Reforma Agraria es una institución, nosotros pensamos que más bien es un ideario de carácter social y económico que deribó de la Revolución Mexicana, ya que la institución entre otros conceptos encierra el de ser una organización fundamental de un Estado o una nación, como lo expresa el diccionario y que en el campo jurídico comprende precisamente a un organismo del que emanan en forma precisa y concreta un conjunto de derechos y obligaciones, por ello reiteramos que dicha Reforma Agraria es un ideario que persiste en el pensamiento de los mexicanos aunque nada tengan que ver con su adelanto o retraso en la realización de la Reforma Agraria.

Las diferentes leyes que en materia agraria se han expedido, las mismas, sí han creado diversas instituciones de Derecho Agrario y que pueden considerarse que lo son también de la Reforma Agraria; ejemplos: La Magistratura Agraria; los derechos agrarios, la capacidad colectiva y la capacidad individual, etc.

Asimismo la Reforma Agraria expresada por medio de las leyes que se han expedido ya no permite la existencia de grandes latifundios ni que las tierras se encuentren ociosas, por eso se ha legislado estableciendo nuevos tipos de tenencia de la tierra como son el ejido, los bienes comunales de los pueblos y la pequeña propiedad, implantando como obligación para sus dueños con respecto del primero y de la segunda, que deben estar en explotación. Esta obligación es para beneficio de los propios campesinos, puesto que se trata de elevar su nivel social de vida, así como el de la nación.

La Reforma Agraria en realidad ha tratado y trata de resolver

el problema agrario de México, entendiendo a éste como la concentración de la tierra en pocas manos, la disolución de los latifundios por inoperantes e injustos; porque los frutos de la tierra deben ser para todos y no para unos cuantos, porque el problema agrario ha sido expresión de retroceso de la vida de México, por lo que la Reforma Agraria creando los nuevos tipos de tenencia de la tierra, su meta es que por medio del trabajo y de su explotación personal, el campesino por su propio esfuerzo eleve su estandar de vida con el apoyo moral y material del gobierno que le ha venido concediendo y le concede puesto que como ya se dice se trata del desarrollo del campesinado mexicano y para conveniencia de todos nosotros.

b).—LA REDISTRIBUCION DE LAS TIERRAS Y AGUAS DE MEXICO.

La propiedad de la tierra entre los aztecas y mayas.—La conquista fué incuestionablemente el origen de la propiedad entre los aztecas. Los aztecas como es bien sabido, lograron dominar en dilatadas extensiones territoriales por medio de la conquista, como ha ocurrido en otros continentes.

La propiedad entre los aztecas, cuando llegaron las naves de Hernán Cortés a Veracruz, se hallaba dividida en la forma siguiente: Las tierras del rey, las de los nobles, las de los guerreros, las de los dioses y las de los pueblos. Las tierras del rey se denominaban Tlatocolalli, las de los dioses, Teotlalpan, las de los nobles Pilalli, la de los guerreros Mitlchimalli. Las propiedades del rey, de los guerreros y de los nobles eran muy extensas, de igual manera que las de los dioses, destinadas al sostenimiento de los templos y gastos originados por las ceremonias religiosas que tanta importancia tenían entre la vida del pueblo azteca. Estas tierras eran cultivadas por peones o macehuales y por aparceros, o mayeques cuando eran propietarios de las tierras.

Los pueblos como unidad social, tenían parcelas en el calpulalli, parte del calpulli que significa barrio. La tierra del Calpulalli se daba al habitante del calpulli con la obligación de trabajarla a quie-

nes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva. De modo que el Calpulalli tenía aspectos de propiedad en función social. El dueño del terreno no lo era en realidad del terreno mismo sino solamente del usufructo. También existía el altepetlalli que era una porción de tierra en las afueras de los pueblos, de disfrute comunal en parte y otra era para los gastos públicos y el pago de tributo y eran trabajadas por todos los campesinos en horas determinadas.

Por supuesto que ni el Calpulalli ni el Altepetlalli eran susceptibles de comercio ni enajenable en forma alguna.

En el Calpulli según Alfonso Caso (1), el Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.—1959. J. Silva Herzog Pág. 15, tenían influencia los nexos religiosos. El citado autor escribe que si la religión influía de un modo preponderante en la organización social; que los calpullis no sólo eran divisiones territoriales, puesto que estaban bajo la advocación de un dios particular, sino la continuación de las antiguas familias, unidas no sólo por el lazo del parentesco biológico, sino además por el parentesco religioso que derivaba de la comunidad de culto al dios tutelar.

La tenencia de la tierra entre los mayas, tenía características distintas. Por razones de la calidad del terreno, los mayas no conocieron la propiedad privada de la tierra, ni aún dentro de normas limitadas.

El terreno delgado de que disponían les obligaba a no permanecer mucho tiempo en un mismo lugar, según Morley (2, Silva Herzog ob. cit. p. 15) predominaban las milpas de cuatro a cinco hectáreas: El campesino las trabajaba el primer año y el segundo; al tercero el rendimiento era menor y si era posible cultivaba una mayor extensión pero ya el cuarto año o en el quinto, la cosecha resultaba tan pobre que había que ir a buscar asiento, siempre temporal en otro lugar de la península, próximo o lejano. De suerte que por estas condiciones naturales no existía la propiedad de la tierra entre los mayas.

En el año de 1493 meses después del descubrimiento de América por las carabelas de Colón, precisamente el cuatro de mayo, ocurrió algo de enorme trascendencia para el futuro del mundo y la historia de América. Ese día se expidió la Bula Noverint Universit por el Papa Alejandro VI, en virtud de la cual como presentantes de Dios en este mundo, según lo manifestó, donó a los reyes de España las islas y tierras firmes ya descubiertas y aquellas que en el futuro se descubrieran; en esa célebre bula descansó el derecho de propiedad y dominio de los monarcas españoles sobre inmensos territorios del Nuevo Continente.

En el descubrimiento de América tuvo el factor económico innegable importancia. Lo mismo ha ocurrido siempre en todos los grandes acontecimientos de la historia. Las empresas de conquista como es bien sabido se realizaron muchas veces en América, con fondos particulares. Un ejemplo lo tenemos en la expedición que partiendo de la isla de Cuba, llegó a las costas de lo que ahora es México, al mando de Hernán Cortés. Lógicamente los reyes de España se vieron obligados a recompensar a sus vasallos concediéndoles mercedes de tierras: Una peonía a los soldados de a pie y una caballería a los de a caballo. Estas medidas sufrieron modificaciones durante las primeras décadas de la época colonial; pues todo parece indicar que a partir de 1589 se fijaron definitivamente, de tal forma que una caballería comprendió desde ese año una superficie de 1,104 varas de largo por 552 de ancho o sea 609,408 varas cuadrados que equivalen a 42 hectáreas, 79 áreas 53 centiáreas; y la peonía era igual a la quinta parte de la caballería. Por supuesto a los conquistadores de grado superior a soldado se les concedieron mercedes de varias caballerías; en ocasiones las propiedades territoriales de quienes se distinguieron en la conquista abarcaban extensiones enormes cuyos límites no era posible distinguir a la simple vista aun cuando alguien se colocara en una eminencia situada en el centro del terreno. El caso más impresionante fue seguramente la donación que hizo Carlos V a Hernán Cortés. En efecto, el seis de julio de 1529 se constituyó el marquesado del Valle de Oaxaca, por medio de la cédula real correspondiente. Dicho marquesado comprendía el Valle de Oaxaca, el Valle de Cuernavaca, el

Valle de Toluca y las jurisdicciones de Coyoacán, Charo de Michoacán, Tuxtla y Jalapa, en total 18 pueblos y villas con 23,000 vasallos. El rey de España premiaba así al gran capitán que servicios tan importantes le prestara, no sólo concediéndole inmensos territorios, sino también regalándole millares de hombres, según se desprende del contenido de la cédula citada, como si los seres humanos pudieran ser objeto de apropiación entre buenos cristianos.

Esas mercedes concedidas a los conquistadores primero, a los colonos más tarde y a veces mediante composiciones o ventas a precios muy reducidos, fueron formando la propiedad de los españoles y de los criollos; fueron creando la gran propiedad territorial de México, los grandes latifundios, con mengua de la propiedad y del nivel de vida de los pueblos.

Por latifundio entendemos una gran extensión de tierra cultivada sólo en una pequeña porción y de manera deficiente.

Al terminar la época colonial existían en la Nueva España grandes propiedades de españoles y criollos, las extensas propiedades del clero y las pequeñas propiedades de los pueblos. La injusta distribución de la tierra había de tener consecuencias negativas en el desarrollo económico y social de México.

El historiador Vicente Riva Palacio escribió a fines del siglo XIX en su libro "México a Través de los Siglos", lo siguiente:

"Esas bases de división territorial en la agricultura y esa espantosa desproporción en la propiedad y posesión de las tierras, constituyó la parte débil del cimiento al formarse aquella sociedad y ha venido causando grandes y trascendentales trastornos económicos y políticos; primero en la marcha de la colonia y después en la República. El desequilibrio en la propiedad, la desusada grandesa de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos entre cuyos vecinos se encuentra apenas un sólo propietario, ha mantenido durante más de tres siglos, la sorda agitación que ha hecho tantas manifestaciones con el carácter de movimientos políticos, pero

acusando siempre un malestar social, y fue causa sin duda en el segundo siglo de la dominación española de algunos tumultos, porque la magnitud y el estancamiento de la propiedad alientan y facilitan el monopolio, produciendo la escasez artificial de los efectos de primera necesidad, para conseguir por ese medio el alza de precios y la segura y fácil ganancia." (Pág. 22 de El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria de Jesús Silva Herzog).

El conde de Revillagigedo en la "Instrucción Reservada dada "a su sucesor en el mando, marqués de Branciforte, sobre el gobierno de este continente decía: ...."Hay varios hacendados que poseen terrenos suficientes para fundar un reino entero".

El Barón de Humboldt que visitó México en el curso del primer lustro del siglo pasado, escribe en su célebre libro: "Ensayo Político sobre Nueva España". "Todos los vicios del gobierno feudal han pasado del uno al otro hemisfério y en México, los abusos han sido tanto más peligrosos en sus efectos cuanto más difícil ha sido a la autoridad suprema el remediar el mal y desplegar su energía a tan inmensa distancia. El suelo de la Nueva España bien así como el de la vieja, en gran parte se haya en poder de algunas familias poderosas que han absorbido lentamente las propiedades particulares". (Ob. cit. Silva Herzog, pág. 23).

Las propiedades de los pueblos pueden clasificarse así: el fundo legal; el ejido; las tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidades y los propios. El fundo legal se formaba midiendo 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la iglesia del pueblo y formando un cuadrado dentro del cual se dotaba de pequeños solares a las familias indígenas, para que construyeran sus casas y dispusieran de un pequeño terreno. El ejido: la palabra se deriva del latín exitus que significa salida. Lo instituyó Felipe II en el año 1573. Era una porción de tierra generalmente de una legua de largo y sus antecedentes aparecen en España en los denominados terrenos de uso común. El ejido era una tierra de aprovechamiento colectivo por el común del pueblo. Las

tierras de repartimiento: parcelas de propiedad comunal, pero de cultivo y usufructo individuales. A nuestro parecer esas parcelas eran muy semejantes en sus modalidades jurídicas y económicos a las del Calpulli entre los antiguos mexicanos, los propios son tierras comunales que tienen su antecedente en el Altepetlalli, pero se distinguen del ejido en que el producto de éste era para el conjunto de individuos de un pueblo con fines individuales, en tanto que los propios eran porciones de tierra administradas por los municipios para cubrir necesidades de interés público, tales como mejoras materiales del poblado y otras erogaciones de interés general.

Las propiedades de los pueblos en sus distintas modalidades fueron como ya se apuntó arriba muy reducidas, pequeñas porcione de terreno en comparación con las propiedades del clero y de los españoles criollos, y como si eso no fuera bastante, las tierras de los indígenas son muy pequeñas porciones de tierras insuficientes para llenar sus necesidades elementales, las que fueron muchas veces mermadas por los poderosos terratenientes para ensanchar sus dominios. El despopojo parcial o total de los terrenos pertenecientes a los pueblos fué muy frecuente durante el último siglo de la dominación española, (págs. 28 y 29 ob. cit. Jessús Silva Herzog).

"El problema de la tenencia de la tierra —es pertinente insistir en ello, se originó en el curso del siglo XVI y se fué agravando durante los dos siglos siguientes, de tal manera que puede considerarse como una de las causas de las guerras de Independencia. A los nativos no les importaba la prisión de Fernando VII ni estaban preparados para entender asuntos políticos europeos; a los nativos les dolía su miseria y lo que deseaban era mejorar siquiera un poco sus angustiosas condiciones de vida les importaba llegar a tener un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia. Sufrían en carne propia las injusticias de los hacendados, a quienes odiaban con odio acumulado a través de generaciones. En su conciencia de parias sabían vaga e imprecisamente que ellos tenían derecho a un pedazo de tierra que les habían

usurpado por la fuerza y la arbitrariedad". (Silva Herzog, ob. cit. pag. 37). Por todo esto se sumaron muy luego a las chusmas andrajosas y heróicas que capitaneara, con inaudita valentía el noble anciano de cabellos blancos que un día del mes de septiembre de 1810 se lanzó a la aventura de crear una Patria para un pueblo infortunado y digno de suerte mejor.

En Guadalajara el 5 de diciembre del mismo año se expide el primer decreto agrarista que a la letra dice:

"Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América por el presente mando a los Jueces y Justicias del Distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, y para que en lo sucesivo (NO) puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos" Castillo Ledón Luís, Tomo II pgs. 140 y 141 pág. 40 ob. cit. (J. Silva Herzog).

Por este Decreto de don Miguel Hidalgo y Costilla, se ordena que se vuelvan las tierras de que eran propietarios los pueblos indígenas en aquellas fechas, o sea que en realidad, el padre de la Patria está proclamando la devolución de esas tierras a esos pueblos; lo cual podemos considerar, como una restitución o devolución de esas tierras a sus antiguos dueños. Restitución que como ya vimos se estableció con posterioridad en las leyes agrarias de México y como lo previene actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria e n sus artículos 191, 192 y 193.

En cuanto a la tenencia de la tierra, dispone Morelos a los Jefes Militares a sus órdenes que:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con

separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo" (ob. cit. p. 42 Silva Herzog).

El General don José María Morelos y Pavón,en su proclama que hemos transcrito, del contenido de la misma se desprende que pugna por el fraccionamiento de las haciendas como se establecería posteriormente en nuestra Constitución; igualmente a Morelos lo podemos considerar como el precursor de la pequeña propiedad ya que pide se concedan porciones de terreno a un particular o particulares que puedan atender con su propia industria es decir para que trabajen personalmente la tierra.

Es cierto que desde lo sprimeros años posteriores a 1821, los nuevos gobernantes se ocuparon del problema de la tierra pero tal vez sin el enfoque apropiado. Pensaban, según lo hace notar Mendieta y Núñez, que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no una mala distribución del suelo entre los habitantes, como era la realidad. Además se tuvo la idea de traer colonos europeos para que explotaran los territorios poco poblados y así incrementar la producción y al mismo tiempo influir en el desenvolvimiento cultural del indígena. Todo esto seguramente por imitación de lo que se sabía se estaba haciendo en Estados Unidos. No pensaron nuestros primeros legisladores que la importación de gente de Europa significaba acrecentar el número de explotadores del labriego nativo, por la razón elemental del mayor grado de evolución económica y cultural de aquellos.

De suerte que desde el gobierno de Iturbide hasta el último el gobierno de Santa Anna se expidieron varias leyes de colonización con el propósito obvio de poner bajo cultivo por extranjeros y mexicanos los terrenos improductivos. Ninguna de estas leyes dió resultado positivo, tanto porque no vinieron colonos europeos,

como porque los labradores indígenas, que no sabían leer y vivían en su mayor parte lejos de los centros urbanos, ignoraron la existencias de tales leyes. En consecuencia puede decirse que al iniciarse la Revolución de Ayutla, el primero de marzo de 1854, el problema agrario no había sido resuelto. Ya sabemos que el país durante varios lustros vivió agitado por guerras intestinas y viscicitudes políticas sin cuento. Sabemos también de la invasión que sufrimos de parte del vecino del Norte y que significó la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio, que dejó un trauma doloroso en el corazón de los mexicanos. Esa invasión, esa guerra infame como dijo Justo Sierra frente al Capitolio de Washington en 1895, fue una tremenda injusticia que puede perdonarse pero que nunca debemos olvidar.

No sería justo olvidar que don Carlos María de Bustamante propuso, en el Primer Congreso Constituyente, que se dieran tierras a los indígenas y se poblaran las costas, ni tampoco que fue el primero o uno de los primeros que se pronunciaron contra los mayorazgos (Silva Herzog ob. cit. pág. 45).

Lorenzo de Zavala fué uno de los hombres que en el período inmediatamente posterior a la consumación de la Independencia tuvo visión clara de los problemas vitales de México; fue sin duda una persona de inteligencia superior que trabajó sin tregua por rebasar las fórmulas caducas de la organización colonial. Se dió cuenta de que México no podría desarrollarse sin la elevación del nivel de vida de las mayorías indígenas y mestizas y sin resolver la cuestión de la propiedad territorial. Pensaba que el progreso del país debía cimentarse en el fomento de la agricultura, en oposición a las ideas de la industrialización como primer paso, que sostuvieran Lucas Alamán y Esteban de Antuñano.

En 1827 cuando desempeñaba el cargo de gobernador del Estado de México distribuyó tierras entre algo más de 40 pueblos indígenas en el Valle de Toluca, no sin provocar la inconformidad y la protesta enconada de los hacendados. Hubo pelea sangrienta entre éstos y los campesinos favorecidos en el reparto, quienes lucharon

por algo que sabían vaga y nebulosamente que la codicia de los poderosos les había arrebatado.

El radicalismo de Zavala es notorio; sus ideas son asombrosas por su modernidad y hubieran sido apoyadas por un revolucionario en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

En 1832, al regresar al gobierno del Estado de México volvió a ocuparse, aún con mayor interés y decisión del programa de la tenencia de la tierra. El fraccionamiento de los latifundios de las grandes haciendas pertenecientes a personas que vivían en el extranjero le preocupó de tal manera que en diciembre de 1832 decretó la ocupación de las propiedades del Duque de Monteleone y Terranova, lejano descendiente y heredero de Hernán Cortés, que radicaba en España y que ni siquiera conocía sus extensos dominios. Empero el flamante duque, de igual manera que sus predecesores, recibía rentas caudalosas de un país que tal vez despreciaba, producto del trabajo forzado de centenares de labradores nativos. Zavala vió quizás con más claridad que nadie en su tiempo esta cuestión del ausentismo indefinido y perjudicial para los intereses de México, y venciendo con afanoso empeño los obstáculos que se oponían a su terco propósito, logró que el 30 de abril de 1833 la Legislatura del Estado nacionalizara los dilatados terrenos de aquel noble personaje.

Pero el mayor paso dado por él en el desarrollo de su programa agrario fue la Ley de 29 de marzo de 1833 que nacionalizó las extensas propiedades de las Misiones de Filipinas, ordenando la división de las mismas en partes suficientes para mantener a una familia. Estas parcelas debían ser entregadas a campesinos pobres, quienes debían pagar una renta anual a perpetuidad equivalente al 5% del valor de la propiedad y este producto debía emplearse en educación pública, carreteras y acueductos o canales. Se autorizó al gobernador para distribuir la tierra entre los habitantes del Estado, dando preferencia a los nacidos en su territorio, y se concedió prelación a los indígenas y veteranos de la guerra de Independencia. Pero ni los empleados del Estado ni sus familiares podían

adquirir ninguna de estas tierras. Las parcelas que permaneciesen sin cultivar durante tres años a partir de su asignación o cuyo poseedor dejase de cubrir las rentas durante el mismo período, regresarían al Estado para ser nuevamente asignadas.

Andrés Molina Enríquez opina con razón, al comentar esta Ley, que demuestra una comprensión tan cabal e inteligente del problema de la tierra y un concepto tan firme de la legislación relativa al asunto, que ni antes ni después se ha expedido otra ley que pueda aventajarla.

La Ley a que se hace referencia arriba pudo dictarse porque gobernaba la Nación un grupo de hombres progresistas, al frente de quienes estaba don Valentín Gómez Farías, Vicepresidente encargado de la Presidencia por licencia de Antonio López de Santa Anna. Desgraciadamente este hombre pintoresco y nefasto movido por las fuerzas más obscuras y reaccionarias del país, ocupó inesperadamente la silla presidencial, desterró a Gómez Farías y deshizo en breve tiempo la obra constructiva del patricio de la Reforma y de su pequeño pero brillante equipo de colaboradores.

El Dr. y Lic. José María Luis Mora, colaborador de don Valentín Gómez Farías en su primer período de gobierno, sabía perfectamente que el problema de la distribución de la tierra es fundamental en el desarrollo de una nación. Pensaba que para que la población progresara en una República naciente era menester que las tierras se dividieran en pequeñas porciones, y que la propiedad pudiera transmitirse con mucha facilidad. A su parecer cuando las tierras se dan a los individuos que no las han adquirido con su trabajo e industria, sino por una concesión gratuita de la Ley, nunca sabrán apreciarlas ni sacar de ellas el partido de aquellos cuyos hábitos de laboriosidad, han proporcionado lo necesario y verlas como propias, teniendo en ellas un capital disponible en cualquier momento.

Aquí aparece que Mora se refiere a terrenos dados en concesión a largo plazo para ser explotados.

En resumen, es partidario de la pequeña propiedad y de que ésta sea trabajada por el propietario. Sostiene que la propiedad de la tierra adhiere al dueño a su Patria con más fuerza y tenacidad que cualquiera otra, puesto que excluye la facilidad que tiene los que subsisten de la industria para salir de su país, llevándose su caudal en una cartera. Además pudo agregar Mora que la tierra despierta amor a quien la fecunda con el sudor de su cuerpo y el desgaste productivo de su energía. Alguien escribió más tarde que la pequeña propiedad es la espina dorsal de las naciones.

Los bienes del Clero aumentaron durante los primeros años después de la independencia, Mora hizo un estudio minucioso sobre la cuantía de tales bienes en los comienzos de la cuarta década del siglo XIX, llegando a la conclusión de que ascendían a algo más de 179 millones de pesos, posteriormente Lucas Alamán estimó que los bienes en cuestión llegaban a 300 millones y Miguel Lerdo de Tejada, de 250 o 300. Lo cierto es que la riqueza del clero era inmensa y que tendía a incrementarse año tras año, lo cual planteaba un problema sumamente grave para la nación; porque esa riqueza permanecía estancada y es noción elemental que riqueza que no circula es una riqueza muerta; es como decía Mora, secar en su origen las fuentes de la riqueza nacional y derrocar las bases de la prosperidad pública. De manera que bien pronto se inició la discusión acerca del origen y características de los bienes eclesiásticos y de si estos debían o no estar sujetos a la Legislación civil.

La Legislatura del Estado de Zacatecas expidió el 2 de junio de 1831 un decreto por el cual se ofreció un premio consistente en una medalla de oro y dos mil pesos en efectivo al autor del mejor trabajo sobre el arreglo de los bienes del clero. El Doctor Mora presentó un luminoso estudio con el largo título de Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos y sobre la autoridad a que se hallan sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión. De este estudio tomamos los párrafos siguientes:

"Una gran fortuna que se ha aumentado excesivamente están

todos convencidos de que es un mal muy grande para la sociedad; pues como los bienes sociales son limitados, si uno solo se los absorbe, los demás quedan sin ellos. Pero este mal gravísimo tiene un término natural en el particular que necesariamente ha de morir algún día, y no reconoce ninguno en un cuerpo o comunidad que es esencialmente inmortal. Un particular, por muchos que sean los bienes que haya acumulado, antes de cien años, el mayor término a que puede llegar su vida, debe necesariamente repartirlo entre sus herederos, y con ésto jueda destruída una fortuna que jamás puede ser colosal. Una comunidad al contrario, como que nunca muere, si le es permitido adquirir sin límites e indefinidamente, puede ir sucesivamente acumulando bienes hasta llegar el caso de absobérselos todos o una parte tan considerable que cause la miseria pública. La autoridad civil ha procedido, pues legal y justamente cuando ha fijado límites a las adquisiciones hechas por cuerpos o comunidades: legalmente, porque siendo ella la que las ha creado y concedido el derecho de propiedad puede ampliarlo o limitarlo, según lo tenga por conveniente, fijando más acá o más allá los límites de esta concesión: justamente porque debiendo cuidar de sus bienes destinados a la subsistencia o comunidad del hombre se repartan, si no con la igualdad que sería de desear, a lo menos sin una monstruosa desproporción debe evitar que ésta exista, como existiría indefectiblemente si alguna comunidad o cuerpo, que por grande que se suponga es una fracción pequeña de la sociedad, pudiese ir acumulando bienes sobre bienes sin término ni medida. (Silva Herzog ob. cit. pág. 55 y 56).

El Dr. Mora continua expresando que cuando el territorio está repartido entre muchos propietarios particulares, recibe todo el cultivo de que es susceptible. Entonces los plantíos de árboles, los acopios de agua, la cría de ganado y animales domésticos, la edificación de habitaciones, derraman la alegría y la vida por todos los puntos de la campiña, aumentan los productos de la agricultura, y con ella brota por todas partes la población, que es la base del poder de las naciones y de la riqueza pública. Al contrario sucede cuando el territorio está repartido entre pocos y poderosos propietarios; entonces se ven los terrenos eriazos y sin cultivo, las habitaciones

son muy escasas, como lo es la población misma, y el miserable jornalero esclavo de la tierra y del señor que de ellas es propietario, pudiendo apenas arrastrar una existencia miserable, piensa en todo menos en casarse ni multiplicar su especie y no emplea otro trabajo para el cultivo del terreno sobre el que vive y que no ve como propio, sino el que se le obliga a prestar forzadamente. Ahora bien si la acumulación de tierras en un particular rico y poderoso es un mal tan grave para la riqueza y población a pesar de que no ha de pasar de cien años, ¿Qué deberemos decir de una comunidad o cuerpo que puede ir agregando a las que ya posee otras sin término ni medida? Los capitales a lo menos pueden crearse y multiplicarse hasta un grado que todavía no puede concebir el entendimiento humano y por muchos que se supongan existentes, pueden aún formarse otros, pero las tierras que no son susceptibles de aumento, y ellas han de ser siempre las mismas; de lo que resulta que si una comunidad poderosa y respetada como lo es la Iglesia, es habilitada para adquirirlas, llegará tiempo en que se haga dueña de todas y dé un golpe mortal a la población y riqueza pública. Sí hay, pues razón para fijar la cuota o valor de los capitales a que pueden extenderse su propiedad, la hay mayor y más fuerte para prohibirle la adquisición de tierras o bienes raíces.

Ahora bien la Iglesia como poseedora de los bienes temporales, no es otra cosa según se ha probado ya que una comunidad política; luego es cierto que puede ser privada de la administración y propiedad de ellos cuando así lo exija la conveniencia pública.

Más adelante el Dr. Mora explica que ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporales lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia que está considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlos ni pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles: que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por solo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir el civil que a virtud de ese derecho la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar

por si misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviere por convenientes sobre adquisición administración e inversión de bienes eclesiásticos: que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los médios de cubrirlos.

El clero, decía el propio Dr. Mora, que probablemente se resentirá de la resolución que se ha dado a las cuestiones propuestas pero es necesario por el interés de las naciones y de la misma religión, que lo tienen muy grande en una materia de tanta trascendencia para la prosperidad pública, como lo es la de los bienes eclesiásticos, fijar sus derechos y dar a conocer sus obligaciones. Los unos y las otras se hallan consignados en el pasaje del evangelio que ha ministrado el epígrafe para esta disertación: ¿de quién es este busto?, preguntó Jesucristo a los fariseos, que le consultaban si sería lícito pagar el tributo al César. Del César le respondieron éstos. Pues devolved al César, continuó el Salvador, lo que es del César, y dad a Dios lo que es de Dios. Devolved, dice San Juan Crisóstomo interpretando este pasaje porque del César lo habéis recibido. Así podemos decir al clero: restituid al César, y en su persona a la Autoridad Civil de que es depositario, lo que está designado por la moneda, es decir los bienes temporales que ella representa, hacedlo cuando os lo pidiere como lo hizo Jesucristo cuando le pedían la capitación los recaudadores del tributo, y quedaos con lo que es de Dios, es decir con los bienes espirituales y las llaves del reino de los cielos. No pretendáis apoderaros de los reinos y bienes de la tierra, ni suscitar dudas maliciosas para no entregar éstos: imitar el desprendimiento de Jesucristo y seguid su ejemplo cumpliendo lisa y llanamente con el precepto de devolverlos. Así seréis menos ricos pero más semejantes al Divino Salvador, que protestó repetidamente no ser su reino de este mundo sino puramente espiritual.

A nuestro juicio el magnífico trabajo de Mora sobre los bienes de la Iglesia es el antecedente más importante de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de 1856 y 1859 respectivamente" (Silva Herzog, ob cit. pág. 56 y 57).

Pero en el año de 1823, el Dr. Severo Maldonado, publicó un proyecto de Leyes Agrarias; por el que propuso fraccionar las tierras que no tuvieran propietario y se distribuyeran fracciones de terrenos entre familias.

La misma Ley de 25 de junio de 1856, trata de que las tierras de los latifundios en poder de Corporaciones perpetuas queden en poder de arrendatarios, con el fin de propiciar la circulación de la propiedad y también el fraccionamiento de la misma.

El diputado constituyente Ponciano Arriaga, quien propone que la Constitución que se erija, debe ser la "Constitución de la Tierra", a fin de que se reglamentara la tenencia de la tierra, y se concediera a los pueblos para satisfacer sus necesidades.

También el diputado Constituyente oaxaqueño José María Castillo Velazco, en su proyecto de adiciones al artículo 27 Constitucional de 1857, proponía que debía establecerse en el mismo que todo pueblo debía tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Asimismo el Constituyente de 1857 Hisidoro Olvera, en su proyecto de "Ley Olvera, proponía la limitación de la propiedad para los mismos y las obligaciones que debían establecerse para aquellos propietarios latifundistas en favor de los pueblos.

Posteriormente se dictaron leyes de terrenos baldíos y de Colonización; sin embargo no surtieron efectos benéficos en bien del País, sino hasta con el surgimiento de la Revolución de 1910, que ya en forma precisa se dicta la Ley del 6 de enero de 1915 para el objeto de propiciar una redistribución de la tierra la cual tiene como trascendencia la de llevar la justicia establecida en el Derecho en favor del campesino.

La Ley del seis de enero de 1915 consta de nueve considerandos y doce artículos, cuyos preceptos son los siguientes:

"Artículo 1o. se declaran nulas:

1.—Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes perte-

necientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.—Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregacions o comunidades, y

III.—Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por Compañías, Jueces u otras Autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías o congregaciones o comunidades.

Artículo 2o.—La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y en la que haya habido algún vicio solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.—Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruírlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4o.—Para los efectos de esta Ley y demás leyes agra-

rias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.—Una Comisión Nacional Agraria compuesta de nueve personas y que presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

II.—Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas por cada Estado o Territorio de la República y con las atribuciones que las leyes determinen.

III.—Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno con las atribuciones que se les señalen.

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

Artículo 6o.—Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente. Y a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores pero en el caso de que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

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

Artículo 7o.—La autoridad respectiva en vista de las solicitu-

des presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reinvindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.—Las resoluciones de los gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.—La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reinvindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10o.—Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán recurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

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

Artículo 11o.—Una Ley Reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos quienes entretanto los disfrutarán en común.

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

Para dar fuerza a la Ley del 6 de enero de 1915 al establecerse en el artículo 27 constitucional en la Constitución Política de 1917 que nos rige; esa Ley quedó comprendida en este precepto. Posteriormente y a fin de hacer efectivos los postulados del artículo 27 constitucional se expidieron con posterioridad diversas leyes reglamentarias de carácter agrario, siendo la primera de ellas la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, posteriormente el Decreto de 10 de abril de 1922 sobre los pueblos o categorías políticas que tenían derecho a tierras; así como sobre la extensión y calidad que se entregaron a los pueblos, etc. Más tarde, se expidieron diversas leyes para buscar una mejor distribución de la propiedad de la tierra siendo las últimas, el Código Agrario de 22 de marzo de 1934. Posteriormente el Código Agrario de 1940, luego el 30 de diciembre de 1942 se expide el tercer Código Agrario y por último la Ley Federal de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971 vigente a partir del 1o. de mayo de ese año.

Leyes todas estas que han venido a establecer en sus preceptos la redistribución de la tierra, consistente como ya lo hemos anotado en establecer nuevos tipos de propiedad como son el ejido, los bienes comunales de los pueblos y la pequeña propiedad.

Por lo que se refiere al establecimiento de ejidos donde quedan incluidos el reconocimiento a los bienes comunales de los pueblos y sobre los que damos datos más adelante.

Esta Ley (la del 6 de enero) aunque no dice si las indemnizaciones de que habla serán previas o mediante, y no dice nada sobre

la forma de avalúos de los terrenos, es casi seguro que por cuestiones políticas no se quiso ser muy precisos en varios aspectos, pues lo que importaba en aquel entonces era hacer triunfar al Constitucionalismo y tener una Ley Agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito bien claro de quitarle al general Zapata el monopolio del ideal agrarista.

Así los diversos gobiernos revolucionarios todos sin excepción, unos más que otros han repartido tierras que han beneficiado a muchos mexicanos; así por ejemplo: Venustiano Carranza logró repartir 132,639 hectáreas entre 59,848 beneficiados y Adolfo de la Huerta 33,695 entre 17,355 beneficiados.

Alvaro Obregón repartió 971,627 entre 158,204 beneficiados.

Plutarco Elías Calles 3'088,071 hectáreas entre 302 mil 432 beneficiados.

Emilio Portes Gil repartió 1'173,118 hectáreas entre 155,826 beneficiados.

Pascual Ortiz Rubio repartió 1'486,745 hectáreas entre 84,000 beneficiados.

Abelardo L. Rodríguez 798,982 hectáreas entre 161,327 beneficiados.

Lázaro Cárdenas repartió 17'889,701 hectáreas entre 774,009 beneficiados.

Manuel Avila Camacho repartió 5'518,970 hectáreas entre .... 112,447 beneficiados.

Miguel Alemán repartió 3'844,744 hectáreas entre 85'026 beneficiados.

Adolfo Ruiz Cortines repartió 3'198,780 entre 59,929 beneficiados.

Adolfo López Mateos repartió un total de 16'004,170 hectáreas (El Derecho Agrario en México.—Dra. Martha Chávez P. de Velázquez págs. de la 330 a las 363; Edit. Porrúa, 2a. Edic. 1970).

En total las tierras entregadas en definitiva a los ejidatarios de México, tanto por restitución como por dotación desde 1916 hasta el 1o. de agosto de 1958 fue de 38'245,627 hectáreas es decir algo más del 16 por ciento de toda la superficie del país esta cantidad de tierras favoreció a 2'117,970 campesinos (Jesús Silva Herzog.—ob. cit. pág. 535).

c).—LA CONFIRMACION DE LOS BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS.

La Ley del 6 de enero de 1915 quedó comprendida dentro del artículo 27 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, actualmente en vigor, por lo que aparte de lo que dispuso este precepto constitucional respecto de la redistribución de las tierras, de conformidad con la Ley del 6 de enero de 1915, se llevó a cabo la redistribución de las tierras, aguas y montes mediante la restitución y dotación de ejidos a los pueblos.

La Ley de 6 de enero de 1915, al quedar subsumida en el citado artículo 27 se elevó a la categoría de Ley Constitucional. Pero claro está, hacía falta expedir las leyes reglamentarias para llevar a la práctica los postulados constitucionales del artículo 27 constitucional y de la propia Ley del 6 de enero de 1915; así se expidieron una serie de circulares por la Comisión Nacional Agraria y posteriormente las Leyes Reglamentarias Agrarias sobre la adjudicación de tierras aguas y montes; siendo entre otras y en obvio de ennumerarlas todas; se tienen en el caso: los Códigos Agrarios de 22 de marzo de 1934 expedido en el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, el código Agrario de 30 de septiembre de 1940 expedido por el Presidente Lázaro Cárdenas; el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho y la actual Ley Federal de Reforma Agraria, expedida por el Presidente Luis Echeverría Alvarez de 22 de marzo de 1971 y que entró en vigor el 1o. de mayo de ese año.

Con posterioridad se apunta lo que dispone la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, que desamortiza en su artículo octavo los bienes comunales de los pueblos, ya que no quedaron exceptuados estos bienes en este precepto, aunque sí menciona que se respetarán los ejidos, pero hemos de recordar que los ejidos en la época colonial, fueron uno de los tipos de carácter comunal, pero los demás bienes de esta clase como las tierras de fundos legales; las de parcialidad o común repartimiento, los propios y las tierras aguas y montes de la comunidad, no quedaron exceptuados por tanto se auspició el fraccionamiento de los bienes comunales de los pueblos con excepción de los ejidos por lo que de hecho y de derecho se procedió a fraccionar los bienes comunales de los pueblos adjudicandose a los arrendatarios, pero bien sabemos que muchos pueblos no aceptaron el fraccionamiento de esos bienes comunales y de hecho los vinieron poseyendo, pero a quienes se adjudicó en la individual fueron despojados de los mismos por diversos procedimientos, lo que se reconoció en la exposición de motivos de la Ley del 6 de enero de 1915; por eso se estableció en la propia Ley la nulidad de las enajenaciones que se hubieren hecho en forma irregular despojando de sus tierras a los pueblos y que en consecuencia se declaraban nulas, expresamente todas las enajenaciones de tierras aguas y montes hechas a los pueblos en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856 y otras leyes así como las concesiones o composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, de Hacienda o cualquier otra autoridad federal a partir del 1o. de diciembre de 1876, así como todos los apeos y deslindes practicados durante el período de los gobiernos de Porfirio Díaz, diligencias practicadas por compañías como las deslindadoras, por jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación por las cuales se ocuparon ilegalmente las tierras, aguas y montes de los ejidos o de cualquier otra clase de carácter comunal, mismas disposiciones que quedan comprendidas en el original artículo 27 constitucional, como actualmente aparece en la fracción VIII del citado precepto.

Pero aunque nos venimos refiriendo a la restitución de bienes comunales de los pueblos, otra cosa es cuando éstos están en po-

sesión de sus bienes comunales pero no legalizada su propiedad y posesión y será hasta el Código Agrario del 30 de septiembre de 1940 que en sus artículos del 272 al 277 se refiere a la confirmación y titulación de esos bienes, mediante una resolución presidencial como lo expresaba el artículo 35 de ese Ordenamiento y posteriormente, el artículo 33 del Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942. La facultad de la autoridad para confirmar y titular bienes se encuentra contenida en la fracción VII del artículo 27 constitucional que dice que "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeron".

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terreno comunales cualquiera que sea el orígen de éstos, se halle pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve confrome el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;"

De acuerdo con la reforma de que fué objeto este artículo por Decreto de fecha 6 de Diciembre de 1937, sobre el procedimiento para la titulación y deslinde de los bienes comunales a quienes los vienen poseyendo, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez dice: "Que existen en la República Mexicana algunos grupos de indígenas que poseen tierras desde la época colonial en forma comunal por virtud de que no sufrieron la aplicación de las leyes de desamortización ni del artículo 27 de la Constitución de 1857, algunos de esos grupos vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante el virreinato, otros recibieron tierras por órden de dichos monar-

cas durante el gran proceso de concentración de los indios dispersos en pueblos" (ob. cit. pág. 375,)

Al efecto es necesario aclarar que no es cierto como lo dice el Dr. Lucio Mendieta y Núñez que existen en la República algunos grupos de indígenas que poseen tierras desde la época colonial en forma comunal porque no escierto que sean "algunos" grupos de indígenas, sino son pueblos, rancherías comunidades congregaciones, en gran número como lo reconoció la Iey de 6 de enero de 1915 los que vienen poseyendo esas tierras con carácter comunal, ni tampoco son solo pueblos de indígenas sino de individuos originarios del lugar que pueden ser indígenas, mestizos o de raza blanca, ni tampoco que exclusivamente sean bienes de propiedad comunal desde la época de la colonia porque como lo dice la Ley de 6 de enero de 1915 hay muchos pueblos que se han formado con posterioridad de familias que han crecido, dando origen a esas comunidades, pueblos y congregaciones y a los cuales hay que proteger para confirmarles sus tierras, aguas y montes, mediante una resolución presidencial; pueblos con bienes comunales asentados en la mayoría de los Estados de la República como Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala, Michoacán, Estado de México, D. F., Durango, etc., que vienen poseyendo grandes superficies de terrenos de carácter comunal. Quienes han promovido gran número de expedientes de confirmación y titulación de sus bienes comunales los que en gran parte se han resuelto y otros siguen pendientes de concluirse, porque ha faltado personal técnico, en otras ocasiones por los conflictos de límderos que han surgido con terrenos comunales o particulares colindantes así como por conflictos también de límites con pequeñas porciones de terrenos de propiedad particular o de poseedores también de terrenos enclavados dentro de los terrenos comunales a confirmar.

La Ley Federal de Reforma Agraria que consta de 7 libros; el I sobre Organización y Distribución de las Autoridades Agrarias, así como del cuerpo Consultivo Agrario. El libro II que se refiere a los Comités Particulares Ejecutivos, Organización de las Autoridades Ejidales y Comunales; Régimen de Propiedad; Bienes Agrarios de la Unidad Agrícola Industrial, Régimen Fiscal.—El libro III

que señala sobre el Régimen de explotación de los bienes ejidales y comunales; de la producción del Crédito de los Fondos Comunes y su Administración, de la comercialización. El libro IV sobre la Redistribución de la Propiedad Agraria; tratando en su título 4o. capítulo único respecto de los bienes comunales. El libro V sobre los procedimientos agrarios, señalando en su título 4o. el reconocimiento y titulación de los bienes comunales. En su libro VI nos habla sobre el Registro y Planeación Agrarios y el libro VII sobre responsabilidad en materia agraria.

Respecto del título 4o. capítulo único, de bienes comunales están enumerados los preceptos 267 y 268 de la citada Ley expresando:

Artículo 267.—"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200 de esta Ley, sea, además originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias".

Artículo 268: "para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos".

Estos artículos están señalando los derechos que corresponden a las comunidades siguiendo los lineamientos torales marcados por el artículo 27 constitucional en la fracción VII que se ha transcrito y como es natural en el artículo 267 se le han introducido una adición con respecto al precepto 128 del Código Agrario derogado

de 1942, ya que se está ordenando actualmente que sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les corresponda y a disfrutar de los bienes de uso común siempre que se llenen los siguientes requisitos que se establecen por el artículo 200 de esta Ley, además ser originario o vecino de la comunidad solicitante con una residencia de 5 años a partir de la solicitud o sea que ya no podrán considerarse como beneficiados con bienes comunales quienes no llenen estos requisitos.

El artículo 268 sigue conservando la misma redacción del artículo 129 del Código Agrario de 1942, en el que se establece la preferencia de los núcleos de población con bienes comunales para el uso y aprovechamiento de las aguas en la misma forma que los ejidos, o sea que se les da facilidades a estas entidades para el aprovechamiento de esas aguas, tanto para el riesgo de sus tierras como para uso doméstico .

Por lo que se refiere al libro V título 4o. capítulo 1o. que trata del reconocimiento y titulación de bienes comunales en cuánto el procedimiento a seguir, tenemos el artículo 356 que dice: "La Delegación Agraria, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer, o titular correctamente, los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos siempre que los terrenos reclamados se hallen dentro de la entidad de su jurisdicción.

Cuando estos terrenos se encuentran dentro de los límites de dos o más entidades, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización señalará en cual de las dos Delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos el Departamento podrá avocarse directamente al conocimiento del asunto". Este precepto prescribe que la Delegación Agraria podrá iniciar de oficio, es decir sin necesidad de que la Comunidad se lo pida, el expediente de confirmación y titulación de bienes comunales, el que también podrá iniciar a petición de parte siempre que no haya conflicto de linderos.

El artículo 357 de la Ley de Reforma Agraria dispone que:

"Recibida la solicitud o iniciado el procedimiento de oficio, la autoridad agraria que intervenga procederá en el plazo de diez días a publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente en cuestión en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren los bienes que señalen las comunidades para cumplir con esta obligación, los delegados que hayan iniciado el procedimiento enviarán de inmediato copia de la solicitud o del acuerdo al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". Este precepto está indicando que la solicitud debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentra la comunidad que solicita la confirmación de sus bienes publicación que tiene el efecto de notificación a los interesados para que hagan valer sus derechos dentro del procedimiento, surtiendo efectos contra terceros.

El artículo 358 ordena que iniciado el procedimiento el poblado interesado elegirá por mayoría d evotos de todos los presuntos comuneros un representante propietario y otros suplente para apersonarse en los trámites de su expediente hasta su resolución. También encontramos dentro de este capítulo el 359 que señala sobre los trámites que deben realizar las autoridades agrarias y en los plazos que precisan como localizar la propiedad comunal levantar el censo general de población verificar en el campo, es decir en el terreno mismo los datos que demuestren la posesión y actos de dominio que realice la comunidad interesada.

El artículo 360 dice que: "Hecha la publicación y realizados los trabajos a que se refiere el artículo anterior, se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días, para que expongan lo que a sus derechos convenga dentro del mismo plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista. Este precepto tiene de importancia para la defensa de los bienes comunales que se da intervención al Instituto Nacional Indigenista en la tramitación de los expedientes de bienes comunales, dando su opinión con el fin de proteger los derechos de la comunidad que trata de que se le confirmen.

Los artículos del 362 al 366 dicen lo siguiente sobre la materia que nos ocupa:

Artículo 362.—"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dictaminará sobre la autenticidad de los títulos presentados y con ese dictamen y los demás elementos de juicio que obren en el expediente, formulará en el término de treinta días el proyecto de acuerdo de reconocimiento y titulación que se llevará a resolución del Presidente de la República.

Artículo 363.—"La Resolución Presidencial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad o Entidades correspondientes".

Artículo 364.—La ejecución de las resoluciones presidenciales por las que se reconozca la propiedad de comunidades, se efectuará por la Delegación Agraria deslindando los terrenos reconocidos y señalando las fracciones que poseean los comuneros en lo particular haciéndose la designación del Comisariado y del Consejo de Bienes Comunales, en caso de que éstos no existan.

Artículo 365.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro de los 120 días posteriores a la ejecución de una resolución presidencial que reconozca la propiedad a las comunidades, realizará los estudios y trabajos siguientes: Uno económico y social, para el desarrollo rural y bienestar de la comunidad; dos, los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad; 3.—Para la regularización de fundos legales y zonas de urbanización; 4.—Para el establecimiento de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer, en los términos que señala esta Ley y 5.—Acerca de la producción, para determinar el porcentaje que dentro del límite legal les corresponda pagar como impuesto predial.

Artículo 366.—Si surgieren durante la tramitación del expediente conflictos por límites, respecto del bien comunal, se suspenderá el procedimiento, el cual se continuará en la vía de restitución,

si el conflicto fuere con un particular o en la vía de conflicto por límites ,si éste fuere un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales. Al efecto, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se avocará de oficio al conocimiento de los conflictos de límites entre los núcleos de población comprendidos entre los terrenos comunales o con los colindantes de la comunidad. Igualmente procederá a hacer el levantamiento conjunto de las pequeñas propiedades que existen dentro de los terrenos incluyendo su avalúo. En los preceptos citados como puede verse se trata del reconocimiento y titulación de esos bienes por el Presidente de la República, del Registro de la resolución presidencial respectiva, de su ejecución consistente en deslindar y amojonar los terrenos confirmados y de la designación de un Comisariado de Bienes Comunales, a fin de representar a la Comunidad en toda clase de trámites, así como de los estudios socioeconómicos que debe realizar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a fin de determinar entre otros aspectos el desarrollo de la comunidad rural. Así como que si dentro del trámite del expediente de confirmación surgieren conflictos de linderos con un particular, el expediente se tramitará por la vía de restitución o en la vía de conflicto por límites si fuere con un núcleo de población ejidal o de bienes comunales.

Respecto de la naturaleza de los bienes comunales desde que han sido reconocidos sus derechos a los pueblos es que siempre han estado fuera del comercio, y al efecto la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor establece en su artículo 52 que los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, que no podrán enajenarse arrendarse o hipotecarse, etc. Es decir que los núcleos de población son propietarios de esas tierras, teniendo el derecho de usar y disfrutar de ellas y disponer pero con limitaciones como por ejemplo en el caso de la sucesión o sea que el titular puede heredar sus derechos al familiar que designe.

Respecto de los bienes comunales de los pueblos ha expresado el Lic. Angel Caso: "se trata de núcleos de aborígenes de cultura escasa y civilización poco menos que nula. La diferencia sustancial con el régimen ejidal es que en estos vínculos también las tierras

laborables son comunales al igual que los pastos, los bosques y las aguas" (Angel Caso.—Derecho Agrario pág. 247; edit. Porrúa; Edic. 1950).

En efecto tanto las tierras ejidales como las comunales son propiedad de los pueblos colectivamente, pero las tierras ejidales se conceden en calidad de laborables, mientras que las que se confirman a los núclos de población que han venido poseyendo puede ser laborables o no.

Por lo que se refiere a que los núcleos de población con bienes comunales son de escasa cultura y civilización poco menos que nula; no compartimos esta idea del tratadista mencionado, porque consideramos fundadamente que el legislador nunca tuvo en mente semejantes ideas negativas sino que confirmó y tituló bienes comunales de los pueblos de escasa o avanzada cultura, teniendo en consideración la necesidad de reafirmar sus derechos sobre sus tierras, aguas y montes, sin que erogaran ninguna cantidad de dinero por gastos de trámites y adjudicación de terrenos, ya que la Reforma Agraria es un movimiento social revolucionario instituído por el pueblo para beneficio del propio pueblo haciendo caso omiso de su cultura escasa o abundante.

La Ley Federal de Reforma Agraria, considera a los pueblos con bienes comunales en la misma categoría que a los ejidos y la pequeña propiedad, para tener derechos y preferencias en sus formas de organización para su explotación y en que intervendrán las diversas dependencias del Ejecutivo Federal como el D. A. A. C., la S. A. G., etc., para impulsar su explotación, otorgándoles asesoría técnica, crédito, etc., según lo previenen los diversos preceptos contenidos en el Libro Tercero de la citada Ley. Consecuentemente los bienes comunales de los pueblos ya pueden trabajarse en forma organizada y sistemática para beneficio de los comuneros, de las comunidades y de México.

d).—EL FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

De conformidad con el plan de Ayutla reformado en Acapulco el 17 de octubre de 1855 se expidió la convocatoria para la reunión de un Congreso Extraordinario Constituyente, el cual dió principio en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y terminó el 5 de febrero del año siguiente de 1857 al concluirse la nueva Carta Fundamental de México, que estuvo vigente durante 60 años.

Inevitablemente en las sesiones del Congreso se planteó en más de una ocasión el problema de la tenencia de la tierra, sobre esta materia es interesante conocer lo que pensaron Arriaga, Vallarta, Olvera y Castillo Velazco.

El artículo 27 del proyecto constitucional presentado a las deliberaciones del Congreso decía lo siguiente: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

Ponciano Arriaga, que fue presidente de la Comisión redactora del citado proyecto, en la exposición de motivos manifestó que era de justicia decir que algunas cuestiones, que tenían por objeto introducir reformas sociales, habían sido aceptadas por la mayoría de los comisionados y que figuraban en el proyecto; pero hizo notar que se desecharon todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a procurar por medios indirectos la división de los inmensos terrenos en poder de unos cuantos poseedores, a corregir los abusos que todos los días se cometían invocando aquel sagrado e inviolabe derecho. Agregó que en consecuencia nada se hizo para poner en actividad la riqueza territorial y agrícola de la Nación estancada y reducida a monopolios intolerables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos estaban condenados a ser meros instrumentos de producción en provecho exclusivo del terrateniente, sin que aquellos gozaran sino de una parte ínfima del fruto de su trabajo o condenados a vivir ociosos e impotentes porque carecían de medios para ejercer su industria y en otra parte

de la exposición de motivos Arriaga añade que nuestras leyes han hecho muy poco o nada en favor de las mayorías laboriosas, tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los grandes capitalistas.

Pero donde el pensamiento de Arriaga se exterioriza con nitidéz y valentía es en su voto particular sobre el problema de la propiedad de la tierra; en su discurso que pronunció en el Congreso Constituyente dijo:

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

Ese pueblo, no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

Poseedores de tierras hay en la República Mexicana que en fincas de campo o haciendas rústicas ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados Soberanos, y aún más dilatadas que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.

En esta grande extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo adonde ni cómo emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria o les impone condiciones exhorbitantes.

¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez por las vías legales de la esfera de colonos abyectos y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita, en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?

Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la Ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra.

El esfuerzo de la educación, es decir la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aún sabios si se quiere pero no ha servido para darles capitales ni materiales, Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles pero sin recursos. La sociedad en su parte material se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada.

Todos los que estaban fuera de las ventajas positivas del estado de cosas, buscaron su bienestar en la política y se hicieron agitadores. Y todos los que disfrutaban esas ventajas las saborearon y se hicieron egoístas.

Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la Nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud y entre tanto la situación del mayor número de nuestros conciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba o en los Estados Unidos del Norte? Cómo y cuándo se piensa en la suerte de los proletarios de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas sino por los mandarines arbitrarios

del régimen colonial. ¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros cuatro millones de pobres todo tipo de participio en los negocios políticos, toda opción a los empleos públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, declararlos cosas y no personas, y fundar un sistema de gobierno en que la aristocracia del dinero y cuando mucho la del talento sirviese de base a las instituciones? pues una de dos cosas es inevitable o ha de obrar por mucho tiempo en las entrañas de nuestro régimen político el elemento aristocrático de hecho y a pesar de lo que digan nuestras leyes fundamentales, y los señores de título y de rango, los lores de tierras, la casta privilegiada, la que monopoliza la riqueza territorial la que hace el agio con el sudor de sus sirvientes, ha de tener el poder y la influencia en todos los asuntos políticos y civiles, o es preciso indefectible, que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal; que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos y penetre en el corazón y en las venas de nuestra institución política el fecundo elemento de la igualdad democrática el poderoso elemento de la soberanía popular, el único legítimo el único a quien de derecho pertenece la autoridad. La Nación así lo quiere, los pueblos lo reclaman; la lucha está comenzada y tarde o temprano esa autoridad justa recobrará su predominio. La gran palabra "Reforma" ha sido pronunciada y es en vano que se pretenda poner diques al torrente de la luz y de la verdad". (Silva Herzog ob. cit. págs. 68 y 69).

Arriaga advertía con claridad cenital la tremenda e irritante desigualdad existente en el país, originada fundamentalmente por la concentración de la propiedad de la tierra; sabía bien que no era posible constituir un gobierno popular si millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos o en los campos desolados en que habían nacido y estaba seguro de que México no podría jamás llegar a ser un país democrático, en el cual gozaran de libertad los ciudadanos, sin mejorar las condiciones materiales de su existencia.

Castillo Velasco, diputado constituyente, propuso que todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia.

Los liberales mexicanos, bueno es insistir en ello nunca asumieron una actitud contraria a la religión. Sabían bien que la religión es doctrina, es creencia, es fe y atañe a lo íntimo de la conciencia; pero sabían de igual manera que el clero es una institución política susceptible de modificarse al convenir así a los intereses de la sociedad. Por eso Comonfort y su ministro de Hacienda al expedir la Ley de 25 de junio de 1856 se cuidaron de que no contuviera ataque alguno a la religión, de no plantear ningún problema religioso y darle un contenido exclusivamente económico y hacendario, como se precisó en la circular dirigida por Lerdo de Tejada a los gobernadores de los Estados junto con la ley arriba citada.

La ley de 25 de junio de 1856 tuvo como objeto desamortizar las propiedades rústicas y urbanas de las corporaciones instituidas en forma permanente entre las que se encontraban las del clero y fue enviada al Congreso Extraordinario Constituyente para su aprobación.

Se acordó la dispensa de trámites y al pasarse a la discusión, hablaron en pro los diputados Zarco, Prieto, y Romero. Objeciones de cierto peso fueron presentadas por Ramírez, Moreno Vallarta y Balcárcel. La ley se aprobó por 78 votos contra 15 y el gobierno recibió el respaldo de la asamblea. Este acto fue seguramente el de mayor trascendencia en materia de propiedad, no sólo en el seno del Congreso sino en la historia de México independiente hasta esa memorable fecha.

De la Ley de Desamortización transcribimos en seguida los artículos que tienen mayor significación:

ARTICULO 1o.—"Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones cívicas o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual".

ARTICULO 8.—"Sólo se exceptúan de la enagenación que que-

da prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, casas de corrección y beneficencia, mercados. Como parte de cada uno de estos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

ARTICULO 11. — No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses al remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien se finque el remate, quedando a reconocer el resto a favor de la corporación".

ARTICULO 25.—"Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo octavo. respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

ARTICULO 26.—"En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones por redención de capitales, nuevas donaciones u otro título podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertirlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

ARTICULO 29. — Las escrituras de adjudicación o remate se otorgarán a los compradores por los representantes de las corporaciones que enajenen; más si éstos se rehusasen, después de hacerles una notificación judicial para que concurran al otorgamiento, se

verificará éste en nombre de la corporación por la primera autoridad política o el juez de Primera Instancia del partido con vista de la cantidad de renta designada a los contratos de arrendamiento; o en los últimos recibos que presenten los arrendatarios.

ARTICULO 32. — Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de cinco por ciento, que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la Ley del 13 de febrero de este año, en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas partes en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses toda la alcabala se pagará en numerario.

ARTICULO 33.—Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate o adjudicación.

La lectura de los artículos insertos muestra el espíritu del legislador y su propósito como antes se dijo de no privar al clero de sus riquezas, puesto que en el artículo 26 se le autorizó para invertir el producto de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas agrícolas, industriales o mercantiles.

La Ley de Desamortización tuvo que ser muy luego aclarada y perfeccionada por medio de Reglamentos y Circulares no obstante lo cual sus resultados no fueron satisfactorios ni respondieron a los propósitos del gobierno.

El artículo 27 de la Constitución Federal de cinco de febrero de 1857 quedó aprobado en forma definitiva en la forma siguiente:

ARTICULO 27.—"La propiedad de las personas no puede ser

ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ella haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

De suerte que dicho artículo ratificó la Ley de Desamortización con disgusto del clero y dejó prácticamente sin resolver el problema del latifundismo.

Sin embargo, los elementos conservadores y principalmente el clero estuvieron en contra de la nueva ley fundamental, tanto por la desamortización de los bienes eclesiásticos, como por haberse establecido la tolerancia religiosa. El Vaticano lanzó sobre México sus anatemas preñados de indignación y de ira.

Ya se sabe que uno de los fines de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, fue constituir la pequeña propiedad. Los efectos fueron en gran medida completamente contrarios. Los arrendatarios no pudieron o no se atrevieron a adjuidicarse las propiedades rústicas y urbanas del clero, por dos razones, la primera, porque no tenían para pagar la alcabala del cinco por ciento, ni para hacer los gastos que demandaba la expedición de las escrituras; y la segunda, porque el clero los amenazó con la excomunión. En cambio no pocos hacendados y otras personas acaudaladas se presentaron como denunciantes y así se adueñaron de la propiedad raíz del clero con la seguridad de adquirirla en condiciones ventajosas, respecto a otros interesados, puesto que la ley reconocía al denunciante la octava parte del valor de la finca denunciada. Años después y mediante la entrega de ciertas sumas a la iglesia, se les levantó la excomunión.

La conclusión es obvia. La Ley de Desamortización y el artícu-

lo 27 en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores.

La Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, está firmada por el entonces Presidente de la República, don Manuel González y por Carlos Pacheco, secretario de Colonización, Industria y Comercio, como se denominaba en aquellos tiempos a esta dependencia del Ejecutivo Federal y en su artículo 18 decía: —"El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

El artículo 19 de esta ley, estableció que para obtener la autorización, las compañías han de designar los terrenos baldíos que tratan de habilitar, su extensión aproximativa y el número de colonos que han de establecer en ellos en un tiempo dado".

El artículo 21 de dicha ley, dijo lo siguiente: "En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas, bajo la pena de perder en los dos casos, las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la nación.

Ahora pasemos a dar algunas cifras sobre las flamantes compañías deslindadoras, con datos tomados de una de las fuentes serias que hay sobre el particular. Decimos lo anterior porque los datos de que puede echarse mano, coinciden en términos generales pero no con exactitud matemática.

De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,2000.000 hectáreas

De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir, sin pago alguno 10,700.000 hectáreas y se les vendieron a vil precio 14,800.000 más. Total 25,500.000 hectáreas, o sea algo más del trece por ciento de la superficie total de la República. Por lo tanto, solamente quedaron 4,700.000 hectáreas, a favor de la nación. Empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

Todavía de 1890, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16,800.000 hectáreas quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas uno de los socios adquirió en Chihuahua 7,000.000 de hectáreas, otro en Oaxaca,..... 12,000.000; dos socios en Durango 2,000.000 y cuatro en Baja California 11,500.000; de manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22,500.000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial y para mejor comprensión de tales adjudicaciones es útil ofrecer los siguientes datos sobre la superficie de alguos Estados de la República: Aguascalientes, 647,200 hectáreas; Colima 520,500 hectáreas; Morelos 496,400 hectáreas; Tlaxcala 402,700 hectáreas; Distrito Federal 148,300 hectáreas, total ..... 2,315,100 o sea que la superficie de cinco entidades federativas es de menos de la mitad de lo adjudicado a una sola persona en el Estado de Chihuahua. Pero hay algo más; la extensión territorial de Costa Rica, es de 5,190.000 hectáreas: la de Panamá de 7,401.000 hectáreas; la de El Salvador, de 3,412,600 hectáreas y la de Haití de 2,784,000; suman 18,788,000 hectáreas; de lo que resulta que los ocho individuos a que se hace referencia en el párrafo anterior eran dueños de tan dilatados territorios, que superaban la superficie de cuatro naciones de América; este latifundismo absurdo y voraz repitámoslo, no tiene probablemente precedente en ningún país del mundo. (Silva Hersog ob. cit. pág. 117).

La acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes so-

bre baldíos de 1883, 1894 y 1902, agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra.

Claro está que no había en México la asombrosa cantidad de terrenos baldíos que deslindaron para adueñarse de buena parte de ellos las compañías deslindadoras; 49,000,000 de hectáreas, la cuarta parte de todo el territorio mexicano. Cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, en particular tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos a juicio de los influyentes covachuelistas al servicio de las compañías, tierras heredadas de padres a hijos desde la época colonial; fecundadas con el sudor de varias generaciones. Los tribunales, por supuesto, fallaban siempre a favor de los poderosos.

Los propósitos de la colonización, como era de esperarse, fracasaron una vez más, fundamentalmente por las razones que ya hemos expuesto con anterioridad.

Ahora bien, en la convención del Partido Antirreeleccionista, celebrada en la ciudad de México del 15 al 17 de abril de 1910, se aprobaron los lineamientos generales de la política que debía normar la conducta de los candidatos del partido. En la base quinta de dichos lineamientos generales se habla de establecer bancos refaccionarios para el fomento de la agricultura y del comercio; y en el programa de gobierno de los señores Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez, los candidatos a la Presidencia y vicepresidencia de la República, se comprometen a mejorar las condiciones de vida de la raza indígena en general, particularmente la de los indios mayos y yaquis, repatriando a los deportados y fundando colonias agrícolas en los terrenos nacionales o en los que puedan adquirirse con tal objeto. "También se comprometen los candidatos —Clásula octava— a promover el desarrollo de la grande y muy especialmente de la pequeña agricultura y la irrigación para cuyo objeto se destinará una parte de los recursos fiscales.

En 1910 todo el mes de septiembre se celebraron las fiestas del Centenario de la Independencia; pero cuando aún no se apagaba en los oídos de los capitalinos el eco de las fanfarrias, se supo en todo

el país que don Francisco I. Madero se había escapado de la ciudad de San Luis Potosí, que tenía por cárcel y ya estaba sano y salvo en los Estados Unidos. Se supo también que había redactado un plan revolucionario, desconociendo al gobierno del general Díaz e invitando al pueblo a la rebelión.

El artículo tercero del plan citado en su párrafo tercero, que es lo que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario y para que hubiera levantamientos armados en muchos lugares del país, desde el veinte de noviembre; dicho párrafo decía:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".

Durante el gobierno de don Francisco I. Madero, se creó para el estudio del problema agrario, la Comisión Nacional Agraria y la Comisión Agraria Ejecutiva. (Silva Herzog ob. cit. pág. 184), que son el antecedente indirecto de lo que hoy es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización junto con la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

En la época de Madero y para conseguir resultados prácticos, se ha nombrado del seno de la Comisión Nacional Agraria, un Comité Ejecutivo que está en contacto directo con la Dirección de Agricultura, con la Sección de Aguas de la Secretaría de Fomento y con la

Dirección Agraria, oficinas por las cuales se tramitan todos los negocios relacionados con el problema agrario.

Los zapatistas expidieron el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911; y procuraron cumplir con el mismo, pues el 30 de abril de 1912 se llevó a cabo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos. Tal acto debió haber tenido más bien carácter simbólico, a causa de las condiciones anormales derivadas de la contienda, pero ponía de relieve la sinceridad de Zapata y seguramente fortaleció el ánimo de sus soldados para proseguir la lucha.

Durante el gobierno de Victoriano Huerta, a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria se le llamaba Secretaría de Agricultura y Colonización y en su segundo informe de gobierno, se pone en conocimiento de los legisladores haber reducido a propiedad particular 46,485 hectáreas de terrenos nacionales que produjeron al Erario $ 70,335.00; salta a la vista el bajísimo precio a que fueron vendidas esas tierras, un peso cincuenta centavos por hectárea aproximadamente, lo que demuestra en el mejor de los casos que eran tierras de pésima calidad e inapropiadas para el cultivo.

En este documento (segundo informe presidencial de Huerta), se reconoce por el jefe de un gobierno reaccionario que la pequeña propiedad constituye la riqueza de los pueblos, así como la necesidad inaplazable del fraccionamiento de los grandes latifundios. Se ve con toda claridad que la cuestión de la tierra no era entonces, como no lo había sido nunca, un problema secundario o artificial, según el parecer de ciertos publicistas despistados, sino algo fundamental y ya insoslayable para lograr el adelanto agrícola del país a la vez que el mejoramiento económico y social del habitante de los campos.

Lucio Blanco, uno de los firmantes del "Plan de Guadalupe, el 30 de agosto de 1913, distribuyó en la hacienda de "Los Borregos", cercana a Matamoros, Tamaulipas, pequeñas parcelas entre los peones de la hacienda citada. Por supuesto que tal reparto no se apoyaba en ninguna ley, sino en la justicia que creía y sentía repre-

sentar el general revolucionario, según podemos leer en el libro del maestro Silva Herzog: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", algo semejante hizo en el sur de Tamaulipas, por aquellos meses, Alberto Carrera Torres, otro de los adalides de la revolución.

El general Pablo González, comandante en jefe del Cuerpo del Ejército del Noroeste, el tres de septiembre, decretó la abolición de todas las deudas de los peones en las haciendas y ranchos en los Estados de Puebla y Tlaxcala.

El doce de diciembre, don Venustiano Carranza, en su calidad de jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió un decreto de enorme trascendencia, ratificando y adicionando el Plan de Guadalupe, en el decreto citado, el señor Carranza se concede a sí mismo facultades extraordinarias para legislar y de hecho se erige en dictador.

En el decreto en cuestión se anuncia en forma precisa que se expedirán y pondrán en vigor desde luego leyes tendientes a modificar la estructura y organización de la sociedad mexicana. En cuanto al problema de la tierra, se dice que se dictarán: "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, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz, legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias" y se anuncia de modo expreso que el fraccionamiento de las grandes haciendas se llevará al cabo por causa de utilidad pública, sin que se mencione la palabra indemnización como en otros casos semejantes.

En seguida el Presidente Venustiano Carranza expide la ley del seis de enero de 1915, del que es autor el licenciado Luis Cabrera y que junto con las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia de 1856 y 1859 respectivamente son de la mayor trascendencia para la vida progresiva del país, esta ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar LA REFORMA

AGRARIA MEXICANA y la que ya hemos transcrito con anterioridad.

El reconocimiento de la pequeña propiedad, fue establecido ya en el artículo 27 Constitucional, pero en el mismo no se dijo acerca de su extensión ni calidad de las tierras que la debían de integrar, sin embargo el Constituyente de 1917 como una forma fundamental de la tenencia de la tierra reconoció en forma contundente que debía respetarse la pequeña propiedad ya que el país se encontraba constituído de grandes y pequeñas propiedades particulares y fue el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922 expedido por el Presidente Alvaro Obregón, el que fijó por primera vez en la legislación, la extensión de la pequeña propiedad pues en su artículo 14 estableció que quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades.

I.—Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad;

II.—Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular;

III.—Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

IV.—Las unidades que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de las propiedades deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible".

A partir de esta Ley se vino reglamentando lo referente a la pequeña propiedad agrícola, como los Códigos Agrarios que ya hemos mencionado.

Sin embargo por Decreto de 10 de enero de 1934 que reformó al artículo 27 Constitucional, se estableció que para que se respe-

tara la pequeña propiedad por afectaciones agrarias debería estar en explotación. Como en realidad en muchas ocasiones fue afectada la pequeña propiedad en forma errónea o intencionalmente, por ello se estimó necesario elevar su protección al rango de CONSTITUCIONAL, por lo que fue adicionado el artículo 27 Constitucional para establecer por primera vez sobre la extensión y calidad de las tierras, así como el respeto a la misma por las autoridades agrarias.

Las diferentes leyes agrarias, así como los Códigos Agrarios y la Ley Federal de Reforma Agraria no dan un concepto ni definen lo que se entiende por pequeña propiedad agrícola pero sí desde luego se aplica este término para especificar que la pequeña propiedad agrícola en explotación es la superficie dedicada a la agricultura o a la ganadería que se respetará en las resoluciones agrarias que otorguen tierras a los pueblos, pero la pequeña propiedad debe de estar en explotación; al respecto el Dr. Lucio Mendieta y Núñez dice que: "En cuanto al requisito de la explotación consideramos que entraña una reforma atinada.... Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no desempeña la función social que le está encomendada y, en consecuencia, faltando la razón por la cual se ordena que se le respete, ese respeto, en lugar de ser útil a la socidad, es nocivo..." (El Problema Agrario de México, pág. 231 8a. Edición, Dr. Lucio Mendieta y Núñez).

Entonces la pequeña propiedad está protegida constitucionalmente, señalándose más adelante cuales son las superficies por las calidades de las tierras, lo que se entiende por pequeña propiedad y la Ley Federal de Reforma Agraria reglamentando ese precepto constitucional en su artículo 249 y siguientes señala cuáles son las tierras que son inafectables en materia agraria, considerándose que la pequeña propiedad que es la máxima extensión superficial de tierras aprovechables que puede tener un campesino al que se ha considerado como de la clase media y que con su trabajo pueda atender personalmente la explotación de esa pequeña propiedad.

Las autoridades agrarias en la aplicación de las Leyes Agrarias han procurado siempre el respeto a la pequeña propiedad agrí-

cola en explotación como lo ordena nuestra Carta Magna en vigor.

e).—FASE TECNICA Y CREDITICIA EN MATERIA AGRARIA.

Para llevar adelante la Reforma Agraria, no solamente es necesario consolidar la pequeña propiedad; al ejido y a los bienes comunales de los pueblos mediante la entrega de la tierra; sino que requiere de manera esencial de la fase técnica para una debida organización y tecnificación en la explotación de las tierras aguas y montes, de tal forma que el campesino con el menor esfuerzo, alcance óptimos rendimientos, pero ello solamente lo puede lograr utilizando los principios y elementos que aconseja la técnica, precisamente los elementos de la producción y para que exista una buena explotación de la tierra se requiere de una adecuada organización.

Los elementos de la producción son la tierra el trabajo, el capital y la organización. Ya los campesinos de que hablamos tienen la tierra, aportan su trabajo, pero falta la organización en donde encontramos las técnicas para la mejor explotación de la tierra, entendiendo por técnica, la aplicación de las ciencias y de las artes, para trabajar con mejor éxito la tierra; en consecuencia necesitamos que haya reglas técnicas, que haya conocimientos científicos para la explotación agropecuaria y que sean aplicables en el agro.

Al efecto la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 9o. encomienda a la Secretaría de Agricultura y Ganadería planear, fomentar y asesorar técnicamente a los campesinos para la obtención de la producción de toda clase de productos agrícolas, así como para la cría y fomento de toda clase de animales domésticos y también para establecer métodos y organizar y encausar toda clase de métodos en favor de la agricultura. Asimismo la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 11 encomienda al titular de esta Secretaría todas las funciones y atribuciones para establecer los medios técnicos adecuados para el fomento de todos los recursos agrícolas, ganaderos, forestales; así como para su industrialización.

Por lo que se refiere al D. A. A. C. la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 17 le encomienda además de entregar las tierras aguas y montes a los campesinos, por los medios que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, aquí le dá facultades para planificar, organizar y promover todo lo relativo a la producción agropecuaria con la cooperación de la S. A. G. así como para propiciar el desarrollo de la industria rural y el artículo 128 y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agraria encomienda al D. A. A. C. desarrollar una serie de estudios técnicos, elaboración de programas con la intervención de otras dependencias para establecer una intensa y adecuada explotación de los bienes agrarios entre otros los de los ejidos.

También la S. E. P. contribuye a la enseñanza técnica entre la niñez campesina a través de sus escuelas rurales y agropecuarias que tiene diseminadas en todo el ámbito nacional. La escuela Nacional de Agricultura que también depende de la S. E. P. contribuye al mejoramiento del medio rural preparando profesionales en la técnica agrícola.

El Instituto Indigenista creado por Ley de 10 de noviembre de 1948 publicado el 4 de diciembre de ese año contribuye con sus centros indigenistas a la enseñanza de técnicas del cultivo en los diversos puntos de la República Mexicana.

Podríamos seguir enumerando otras instituciones que coadyuvan en la enseñanza técnica para la explotación agropecuaria pero lo corto de este trabajo no lo permite.

Por lo que se refiere al Crédito Agrícola, este ha sido indispensable para llevarlo tanto a pequeños propietarios como ejidatarios y comuneros, a fin de que tengan los medios económicos para la explotación de sus recursos y al efecto se han expedido diversas leyes; como la de 30 de diciembre de 1955, vigente a la fecha.

Sobre el crédito decimos que este fluye al campo a través de la Banca privada directamente o indirectamente también va en su mayor parte a través de las Instituciones Oficiales, como son el Ban-

co Nacional de Crédito Ejidal que refacciona a los ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Agrícola que opera con las personas no ejidatarias, el Banco Nacional Agropecuario, que facilita fondos a los dos tipos de Bancos antes citados, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y las Instituciones descentralizadas de Estado.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Bancos Regionales de Crédito Ejidal y las Organizaciones Auxiliares que son las sociedades locales de crédito Ejidal. En forma similar opera el Crédito a no ejidatarios a través de su Banco correspondiente.

Para constituir una sociedad local de Crédito Ejidal, se requieren un número no menor de diez socios que sean ejidatarios que disfruten de posesión definitiva. Normalmente el Banco Nacional de Crédito Ejidal facilita el machote o formulario para que la sociedad se constituya y, en todo caso, aprueba la constitución, modificaciones y registro de dicha sociedad.

Artículo 51.—La autoridad suprema de una sociedad lo es la asamblea general de socios (Artículo 47) y una de sus principales finalidades es "obtener créditos para otorgarlos a su vez a los socios" (art. 38 fracción V), "Concediéndoles préstamos comerciales de avío, refaccionarios o inmobiliarios, en los términos de esta Ley" art. 80).

Tipos de préstamos.—De acuerdo con la ley vigente, existen los siguientes tipos de préstamos:

1.—Comerciales para fines productivos o de consumo, a plazo no mayor de 6 meses y con garantía de prenda de cosechas o productos de explotación agrícola sobre cuyo valor se prestará el 80%, o bien garantía de pagarés o letras de cambios suscritas solidariamente.

II.—De avío para gastos de Cultivo, Trabajos Agrícolas compra de semillas, Materiales, Abono, etc., otorgados a un plazo no mayor de 18 meses; su garantía son las mismas materias primas o Materiales adquiridos y las cosechas o productos Agrícolas que

se obtengan mediante esa inversión; y el monto del préstamo no sobrepasará el 70% del valor dado en garantía.

III.—Refaccionarios para compra, alquiler o venta de aperos de labranza, o maquinaria, animales de trabajo cría, cultivos cíclicos o permanentes, apertura de tierras al cultivo, obras y mejoras materiales Agrícolas de carácter transitorio; se garantiza con hipoteca y prenda sobre la finca, construcciones, maquinaria, etc., a cuyo fomento se destine el préstamo y el valor de éste no rebasará el valor de lo que se dé en garantía o el 50% de las cosechas. Los plazos varían desde 5, 8 ó 12 años.

IV.—Inmobiliarios, para adquisición de tierras, construcción de vías de comunicación, plantas, fábricas, talleres de uso Agrícola, obras de sanidad urbana de poblados rurales; el plazo será no mayor de 20 años; y su monto no sobrepasará el valor de lo que se dé en garantía o del 30% del valor de las cosechas; la garantía será hipoteca sobre los bienes que se adquieren con el crédito o que se mejoren.

SEGURO SOCIAL EN EL CAMPO.—El artículo 123 constitucional establece que: "se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos", el Congreso de la Unión expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio publicada el 19 de Enero de 1943 por el entonces Presidente de México General Manuel Avila Camacho, Ley que ha sufrido varias modificaciones. En la exposición de motivos de la Ley original del Seguro Social, se dijo "respecto de los ejidatarios, el único Seguro que postula la iniciativa es el de enfermedades generales y de maternidad en virtud de que la situación de aquellos diversa a la de los asalariados, presenta dificultades que no podrían salvarse para asegurarlos en los restantes riesgos, pues no estando regidas sus actividades por un contrato de trabajo, y por tanto, no existiendo ni un patrono, ni un salario falta de este modo una base firme para fijar los aportes y beneficios, sin que pueda estimarse como tal, los ingresos que obtienen, por hallarse supeditados a las eventualidades propias de las labores del campo".

El Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo se expidió el 10 de Agosto de 1960. En este Ordenamiento el artículo 8 distingue claramente entre el régimen del Seguro Social urbano ya consolidado a la fecha y el reciente régimen del Seguro Social del Campo, en su artículo 2 prescribe de los trabajadores del campo, respecto de los cuales obliga a su patrono a inscribirlos en el IMSS, en un plazo de cinco días, contados a partir de la fecha de iniciación de sus actividades o de la de ingreso del trabajador remitiéndolo el régimen de seguridad social urbano.

También se habla de los trabajadores estacionales del campo considerando que estos son los que laboran en explotaciones Agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, solo por temporadas; los patrones tienen obligación de inscribirlos en el I .M. S. S. mediante una lista que presentará dentro de los días siguientes al de iniciación del período y pagará igual por jornada-trabajador que pague el Estado y cuya cantidad se fijará periódicamente, siendo la primera cuota que se fijó la de $ 0.60.

A los miembros de las Sociedades locales de Crédito Ejidal y de Sociedades locales de Crédito Agrícola, el I. M. S. S. les expide una tarjeta de afiliación y están sujetos al régimen de contribución bipartita, pagan una cuota igual que la del gobierno Federal que se determina por unas tablas de cuotas anuales, una para explotaciones Agrícolas, otra para Ganaderas y una tercera para forestales.

Seguro Agrícola y Ganadero.—En el Diario Oficial de la Federación se publicó el 30 de Diciembre de 1961 la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero y en el del 6 de Septiembre de 1963 se publica su Reglamento expedido el 23 de Agosto del mismo año, la que tiene por objeto resarcir al agricultor de las diversas inversiones necesarias y directas efectuadas en el cultivo, para obtener una cosecha, cuando ésta se pierde total o parcialmente como consecuencia de la realización de algunos de los riesgos previstos en la Ley que comentamos; y para tal efecto crea la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. y las sociedades Mutualistas para operar dentro de los términos de la Ley; a este respecto la Dra.

Martha Chávez nos dice que "Los elementos que determinan la cubertura de la suma asegurada contra los riesgos incontrolables, normalmente lo son los costos de la producción, más el beneficio que le corresponde al agricultor, el valor rural de la cosecha, el costo unitario de la producción y la proporción entre éste y la suma asegurada. En otros términos, el 70% del valor de la cosecha es el costo de producción, lo integra el 50% del valor rural de la cosecha que corresponde a los gastos directos; el 10% a gastos indirectos y otro 10% a gastos generales; desprendiéndose que la cubertura representa el 70% del costo del cultivo y por tanto el 50% del valor rural de la cosecha, se dijo que en el estudio previo de la Ley. Se Aseguraron los vegetales y el ganado por cada cabeza, cuando se trata de especies cultivos y razas autorizadas por la s Secretarías de Hacienda y de Agricultura y Ganadería (art. 2 y 62 del Reglamento). Las Aseguradora Nacional formula programas de operaciones y aseguramientos con zonas de Seguro, especies de cultivos y razas, porcentajes de cuberturas, tazas de primas, Calendarios que se incluyen en las pólizas, modelo de pólizas, etc., (art. 16, 17, 18, 136, 37 y 82 del Reglamento), programas que se dan a conocer con la debida anticipación a cada ciclo Agrícola" (ob. cit. pág. 385).

Más adelante nos dice la propia Dra. Martha Chávez en su libro mencionado que el Seguro Agrícola Integral y Ganadero coadyuva con el mejoramiento de la Educación Técnica del productor Agropecuario, a través de los calendarios y previsiones de actividades a que debe sujetarse con motivos del aseguramiento; asimismo, facilita el incremento del Crédito al Asegurar y elevar los índices de recuperabilidad del mismo; mejora los índices nacional de Producción Agropecuaria y facilita la introducción del Seguro Social.

Aprovechamientos Forestales. Ley Forestal.—Además del consabido fundamento que estos aprovechamientos tienen en el artículo 27 Constitucional, señalaremos los siguientes antecedentes Legislativos: Acuerdo del 31 de Diciembre de 1924 que señaló la tarifa para la explotación de productos forestales el Decreto del 18 de Julio de 1925 que declaró que los bosques no eran susceptibles de ocupación; la Ley Forestal del 5 de Abril de 1926 expedida por Plu-

tarco Elías Calles; el Reglamento a la Ley Forestal de 8 de Septiembre de 1927; el acuerdo del 20 de Diciembre de 1940; el acuerdo del 22 de Enero de 1946 que autorizó la cesión de concesiones para explotar bosques y montes Nacionales; la Ley Forestal del 9 de Enero de 1960 publicada el 16 del mismo año y mes actualmente vigente, y el Reglamento de la Ley Forestal del 27 de Diciembre de 1960 publicado el 23 de Enero de 1961.

La finalidad que persigue la Ley Forestal es la conservación restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación Forestal, el Transporte y Comercio de los Productos Forestales y desarrollo e integración adecuados a la Industria Forestal; todo lo cual es de utilidad Pública.

El Reglamento de esta Ley hace factible la misma y menciona acerca de la vegetación Forestal y de dependencias que se relacionan con esta actividad, como la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de su Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, la Secretaría de Industria y Comercio, las Comisiones Forestales, de las entidades Federativas ,y los grupos cívicos Forestales (arts. 8, 9, 10, 27 y 107 de la Ley).

Higiene; por lo que se refiere a Higiene y Salubridad Rural la Secretaría de Salubridad y Asistencia se relaciona con el Programa de bienestar Social Rural creado por Decreto del 23 de Julio de 1956 publicado el 28 de Octubre del mismo año, y tiene como meta lograr la salud, el bienestar Físico, Moral y Social de todos los Habitantes de México y desde luego del Campesino; labor que realiza en concordancia con varias dependencias Oficiales Federales, esta Secretaría cuenta con diversos organismos que trabajan con el mismo fin.

Por Extensionismo Agrícola se entiende la explotación intensa de la tierra, pero en una forma racional empleando todos los medios que aconseja la técnica Agrícola, procedimientos, Maquinaria, Fertilizantes, rotación de cultivos para obtener el máximo de rendimiento de la tierra y el trabajo; y es la Secretaría de Agricultura

y Ganadería quien principalmente se encarga de ello, y es aconsejable acudir a este sistema para que el Campesino mexicano alcance mayor nivel económico en su medio. Esta Secretaría también se encarga de establecer Centros Experimentales de Semillas, Fertilizantes pastos, campos de demostración, etc., y todo aquello que ayude a elevar la calidad de nuestra agricultura.

La Colonización y los Núcleos de Población Ejidal.—Por colonización ejidal se entiende la colonización de terrenos baldíos por los campesinos o familias mexicanas. Durante el México independiente se dictaron leyes de baldíos y colonización para colonizar terrenos vacantes, pero esa colonización fracasó por la situación inestable del país. Durante el porfiriato, también se dictaron leyes de baldíos y colonización, pero sólo sirvieron para crear grandes latifundios a costa de las tierras de los pueblos y pequeños propietarios por eso también fracasó. Con la legislación agraria, se formaron colonias de pequeños propietarios.

Actualmente sólo se coloniza creando ejidos de acuerdo con lo ordenado por los artículos 204, 244 al 248 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En resumen el gobierno mexicano tiene en el problema agrario el principal problema de la República; para resolverlo, tiene a su alcance la educación, el crédito y la organización de todos los factores que en una o en otra forma coadyuvan a lograr el progreso del país.

Por lo que se refiere a la educación, en 1910 sólo existían en México 641 escuelas con 2,371 maestros que enseñaban a 83,824 escolares. Hoy existen más de trescientos mil maestros que diseminados por toda la República, educan a los mexicanos en edad escolar y su influencia se ha dejado sentir en todo el ámbito nacional, pues en la época en que nacieron los primeros internados rurales, los maestros que prestaban sus servicios en esas instituciones salían a los pueblos vecinos a persuadir muchachos para que se inscribieran en los nuevos internados, hablaban con sus padres para que consistieran el que sus hijos se fueran a estudiar a esos centros de nueva creación. Hoy ya plenamente convencidos de lo que significa la educación para su vida futura; ya no es necesario salir a conven-

cerlos de pueblo en pueblo, para que inscriban a sus hijos en las diversas escuelas con que cuenta México. Hoy ya no hay necesidad de hablarles de las ventajas de la educación; ahora son ellos los que acuden a inscribir a sus hijos, dándose el caso en que hay padres de familia que se pasan una o dos noches frente a un plantel de educación de secundaria, para apartar lugar y así lograr inscribir a sus hijos; a este respecto debemos decir que si el gobierno ha logrado casi resolver el problema de cupo en las escuelas primarias; no lo ha resuelto reconozcámoslo a nivel de educación secundaria en donde todavía es desproporcionadamente bajo el número de escuelas de este tipo con respecto a las escuelas primarias existentes; y con respecto a los planteles de educación superior al panorama por lo que respecta a su número es sencillamente angustioso, llegando a la conclusión de que el gobierno debe construir más escuelas secundarias, más vocacionales, más preparatorias y más tecnológicos y universidades, hasta dar cabida a todo mexicano que ambiciona superarse.

Para echar a andar un plan en el que satisfagan las metas descritas o sea de educación para todo mexicano que lo desee el gobierno cuenta con los impuestos que bien canalizados, el pueblo pagará con gusto.

Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por ser la dependencia que está más en contacto con el medio rural, podría si quisiera, hacer progresar verdaderamente a las comunidades rurales de México, crear una oficina que podría llamarse por ejemplo: "Oficina Coordinadora de Pasantías" o de cualquiera semejante, pero que tuviera por misión coordinar a todos los pasantes de todas las universidades del país en las diferentes carreras que se imparten con el fin de formar equipos de pasantes formados por ejemplo de un pasante de Medicina, una enfermera, un ingeniero, un agrónomo, un veterinario, un arquitecto, una trabajadora social y hasta un pasante de Derecho podría formar parte del grupo: podrían tener como coadyuvantes a los profesores del lugar. Yo estoy seguro de que un equipo así formado trabajando durante un periodo de tiempo de seis meses como mínimo, las comunidades rurales cambiarán de aspecto, ya que con el sólo hecho de asesorar a los lugareños en la especialidad de cada pasante, México sería en pocos años un país distinto al que hoy contemplamos.

Un pasante que formando parte de un equipo, trabajara en el mejoramiento de una comunidad rural podría regresar a la universidad o a la institución docente de donde fuera egresado, para que sin más trámite se le extendiera el título correspondiente sin necesidad de examen profesional alguno; ya que lo que nuestros pueblos necesitan no es tanto que el gobierno les dé dinero, sino que gentes preparadas bien intencionadas los orienten y los guíen para hacer sus obras y mejorar sus condiciones de vida que es lo que más ambicionan.

Crédito.—Por lo que se refiere al crédito que el gobierno otorga a los campesinos en general a través de los diferentes bancos que hemos mencionado en este trabajo, considero que no basta conceder el crédito, sino que además, junto a él debe ir el asesoramiento de la forma en que se debe emplear por personas de buena fe y especializadas en las labores del campo, para que los campesinos sepan emplear en forma planificada y con provecho el crédito que reciben.

Por lo que respecta a la organización de los diferentes factores que deben coadyuvar al progreso de México; sería el propio Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quien, como dije antes, establecería una oficina que se encargaría de proporcionar el nombre del lugar a donde de acuerdo con un plan se requiera el equipo de pasantes, el que debería actuar siempre bajo las instrucciones de sus respectivos maestros en la especialidad que corresponda.

Siguiendo esta política de poner en contacto a las universidades con el pueblo a través de los pasantes de las diferentes carreras y especialidades, se lograría formar profesionistas más justos y responsables; pues al estar más en contacto con la realidad de nuestro país, el profesionista se volvería más humano y comprensivo y prestaría ya en el ejercicio de su profesión servicios más eficientes en la comunidad en que preste sus servicios profesionales, trayendo como consecuencia de todo esto, el progreso real y efectivo y en forma global de todo el país.

CAPITULO II

Antecedentes de los Organismos Agrarios en la Reforma Agraria Mexicana

a).—La Comisión Nacional Agraria.

b).—Dependencias Oficiales que colaboraron en la aplicación de Leyes Agrarias.

c).—Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado

a).—LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

El gobierno de don Francisco I. Madero, creó una Comisión Nacional Agraria, para que se encargara de resolver los problemas agrarios que México tenía y que había prometido resolver en el arátículo 3o. párrafo tercero de su Plan de San Luis. (ob. cit. pág. 184).

El gobierno de Madero trataba de resolver el problema agrario mediante tres distintos procedimientos:

1.—Deslinde y fraccionamiento de los ejidos.

2.—Rectificación y deslinde de los terrenos de la nación, con el fin de fraccionarlos para su venta y estimular el desarrollo de la pequeña propiedad.

3.—Compra de fincas rústicas por el gobierno a los hacendados con el mismo propósito que el anterior.

Dentro de la misma Comisión Nacional Agraria, se creó la Comisión Agraria Ejecutiva, estuvo integrada en la época de Madero por tres personas eminentes: El licenciado José Lorenzo Cossío y los ingenieros Roberto Gayol y Manuel Marroquí y Rivera.

La Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, publicó los estudios del triunvirato en el año de 1912, realizados por la comisión, los que no coincidían con las opiniones gubernamentales de manera especial en cuanto a la parcelación de los terrenos ejidales. (ob. cit. pág. 188: S. H.)

La Comisión en su informe dijo:

"La compra de terrenos para su fraccionamiento no satisface a esa condición fundamental que es además un medio muy costoso, cuya aplicación requiere tiempo y mucho estudio para que no resulte un fracaso en que se comprometan enormes sumas de dinero que

vayan a quedar en poder de los especuladores, sin que el país resiba por ello ningún beneficio proporcionado.

Varios peligros ofrece la compra inmediata de terrenos, uno de ellos es, el de que bastó iniciar la idea de que el gobierno intentaba adquirir algunas propiedades, para que hiciera explosión la codicia de los especuladores, a quienes ciega esta pasión hasta el punto de que no vacilan en aprovechar la crisis por la cual atraviesa nuestro país para venir haciendo proposiciones en las que por lo bajo, triplican el valor de terrenos improductivos que son una carga para sus actuales poseedores y que sin embargo, los que las proponen sueñan ya con convertir en vehículo para llenar sus cajas con torrentes de oro que saldrán del Tesoro Público y de la Caja de Préstamos dos fuentes que suponen muy fácilmente explotables, en las actuales circunstancias y es digno de anotarse el hecho de que no se vienen a proponer la venta de buenas fincas que son productivas, por cuya razón los actuales poseedores están satisfechos de ellas, sino que, con excepción de las haciendas de Morelos, profundamente pertubado ahora, todas las demás proposiciones se refieren a terrenos que son improductivos por varias circunstancias.

Los terrenos nacionales no son tampoco inmediatamente realizables: primero, porque no están bien deslindados; su simple localización demanda tiempo, trabajo y dinero y segundo porque para que sea considerable su explotación, lo mismo que en el caso de los terrenos de bajo precio de propiedad particular, se requiere un estudio minucioso de sus condiciones sanitarias, agronómicas, topográficas y metereológicas y para este estudio, además de un personal numeroso y gruesas sumas de dinero, se necesita disponer de un tiempo que sale de los límites que fija la premura con que se requiere satisfacer la impaciencia de los interesados en que se de al problema agrario una solución práctica inmediata.

Tomando en cuenta la idea fundamental que anunciamos al principio, el carácter de nuestra población y su amor al terruño, que la arraiga con fuerza incontrastable, creemos que el programa de la Comisión Nacional Agraria conviene agregar las medidas que tiendan a reconstruir los ejidos de los pueblos excluyendo sólo aquellos

que por ser capitales, cabeceras de distrito o bien por su industria o manera de vivir no la requieran y esa reconstrucción se debe hacer bajo la forma de propiedad comunal, modificando la legislación vigente en cuanto sea necesaria, para corregir los excesos a que se llevó la aplicación de principios benéficos que impuso la necesidad de salvar a la sociedad de los males que le producía el acaparamiento de la riqueza pública y de la propiedad territorial, por los gremios que gozaban de riquezas, fueros, exenciones y privilegios que los hacían más poderosos que el gobierno mismo.

La Comisión formuló en su citado primer informe las conclusiones que a continuación se transcriben:

1a.—Para iniciar los trabajos de la Comisión Agraria Ejecutiva, se deben proponer y poner en práctica las medidas que tiendan a producir sus efectos en la mayor extensión que sea posible del territorio nacional.

2a.—La utilización de los terrenos nacionales no satisface a esta primera condición y además, se necesita deslindarlos y estudiar sus condiciones físicas para determinar si son aprovechables para establecer en ellas colonos que puedan prosperar.

3a.—La compra de terrenos de propiedad particular, con el objeto de mejorar sus condiciones y fraccionarlos, requiere también un estudio minucioso y detallado que permita prever si pueden prosperar o no las colonias que allí se instalen.

4a.—Los estudios necesarios para decidir si se deben colonizar determinados terrenos nacionales o particulares, son, además de muy costosos, muy dilatados, condiciones que impiden proceder al fraccionamiento y venta con la rapidez que las circunstancias reclaman.

5a.—La Comisión Agraria Ejecutiva estima que el medio más general y práctico para comenzar la resolución del problema agrario es el de reconstruir los ejidos de los pueblos, corrigiendo los excesos a que se llevó el alcance de las leyes de desamortización.

6a.—Deben sin embargo, llevarse adelante las recomendaciones de la Comisión Nacional Agraria que aun cuando son un poco tardías en sus efectos, darán muy buenos resultados prácticos si se aplican tomando el tiempo y las precauciones que su ejecución reclama.

7a.—Conviene instituir una comisión de peritos legistas que analice las reclamaciones de los pueblos que se quejan de haber sido despojados de sus ejidos por actos de la autoridad.

8a.—La suscrita comisión propone que se notifique a los ayuntamientos de toda la República que el Gobierno Federal ha instituido una comisión que ponga en práctica las medidas que se han propuesto para resolver el problema agrario, entre las cuales se ha tomado en cuenta la de reconstruir los ejidos de los pueblos y por esto se les notifica, para que utilicen los servicios de la citada comisión en el caso de que lo estimen conveniente, pues sólo se espera saber que desean los Ayuntamientos utilizar esos servicios, para emprender los trabajos que sean necesarios.

9a.—En caso de que se aprueben las ideas que la comisión propone ésta formulará un proyecto de iniciativa en la forma que conviene hacer a la legislación para regularizar la existencia de los ejidos bajo la forma comunal".

Resulta claro que la Comisión Agraria Ejecutiva sustentaba un criterio opuesto al gubernamental en relación con los ejidos de los pueblos, pues mientras el gobierno había ya procedido a la parcelación creando así pequeñas propiedades individuales en los terrenos que habían escapado a la división, los señores Cossío, Gayol y Marroquín y Rivera, opinaban que era preciso reconstruir los ejidos de conformidad con la tradición y los hábitos de vida de los labradores nativos. A nuestro parecer el triunvirato tenía razón y no el gobierno del señor Madero. La experiencia había demostrado en múltiples ocasiones que el campesino indígena o mestizo al transformarse en propietario de un pequeño lote de tierra o minifundio en la

mayoría de los casos lo vendía a vil precio, compelido por apremios económicos.

Por supuesto que la Comisión Agraria Ejecutiva tenía también razón al oponerse a la compra de terrenos pertenecientes a particulares, sin antes llevar a cabo estudios cuidadosos y detallados.

Nosotros sabemos que por aquellos días, entre los oferentes de tierras de mala calidad al gobierno y a precios exorbitantes, no faltaban algunos poderosos hacendados que gozaban de influencias en las esferas oficiales. Parece que hasta un cierto personaje de la familia de Madero trató de aprovecharse de la situación, por fortuna sin éxito, para su economía privada, gracias a que el gobierno tomó en cuenta el parecer de los inteligentes y patriotas comisionados.

Por otra parte contrasta el optimismo del Presidente de la República y de su secretario de Fomento, con las dudas y reticencias de la Comisión Agraria Ejecutiva en cuanto al deslinde de tierras nacionales, puesto que mientras aquellos hablaban de millones de hectáreas deslindadas, los miembros de la comisión creían que tales terrenos no estaban bien localizados".

La misma comisión en otro breve y a la par denso estudio fechado el diez de mayo de ese año, tratan los comisionados de la cuestión del riego, considerando que sin dar los pasos necesarios y urgentes para llevar el agua a las tierras sedientas del centro del país principalmente, no era posible resolver con tino el problema de la distribución de los terrenos. Recomendaba concretamente la construcción de grandes presas para irrigación hechas por el gobierno y no por particulares. (Silva Herzog ob. cot. pág. 192).

Estos dos organismos o sean la Comisión Nacional Agraria y la Comisión Ejecutiva que tenían por objeto buscar una redistribución de la propiedad rural para lo que se dictaron disposiciones sobre su funcionamiento y competencia, se estima que son antecedentes indirectos acerca de los organismos y autoridades agrarias que

habían de crear posteriormente la ley del seis de enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucional actualmente en vigor.

Por decreto de seis de enero de 1915 en la ciudad de Veracruz, don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expide la Ley de Dotaciones y Restituciones llamada "Ley de la Tierra" y sobre la que ya hemos apuntado con anterioridad, creó la Comisión Nacional Agraria, como una autoridad para impartir justicia en materia agraria, integrada de nueve personas y presidida por el secretario de Fomento, Colonización e Industria. Las atribuciones se le señalan en el artículo 5o. el que dice que los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria. Asi mismo en el artículo 8o. expresa que: Las Comisiones Locales Agrarias informarán a la Comisión Nacional Agraria, de las resoluciones provisionales dictadas por los gobernadores y el artículo 9o. que la Comisión Nacional Agraria, dictaminará sobre la aprobación, rectificación y modificación de las citadas resoluciones, pero que se pondría a consideración del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, a efecto de que sancionara la resolución agraria definitiva, expidiendo los títulos respectivos.

La Comisión Nacional Agraria, juntamente con las Comisiones Locales Agrarias, los Comités Ejecutivos, los gobernadores, jefes militares y el encargado del Poder Ejecutivo son, autoridades que de ahí en adelante, se ocuparían de aplicar esa ley agraria; así como otras disposiciones que se expidieron con posterioridad; creándose con estas autoridades especiales, por la materia que no era otra que la agraria, para aplicar normas sobre la redistribución de tierras, aguas y montes.

La importancia de la creación de estas autoridades es que el Poder Ejecutivo representado en esos momentos como su máxima autoridad por don Venustiano Carranza, se trataba de manera práctica y decisiva de que en realidad se cumpliera con los postulados de la Reforma Agraria, consistente en otorgar tierras a los pueblos necesitados de las mismas, esta posición del encargado del Poder

Ejecutivo, tiene dos aspectos de importancia: uno legal y otro de carácter histórico; respecto del primero, don Venustiano Carranza no iba a caer en el error en que incurrió el jefe de la Revolución, don Francisco I. Madero, al proclamar en su plan de cinco de octubre de 1910, cuando en su punto tercero expuso la necesidad de que se restituyera a los numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas de las tierras de que habían sido despojados por entre otras autoridades los tribunales de la República, entendiéndose que estos mismos tribunales intervendrían para la devolución de los terrenos despojados pero como dice la tratadista de Derecho Agrario Martha Chávez P. de Velázquez que: "Desde el punto de vista técnico parece imposible que la restitución se llegara a realizar de acuerdo con el citado precepto. Sujetando los fallos anteriores a una nueva revisión, pero ante los mismos tribunales y de acuerdo con las leyes anteriores en cuyo caso sostenían aún la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos".

En efecto un plan que aún no era ley no podía disponer que se devolvieran las tierras a los indígenas despojados de las mismas. Pero además los tribunales que habían despojado de sus bienes rústicos a esos indígenas, no podían nuevamente revisar judicialmente sus fallos para dar otro diferente sobre las mismas tierras que habían adjudicado a otro.

Respecto del segundo punto, los tribunales de que se trata eran parte integrante del régimen de gobierno de Porfirio Díaz, los cuales habían seguido una orientación, la de despojar de sus tierras a los multicitados indígenas y por lo mismo era imposible que cambiaran su forma de actuar.

Don Venustiano Carranza, desde el punto de vista del orden legal congruente con las disposiciones que ordenó devolver las tierras a los pueblos ya no a los indígenas despojados de los mismos que podían considerarse en lo individual, creó las autoridades agrarias precisamente para aplicar en primer lugar, la ley de 6 de enero de 1915 y posteriormente las subsiguientes leyes que sobre tierras, aguas y montes se expidieron.

Respecto de las autoridades agrarias creadas por la ley de 6 de enero de 1915 que fueron evolucionando con diferentes denominaciones en posteriores leyes entre otras la Comisión Nacional Agraria, dio origen a lo que se ha llamado en la doctrina del Derecho Agrario la "Magistratura Agraria", a quien se ha de atribuir en lo sucesivo la jurisdicción o sea la facultad de decir la ley en el ámbito agrario para conceder justicia a quienes tienen necesidad de acudir ante estas autoridades agrarias.

La Comisión Nacional Agraria, era un organismo colegiado que en sus actuaciones tuvo facultades de decisión, ya que de acuerdo con la ley del 6 de enero de 1915 podría resolver en forma definitiva, formulando los correspondientes dictámenes que eran sancionados por el Ejecutivo Federal.

La Comisión Nacional Agraria, durante el tiempo que este organismo existió, expidió diferentes circulares que eran verdaderas disposiciones de carácter general, que venían a hacer posible la aplicación de la ley del 6 de enero de 1915 y del original artículo 27 constitucional; como la de fecha 3 de octubre de 1917 que ordenó la admisión de alegatos y pruebas de los dueños afectados, por restitución y dotación; la No. 32 que ordenó que los planos sean formados por ingenieros técnicos; la de 31 de enero de 1919 que ordenó la recabación de constancias en que los vecinos manifestaran la conformidad de pagar a la nación los terrenos con que les fueran a dotar; la No. 35 del 10 de junio de 1919 que establecía el procedimiento sobre dotación y restitución.

La Comisión Nacional Agraria siguió actuando a la expedición de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 que otorgó facultades en materia de restitución y dotación de tierras y aguas a los pueblos. Así mismo la Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927 en que se da intervención a la Comisión Nacional Agraria en todo aquello que se refiere a los expedientes de restitución y dotación por cuanto se refiere a la adjudicación y aprovechamiento de las parcelas ejidales.

La Comisión Nacional Agraria, sigue teniendo facultades en

materia de tierras que hemos señalado y otras como en los casos de permutas de parcelas entre ejidatarios, función que desempeñaba acorde con el titular de la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que la misma fue suprimida al crearse el DEPARTAMENTO AGRARIO EN 1934.

Otros organismos de la Reforma Agraria son por tanto las Comisiones Locales Agrarias, creadas por la ley del 6 de enero de 1915 y que fueron órganos de trámite y consulta de los gobernadores para resolver los expedientes en la Primera Instancia de restitución y dotación de tierras y aguas: Comisiones Locales Agrarias que se denominaron Comisiones Agrarias Mixtas en el decreto del 10 de enero de 1934, ya que se integraron no sólo con funcionarios estatales, sino que ahora lo serían también con funcionarios federales.

Estas Comisiones Agrarias Mixtas ya con posterioridad conocieron también de los expedientes en Primera Instancia de la ampliación de ejidos.

También los gobernadores de los Estados son instituidos con facultades para conocer y dictaminar en forma provisional de los expedientes de restitución, dotación y ampliación de ejidos y con las demás facultades que actualmente les otorga la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 9o.

Otro organismo de la Reforma Agraria, son los Comités Particulares Ejecutivos creados por la Ley Federal de Reforma Agraria para la ejecución de las resoluciones presidenciales en materia agraria cuyos comités actualmente de acuerdo con los artículos 17, 18 y 19, tienen como función la gestión de los expedientes agrarios que menciona.

Otro organismo de la Reforma Agraria son los Comisariados Ejidales y los Comisariados de Bienes Comunales, instituidos en el artículo 27 constitucional en la fracción XI inciso e), a quienes actualmente se les encomienda según el artículo 37 las funciones en-

tre otras la defensa del ejido y el cumplimiento de las diversas disposiciones de la ley de que se trata.

También antecedente de un organismo agrario considerado como autoridad fue el Jefe del Poder Ejecutivo que fue el encargado de resolver en última instancia los expedientes de restitución y dotación de ejidos después los de ampliación de ejidos y de creación de nuevos centros de población ejidal reconocimiento de la pequeña propiedad actualmente sus atribuciones están señaladas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Otro organismo antecedente de la Reforma Agraria lo fue la Secretaría de Agricultura y Fomento, bajo cuya jurisdicción estuvo laborando la Comisión Nacional Agraria durante su existencia, Comisión que más tarde se convirtió como ya dijimos en el Departamento Agrario y más tarde en lo que hoy es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).—DEPENDENCIAS OFICIALES QUE COLABORARON EN LA APLICACION DE LEYES AGRARIAS

Tratándose de la distribución de las tierras, aguas y montes, la Comisión Nacional Agraria, fue competente para llevar a cabo esta distribución de elementos naturales y se estructuró al lado de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, ya que esta dependencia era la que atendía como lo indica su denominación la colonización que se llevaba a cabo en aquellas fechas de terrenos nacionales de conformidad con la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 la que autorizaba al Ejecutivo para nombrar comisiones de ingenieros que se consideraran necesarias para explorar terrenos baldíos mediante la medición, fraccionamiento en lotes a favor de colonos para adjudicarse en extensiones no mayores de 2,500 hectáreas bajo la pena de perder las fracciones que se les hubiera enajenado; a las compañías se les compensaba por esos trabajos, hasta la tercera parte de los terrenos deslindados con la condición de que no enajenaran las tierras a extranjeros no autorizados para adquirirlas; pero a las compañías no se les limitó la superficie de terreno que podían adquirir; compañías que son las llamadas des-

lindadoras, cuya actuación fue tan nefasta para la concentración de la tierra ya que fueron las que originaron las grandes haciendas que frenaron el progreso de México.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, como se le llama actualmente, se instituyó desde 1853 como materia de Fomento, formando parte de Hacienda; y luego de Fomento y Colonización, Industria y Comercio, desde 1861 funciona la Secretaría de Fomento hasta 1917 en que surge la Secretaría de Fomento y de Agricultura. La denominación de Secretaría de Agricultura y Ganadería parte de la Ley de 1943 (Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo, Pág. 523 3a. Edic. Librería de Manuel Porrúa, S. A.)

La Ley de Colonización de 5 de abril de 1926 que derogó a la de 1883, siguió concediendo facultades a las Secretarías de Agricultura y Fomento para la adjudicación de terrenos nacionales en calidad de parcelas, de terrenos de riego de cinco hectáreas como mínimo y 150 hectáreas como máximo, señalando otras superficies mínimas y máximas de terrenos de calidad inferior; Ley de Colonización que juntamente con su reglamento fueron derogadas por decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de enero de 1963 que adicionó el Artículo 58 del entonces Código Agrario de 1942 en el que se dispuso que los terrenos nacionales pertenecientes a la Federación se destinaron a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Por lo que ya en lo sucesivo no podrán constituirse colonias de propiedad privada sino serán exclusivamente para ejidos o de otro interés público cuyo texto del artículo 58 aparece en el 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería ha venido aplicando las leyes en materia forestal como la primera de 5 de abril de 1926, para los efectos de la guarda de las reservas forestales, de la repoblación forestal, de la protección forestal y también para los casos de explotación con su correspondiente intervención en los casos de dotación de terrenos cubiertos por montes o cuando se trata de la confirmación de terrenos comunales atendidos actualmente por la subsecretaría de Recursos Forestales. Renglón que es materia también de la competencia de los organismos que imparten justicia

en materia agraria dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Por decreto de 4 de enero de 1926 que puso en vigor la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, se creó dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Comisión Nacional de Irrigación constando este organismo administrativo de tres miembros, la que se ocupó de atender el estudio y aprovechamiento para los efectos de la irrigación de las aguas federales, con las cuales también fueron dotados los pueblos, a quienes se les concedían tierras de riego pero a la cual comisión se le encargó la construcción de obras para el aprovechamiento de las aguas. Organismo que fue suprimido y en su lugar se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de siete de diciembre de 1946; la citada Secretaría viene aplicando la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y su reglamento de 30 de agosto de 1934 que derogó a la primera ley de esta naturaleza, del 6 de agosto de 1929, que en su Artículo 10 de aquella ley dispone que es facultad del Ejecutivo, determinar sobre el aprovechamiento de las aguas para, entre otros fines, permitir su uso concordante con las facultades que el artículo 11 señala a la Secretaría de Agricultura y Fomento y al Departamento Agrario, conforme al Código Agrario vigente en la fecha de 1942 para que los ejidatarios puedan hacer uso de las aguas que les sean dotadas y les son dotadas actualmente en los términos de los artículos 229 y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Decíamos que el crédito agrícola que también es parte importante de la Reforma Agraria, ya que los campesinos y ejidatarios solamente con la tierra en su poder no sería suficiente para resolver su problema, de ahí que necesiten crédito y al efecto, se expidió la primera Ley de Crédito Agrícola del 10 de enero de 1926 que creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., para otorgar crédito a los pequeños propietarios; ley que fue derogada por la de 2 de enero de 1931 que a su vez ésta fue derogada por la de 24 de enero de 1934 y la ley de dos de diciembre de 1935 que reforma a la de 24 de enero de 1934, con el objeto de crear el Banco Nacional de Crédito Ejidal; expediéndose otras posteriores, siendo la última la Ley de Crédito Agrícola de 30 de diciembre de 1955, la que comprende actualmente los sistemas del Banco Nacional de Crédito Ejidal

y Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; el primero es para dar crédito a los ejidatarios y el segundo para dar crédito a los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos.

c).—LAS LEYES DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Además de las leyes que de manera especial reglamentan la especialidad de su materia, ya que la Ley Forestal que aplica la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Ley de Propiedad de Aguas Nacionales, la de Riegos que aplica la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Ley Federal de Reforma Agraria que aplica el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades, etc., se han expedido las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado que en su articulado expresan de las facultades que se conceden a las diversas Secretarías y Departamentos de Estado; señalándose entre otras facultades su colaboración que prestan a la realización de la Reforma Agraria.

CAPITULO III

Creación del Departamento Agrario

a).—Decreto que creó el Departamento Agrario.

b).—El Departamento Agrario en el Artículo 27 Constitucional.

c).—Dependencias que integraron el Departamento Agrario.

d).—Dependencias del Departamento Agrario, creadas durante la vigencia del Código Agrario de 1934.

e).—Dependencias oficiales que codaboraron para la realización de la Reforma Agraria, al amparo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

a).—DECRETO QUE CREO EL DEPARTAMENTO AGRARIO

El Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, para cumplir los ordenamientos de la II Convención Ordinaria, reunida en la ciudad de Querétaro, a partir del tres de diciembre de 1933, para sentar las bases del Plan Sexenal, en su programa se propuso la creación del Departamento Agrario y al efecto se expuso: "El Partido Nacional Revolucionario señala como primordial y apremiante obligación y contrae el compromiso de su rápido cumplimiento el seguir dotando de tierras y aguas sin excepción alguna, a todos los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

A este respecto, el límite único para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República Mexicana.

Las dotaciones y restituciones de tierras y aguas se activarán principalmente por los medios siguientes:

a).—Aumentando los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus fases de dotación y restitución de tierras y aguas;

b).—Simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios hasta llegar a reducir al mínimo los procedimientos conducentes a poner a los núcleos de población rural en posesión de sus tierras y aguas, en el concepto de que en una sola instancia serán resueltos en definitiva tales expedientes;

c).—Dando el carácter de definitiva a las resoluciones sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas que se hayan dictado con carácter provisional, al expedirse la nueva Ley, y

d).—Suprimiendo las dificultades legales que incapacitan a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas.

Con objeto de puntualizar el compromiso que el Partido Nacional Revolucionario adquiere a este respecto, dentro del primer año de la vigencia de este Plan de Gobierno se elevará a la categoría de **Departamento autónomo** la Comisión Nacional Agraria, organizando aquel en forma adecuada y técnica a fin de que esté en condiciones de resolver eficientemente no solo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sino también el de la organización ejidal en todos sus aspectos; y se contrae la obligación de que, en ningún caso será inferior a cuatro millones de pesos la suma anual del presupuesto de egresos de la Federación destinada a poner en trabajo eficiente el personal encargado de sustanciar los expedientes agrarios y de llevar a cabo la organización ejidal.

La suma anterior representa un aumento de un millón y ochocientos mil pesos, sobre la actual erogación o sea un incremento de ochenta y uno por ciento, sobre los recursos anuales invertidos hasta ahora.

Se suprimirán las actuales Comisiones Locales Agrarias, y se crearán en cada Estado, COMISIONES AGRARIAS MIXTAS, integradas por igual número de representantes:

Del Departamento Autónomo (hoy D. A. A. C.).

Del Gobierno del Estado y

De las Organizaciones Campesinas.

En tales términos, el desarrollo de la política agraria se activará, tratando de dar cumplimiento total al reparto de tierras y aguas en las vías de dotación y restitución, lo antes posible, tanto para satisfacer prontamente las necesidades de los campesinos como para llegar a establecer en definitiva una situación de confianza en las explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores.

Para llegar a establecer en definitiva esa situación, el Partido Nacional Revolucionario declara enfáticamente que es funda-

mental el estricto respeto a la pequeña propiedad con las extensiones que para las diversas clases de tierras fija actualmente la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras en vigor, cuyos preceptos seguirán cumpliéndose en la forma más escrupulosa.

Las leyes agrarias deberán ser objeto de una cuidadosa revisión, a efecto de abreviar los procedimientos, en virtud de que el interés social exige el pronto despacho de las solicitudes de tierras y aguas y la distribución de la riqueza rural entre el mayor número de hombres que se dediquen a los trabajos agrícolas.

Se expresa en forma categórica la obligación de todos los gobiernos de las entidades federativas de continuar dedicando, como mínimo, las cantidades y elementos que en la actualidad tienen destinados para la atención del problema agrario.

Ninguna razón existe para privar a los llamados peones acasillados de las haciendas, de la oportunidad de liberarse económica y socialmente. Antes bien, son los más necesitados de obtener la tierra, con la circunstancia adicional de que su transformación en agricultores autónomos es requisito indispensable para el progreso agrícola del país, porque está estrechamente vinculada a la desaparición de los latifundios. En esa virtud al reformarse la Ley de Dotaciones de Tierras y Aguas vigente, se consignarán las disposiciones necesarias para que los peones acasillados puedan obtener tierras y aguas:

a).—Por la vía d edotación o restitución ejidales incluyéndolos en los censos agrarios de los centros de población rural que hayan solicitado tierras, cuando haya fincas afectables conforme a las leyes agrarias y

b).—Por la de fraccionamiento de latifundios, redistribución de la propiedad rural o colonización interior, cuando no sea posible dotar a los peones acasillados en los términos del inciso anterior, a causa de falta de tierras o de que las fincas que puedan afectarse sean pequeñas propiedades.

Para que el ejido no se estanque y pueda progresar paralelamente al aumento de la población ejidal o a la capacidad de trabajo de los ejidatarios, deberá reformarse la Ley de la materia en lo que respecta a ampliaciones de ejidos, fijándose como únicos requisitos para que los núcleos de población dotados puedan ejercer este derecho, que acrediten ante el Departamento Autónomo Agrario la necesidad de mayor superficie que aquella con la que fueron dotados; que la totalidad de las tierras que poseen se encuentre cultivada, y que existan propiedades afectables en que conceder la ampliación solicitada.

El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario designará desde luego una Comisión que formule los proyectos de Ley necesarios para incorporar en nuestro derecho agrario los principios establecidos en el presente Plan.

Es ilógico y antisocial que el Estado acapare propiedades rurales en contravención con el espíritu de la Constitución que tiende a crear la pequeña propiedad, y contra la Declaración de Principios del Partido Nacional Revolucionario, que respecto de la política agraria sustenta tesis semejante. Por tanto, las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la Federación y a los gobiernos de los Estados quedarán sujetas desde luego a sufrir las afectaciones ejidales que fueren procedentes, o serán fraccionadas, en caso contrario, entre pequeños agricultores.

La dotación y restitución de tierras no son un medio bastante para resolver, por si solas el problema de la conveniente distribución de la tierra, ya que no todos los campesinos pueden obtenerla por la vía ejidal y que en ocasiones las tierras cercanas a algunos núcleos de población no bastan para satisfacer las necesidades agrícolas de sus habitantes.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta, además que el ejido es una forma incompleta y restringida de satisfacer las necesidades de tierras y aguas de las masas campesinas del país, se impone la adopción de otros medios que tiendan igualmente a lograr una mejor distribución agraria, entre otros los que en seguida

se enumeran, que deberán ser objeto de inmediata y eficaz atención de parte del gobierno Federal y de los gobiernos de los Estados.

1.—Fraccionamiento de latifundios, en cumplimiento de lo que estatuye la parte relativa del artículo 27 de la Constitución General de la República, ya sea hecho voluntariamente por los dueños de dichos inmuebles o en la forma de expropiación forzosa prescrita por el mismo precepto constitucional.

Con ese objeto, antes de un año contado desde la aprobación del presente Plan de Gobierno, se expedirán en todos los Estados de la República, las leyes reglamentarias correspondientes, se emitirán los bonos de la Deuda Pública especial correlativa y se procederá en seguida a efectuar el reparto real y efectivo de los latifundios entre pequeños agricultores.

Para evitar que las leyes reglamentarias aludidas impliquen, en cualquier sentido, entorpecimiento de la política de fraccionamiento positivo e inmediato de los latifundios, los gobiernos de los Estados de la Federación deberán sujetarse, al expedirlas, a las siguientes bases:

a).—En todo fraccionamiento deberá preferirse a los peones acasillados, del latifundio de que se trate:

b).—La extensión máxima de tierras susceptible de apropiación individual por el solo hecho de no considerarse como latifundio, según las disposiciones de las leyes de la materia, no estarán exentas de afectaciones ejidales que procedan conforme las leyes agrarias de la Federación, pues se considerará que dicha extensión máxima no constituye la pequeña propiedad que es el caso único de inafectabilidad por ejidos, conforme al citado artículo 27 constitucional.

c).—Se otorgará toda clase de facilidades y franquicias respecto a derechos de traslación de dominio Registro Público de la Propiedad, gravámenes hipotecarios, etc., reduciéndolos al mínimo en beneficio de los adquirentes;

d).—Se dictarán las disposiciones que sean eficaces para evitar la simulación o aplazamiento de los fraccionamientos, para lo cual se considera como negativa a fraccionar y, por ende, como caso de expropiación forzosa, todo acto u omisión que, en la realidad de los hechos tenga aquellas consecuencias y

e).—Se llevarán a cabo los fraccionamientos mencionados, una vez que se hayan satisfecho totalmente las necesidades de todos los poblados de la región debiendo proceder de oficio las autoridades agrarias respectivas, a fin de llegar a la completa resolución del problema agrario. Serán nulos todos los fraccionamientos que contravengan los principios anteriores.

En los Estados de la Federación en los que se haya legislado sobre la materia a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, se procederá al rápido cumplimiento de las disposiciones vigentes, debiendo introducirse en ellas las modificaciones necesarias para ajustar las leyes respectivas a éste Programa de Gobierno, dentro del plazo de un año, a partir de la fecha de su aprobación.

II.—Redistribución de la población rural, buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales puedan ser establecidos los excedentes de población que por cualquier causa no logren obtener en el lugar de su primitiva residencia tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades". (Plan Sexenal auspiciado por Plutarco Elías Calles en 1934, pág. de la 22 a la 29).

La transcripción anterior resultado de los trabajos realizados por la Comisión Técnica respectiva, en cumplimiento de lo acordado en la II Convención Ordinaria de asociados del Partido Nacional Revolucionario que se llevó a cabo a partir del 3 de diciembre de 1933 esbozó en materia agraria las ideas antes transcritas con el objeto primordialmente de crear una dependencia autónoma que agilizara los diversos procedimientos para el reparto de las tierras y aguas, pues en efecto en esa exposición se dice que era obligación, "El seguir dotando de tierras y aguas, sin excepción alguna a todos los núcleos de población que carezcan de ellas", etc., reparto de tierras que ya se prescribía en el tercer párrafo del original artículo

27 constitucional, aunque con diversa redacción, pues se habla de pueblos, rancherías y comunidades; y en el nuevo proyecto del artículo mencionado se expresa ya de la única categoría política o sea de "Los núcleos de población", independientemente del nombre que ostentara el núcleo de población solicitante de tierras. También se estableció en esta exposición de motivos del artículo 27 constitucional para ser adicionado con posterioridad que sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas, su límite sería la satisfacción completa de sus necesidades agrícolas. Que las dotaciones y restituciones se activarían, mediante el aumento de personal dedicado a resolver estos procedimientos, simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios, que en el plan de gobierno próximo a realizarse llamado "Plan Sexenal", para la realización de esta actividad agraria se elevaría a la categoría de Departamento Autónomo la Comisión Nacional Agraria, ya que ésta dependía en lo administrativo, del Secretario de Agricultura y Fomento, lo que en nuestro concepto impedía a la Comisión Nacional Agraria el desempeño de su actividad en forma eficiente, porque el Secretario de Agricultura y Fomento, tenía encomendadas otras múltiples funciones propias de esa Dependencia, y el nuevo Departamento se iba a encargar exclusivamente de atender estas solicitudes de tierras y aguas, ponerlas en condición de ser resueltas por el Primer Magistrado de la Nación. Por tanto este Departamento se iba a encargar de llevar a cabo la Organización ejidal en todos sus aspectos para lo que se le fijó su propio presupuesto. Congruente con estas ideas se propone suprimir las Comisiones Locales Agrarias, y en su lugar se crearían las Comisiones Agrarias Mixtas integradas por igual número de Representantes del Nuevo Departamento Autónomo, del Gobierno de cada Estado, y de las Organizaciones Campesinas.

También la Convención del Partido Nacional Revolucionario propuso y a efecto recalcarlo en el Artículo 27 Constitucional el estricto respeto a la pequeña propiedad. Asimismo se propone intensificar el fraccionamiento de los latifundios a fin de que se respetara la extensión máxima de tierras susceptibles de apropiación individual. También se propuso activar la redistribución de la po-

blación rural buscando nuevas regiones agrícolas para ser ocupadas por campesinos que no alcanzaran tierras en el lugar de su origen.

En la obra que hemos citado con anterioridad, de donde hemos transcrito lo que se propuso en aquella Convención del Partido Nacional Revolucionario, y que hemos comentado; a continuación transcribimos la síntesis a que se llegó de dichos trabajos referentes a las adiciones de que iba a ser objeto el artículo 27 constitucional y que dice:

DEPARTAMENTO AGRARIO

"1.—Como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional, se creará el DEPARTAMENTO AGRARIO como dependencia directa del Ejecutivo, para resolver las trascendentales cuestiones relacionadas con las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos.

2.—Desde luego se procederá a expedir la nueva Legislación Ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código Agrario.

3.—El reciente Decreto expedido por el Congreso de la Unión concediendo un plazo perentorio para que los pueblos y propietarios promuevan la continuación de los expedientes resueltos por los gobernadores de los Estados, estableciendo que se sostendrán por firmes las resoluciones provisionales en aquellos casos en que no hubiera promoción de parte interesada, permitirá la resolución inmediata de cerca de cinco mil expedientes de dotación de tierras a los pueblos, con lo que se creará una situación de confianza en los ejidatarios y en los mismos propietarios afectados, significando ésto un paso muy serio y trascendental para la resolución del problema agrario en la República.

4.—Se dará preferente atención a las resoluciones de las soli-

citudes de dotaciones de tierras y aguas presentadas por los pueblos, dentro de la nueva organización, y al efecto, el Departamento Agrario, destinará el personal estrictamente necesario para los servicios de oficinas, y destacará en trabajos de campo al mayor número de los elementos de que disponga de acuerdo con el presupuesto aprobado, para activar de una manera real y efectiva la tramitación de los expedientes, que se simplificará haciendo más rápidos los procedimientos, pues el Ejecutivo Federal estima que un problema básico de la Revolución debe resolverse con miras muy altas y con amplitud de criterio, rompiendo los viejos moldes procesales, pero dando al mismo tiempo las seguridades y defensas necesarias, con objeto de que las resoluciones que se dicten, se ajusten a la realidad y se basen en la Ley.

5.—Continuarán prestando su contingente al servicio del Departamento Agrario, los ingenieros militares, con objeto de llevar adelante el parcelamiento de los ejidos en que ya se han dado posesiones definitivas y de adjudicar individualmente a los campesinos la tierra que les corresponde por concepto de dotación, y hecho ésto, se vigorizarán los sistemas de organización agraria, para las nuevas formas de explotación agrícola-ejidal, con objeto de cambiar el carácter de economía consultiva del ejido por el de economía productiva, en beneficio de los intereses generales del país. Al mismo tiempo, en todos aquellos casos en que por virtud de nuevas resoluciones se dote de ejidos a los pueblos, se hará el parcelamiento individual de los lotes que corresponden a cada jefe de familia.

6.—Por conducto de la Procuraduría de Pueblos, se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras, pues el propósito del Ejecutivo Federal, es dar el mayor impulso posible hasta llegar, si no a la completa resolución del problema, en razón del tiempo, sí cuando menos a cumplir con el artículo 27 constitucional, y con las aspiraciones de nuestras grandes masas de población rural en el mayor porcentaje posible por ese problema uno de los que animaron los principios fundamentales de la Revolución y una de las conquis-

tas definitivas que después de la lucha armada llegó a cristalizar en texto constitucional.

7.—Como consecuencia de las dotaciones de tierra y con el propósito de convertir en productivos los ejidos, en beneficio de la economía general del país, el Departamento Agrario prestará también solícita atención a las peticiones de dotaciones de aguas a los pueblos, a efecto de que dispongan debidamente de este elemento indispensable para mejorar sus cultivos y de que, organizada debidamente la explotación agrícola ejidal en forma cooperativa, y canalizando el crédito con el impulso que se dará al Banco Nacional de Crédito Agrícola, según se ha expuesto en el programa de la Secretaría de Hacienda, se procure una solución integral a problemas de tanta trascendencia.

8.—También se evitará, por medio de una acción coordinada del Departamento, con los gobiernos de los Estados y con la Secretaría de Agricultura y Fomento, que se lleven a la práctica fraccionamientos simulados, para eludir el cumplimiento de las Leyes Agrarias en vigor, y se cuidará la estricta observancia del nuevo precepto contenido en el artículo 27 constitucional en el sentido de que no podrán autorizarse dichos fraccionamientos mientras el Departamento no practique las investigaciones necesarias para establecer si han sido satisfechas las necesidades de tierras ejidales de los pueblos inmediatos a las fincas que pretenden fraccionarse" (ob. cit. Plan Sexenal pág. 190 y 191 de 1o. de enero de 1934).

Como consecuencia de estas ideas se adicionó el artículo 27 constitucional por decreto de 10 de enero de 1934 publicado en el Diario Oficial de 3 de marzo de ese año con las fracciones de la XI a la XVIII y que dicen lo siguiente:

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

a).—Una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).—Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c).—Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales y de un Representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva que funcionará en cada estado, territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes reglamentarias y orgánicas determinen.

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

e).—Comisarios Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII.—Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen: los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto, deban afectarse, los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal, para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fija la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen prudente.

XIII.—La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria.

XIV.—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 dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal, para que les sea pagada la indeminzación correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

XV.—Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar 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.

XVI.—Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

XVII.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a).—En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la

extensión máxima de tierra de que pueda 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 señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c).—Si el propietario se opusiese al 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 capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de tres por ciento anual.

e).—Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados, para crear su deuda agraria.

f).—Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los pobladores inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g).—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; y

XVIII.—Se declaran revisados todos los contratos y concesiones hechas 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.

Las fracciones anteriores del Artículo 27 Constitucional que hemos transcrito, ordenan la institución de una dependencia directa del Ejecutivo Federal y de otras autoridades, así como de sus funciones de las que nos ocuparemos en el inciso siguiente.

b).—EL DEPARTAMENTO AGRARIO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Como hemos apuntado con anterioridad sobre el contenido de la fracción XI del Artículo 27 Constitucional; en el inciso a) se menciona "una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución". Esta adición ordenando la creación de una dependencia directa del Ejecutivo, viene a consolidar la autoridad del Primer Magistrado de la nación, como juez para decidir sobre la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, disposición que se va a cumplimentar a través de esa dependencia directa del Ejecutivo Federal, que viene a ser el DEPARTAMENTO AGRARIO.

Dentro de la doctrina del Derecho Administrativo se nos explica cuál es el origen de un departamento, como el que se iba a crear, ya que dentro de la administración pública antes de la Constitución de 1917 no existían, sino los que había bajo la denominación de Departamento Administrativo, que eran ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de direcciones y otras que funcionaban en forma unitaria pero dentro del régimen centralizado del Ejecutivo Federal.

Se menciona que el proyecto de constitución del Primer Jefe Constitucionalista, presentado a la consideración de los constituyentes, no se incluyeron los departamentos administrativos, sólo se hizo referencia a las secretarías de Estado y al gobierno del Distrito Federal. Pero que la II Comisión de Constitución del Congreso Constituyente se ocupó además de la creación de los departamentos administrativos, después de hacer referencia a las secretarías de Estado en sus funciones políticas y administrativas expresando que: "..... Son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y más

todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda y nada más, cuando la política se mezcla en estos asuntos desde el alto personal de los servicios públicos; que no se escoge ya según la competencia, sino según sus funciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México. Al grupo de órganos político-administrativos pertencen las Secretarías de Estado....." (Derecho Administrativo pág. 532 y 533 3a. Ed Dr. Andrés Serra Rojas).

Es decir que los Departamentos Administrativos sólo se ocuparían de prestar un servicio público sin tener que inmiscuirse en las cuestiones políticas, según lo expresa el maestro Serra Rojas, interpretando el sentir del constituyente de 1917. En nuestro medio se entiende por política aquella actividad que realizan los denominados políticos, diríamos por ejemplo en las campañas que efectúan para la postulación de candidatos a presidentes municipales, diputados, etc., es decir para ocupar puestos de elección popular. Pero hay otros políticos que están dentro de organismos exclusivamente de carácter político tales son como el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, etc., que dentro de su propia esfera se dedican a actividades políticas, como de propaganda, d e adoctrinamiento de procelitismo etc.

Sin embargo, el diccionario nos dice qué político entre sus acepciones más acertadas se aplica a aquel que es versado en las cosas del gobierno y negocios del Estado, así pues el político es aquel que pugna por llevar su doctrina o su ideario al gobierno mediante los órganos que propone ocupen puestos dentro del mismo gobierno.

Desde otro punto de vista, político es aquel que se ocupa de las cosas del gobierno, así por ejemplo el Presidente de la República, con todos sus secretarios de Estado, jefes de departamento, así como los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial, así en la misma forma que los miembros de las Cámaras Legislativas se ocu-

pan de las cosas o negocios que incumben al Estado, con el propósito de administrar cada uno en su esfera, justicia para un buen gobierno. En este último sentido fue como lo entendieron los griegos, ya que la palabra "política" viene de su raíz polis que quiere decir ciudad y político es el que se ocupa de los asuntos de la ciudad, en la misma forma que lo hacen los gobernantes actualmente que se ocupan de los asuntos del gobierno de su Estado.

De todo lo anterior deducimos que el constituyente de Querétaro tuvo en mente el concepto de "política" como a la actividad que primeramente nos hemos referido y no a la segunda que se refiere a la política que realiza el gobernante para atender los asuntos que conciernen a la actividad del Estado.

A este efecto el licenciado Raúl Lemus García refiriendo esta actividad a las cuestiones agrarias nos dice que: "La política agraria es la técnica realizada por el gobierno para dirigir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales; en la consecusión de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia. La política agraria puede ser buena o mala, positiva o negativa atendiendo a los resultados logrados". (Raúl Lemus García, ob. cit. págs. 8 y 9).

El maestro Serra Rojas comenta en la transcripción que hemos hecho con anterioridad que la prestación al público de un servicio en el ramo que se les encomienda a los departamentos administrativos cuando a ellos debe dedicarse exclusivamente y no mezclarla con la actividad política pero entendida ésta como la que realizan los que exclusivamente se dedican a la política porque ésta interferiría en la función de los departamentos administrativos. Por eso se instituyó en la Constitución que nos rige, en los artículos 91, 92 y 93 de la institución de los secretarios de Despacho y de los departamentos administrativos. Así fueron creados diferentes departamentos administrativos, entre otros el Departamento de Asuntos Indígenas, Marina, Educación Física, Prensa y Publicidad, Fores-

tal, de Caza y Pesca, de Salubridad y Asistencia Pública; de Trabajo, el Departamento Agrario; etc., desapareciendo la mayor parte de ellos como departamentos por haberse transformado en Secretarías de Estado o por haberse incorporado a una Secretaría de Estado". (Serra Rojas ob. cit. pág. 533).

Que a esos departamentos se refería el artículo 92 como se expresa actualmente en el sentido de que: "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". (Atrículo 92 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos).

Pero comenta el maestro Serra Rojas que: "el Departamento Administrativo a que se aludía no era la denominación administrativa anterior, sino del tipo de departamento administrativo, corresponde al Departamento de Estado, que como en los Estados Unidos del Norte, corresponde propiamente al Departamento de Estado; en este sentido debemos entender nuestro departamento en relación con el Artículo 92 Constitucional esta es la razón por la que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, apartándose del texto constitucional alude a "Departamento de Estado y no a Departamentos Administrativos".

Por tanto la dependencia directa del Ejceutivo Federal lo fue el Departamento Agrario, que se estructuró al mismo nivel de una Secretaría de Estado, pero sólo que se ocuparía de un servicio público desde el punto de vista legal y técnico como lo eran y lo es la redistribución de las tierras y aguas en favor de campesinos necesitados respecto de la pequeña propiedad así como de otras fases importantes que comprende la Reforma Agraria, en consecuencia el Departamento Agrario iba a estar alejado de la política y ocupárse exclusivamente de aspectos técnicos.

Por su parte el doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra: "El Sistema Agrario de Derecho Constitucional", nos dice comentando el inciso a) de la fracción XI del Artículo 27 Constitucional: "¿Qué

clase de dependencia debe ser la que ha de estar a cargo del Ejecutivo Federal, según el precepto transcrito?" De acuerdo con la organización administrativa creada por la misma Constitución de 1917 sólo una Secretaría de Estado, tanto por la posición jerárquica de quien está encargada de dirigirla como por lo que el Artículo 90 de la Carta Política mencionada dispone que "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. En algunos países en donde hay un primer ministro jefe del gobierno a veces se reserva una cartera ministerial para manejarla por sí mismo, cuando los asuntos que corresponden a su cartera ameritan, por las circunstancias económicas o políticas del país, su intervención inmediata y directa en tales asuntos; en México de acuerdo con el régimen presidencialista, esto sólo es posible por disposición expresa de la propia Constitución y únicamente puede adscribirse una secretaría al Presidente de la República, como lo hace bajo el término general de dependencia. La disposición constitucional que estamos comentando. Sin embargo en la práctica, por ese fenómeno de distorsión, del que ya hemos hablado en otro lugar, que se presenta a menudo al aplicar una ley, la dependencia directa se convirtió en el Departamento Agrario, que está a cargo de un jefe. Podría pensarse que así se hizo precisamente porque el mencionado departamento está en realidad bajo la adscripción del Presidente de la República, pero aparte de que no se ha dictado disposición reglamentaria alguna en este sentido, lo cierto es que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización funciona como una Secretaría de Estado y esta ley de la materia lo considera con la misma jerarquía. Al doctor Lucio Mendieta y Núñez le asiste la razón cuando expresa que de conformidad con la Constitución de 1917 la dependencia directa que se crea en el inciso a) del artículo antes citado no iba a ser un departamento administrativo sino una secretaría, dependencia que quedaría comprendida en el Artículo 90 de la Carta Política por el contenido de su materia, ya que este precepto expresa que para el despacho de los negocios en el orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso de la Unión por una ley. El Departamento Agrario para el despacho de los negocios de

restitución y dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, respecto de tierras y aguas, se creaba esta dependencia así mismo el propio doctor Lucio Mendieta y Núñez, al manifestar que vivimos bajo un régimen presidencialista, la adscripción de una dependencia sólo es posible por disposición expresa de la Constitución, únicamente puede adscribirse una secretaría al Presidente y en este caso lo es el DEPARTAMENTO AGRARIO, que no es secretaría por su denominación pero que de conformidad con el inciso a) de la fracción XI este Departamento Agrario queda bajo su dependencia directa para impartir justicia en materia agraria.

Consideramos que el doctor Lucio Medieta y Núñez no tiene razón al decir que no se ha expedido una disposición reglamentaria que valga la redundancia reglamente esta adscripción del Departamento Agrario en relación con el Presidente de la República. En efecto no se ha expedido exclusivamente para el caso pero ya desde que se instituyó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de acuerdo con el Artículo 6o. del primer Código Agrario de 22 de marzo de 1934, en sus incisos a, b, c y d se reglamentaron las atribuciones del jefe del Departamento Agrario en relación con las facultades del Presidente de la República, considerando éste conforme al Artículo 2o. de este ordenamiento legal como la suprema autoridad agraria.

En el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, también estableció los deberes del jefe del Departamento Agrario en relación con las facultades del Presidente de la República en materia agraria, pero ampliando esta reglamentación con referencia al anterior Código derogado.

En el Código de 30 de diciembre de 1942(que estuvo en vigor hasta el mes de abril del año pasado (1971) en su Artículo 35 en sus siete fracciones, estableció en sus diversos apartados, la responsabilidad política, técnica y administrativa del jefe del Departamento Agrario ante el Presidente de la República.

En la Ley Federal de Reforma Agraria vigente a partir del primero de mayo de 1971 en su artículo 10, señala las atribuciones al

jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en sus XIX fracciones así como en el artículo 15 y otras más de la propia ley, en forma amplia en relación con las facultades del Presidente de la República. Pero aún más, el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de fecha once de noviembre de 1963, publicado el 26 de noviembre de ese año en su artículo 6o. fracciones de la I a la VI. XXIV, XXVI y XXVII, se refieren a las facultades que tiene el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en el despacho de los asuntos de su incumbencia en relación con las facultades del Presidente de la República y que dicen lo siguiente:

"ARTICULO 10.—El jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República."

Son atribuciones del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización:

I.—Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

II.—Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

III.—Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

IV.—Representar al Presidente de la República, en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley salvo en casos expresamente a otra autoridad:

V.—Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan:

VI.—Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

VII.—Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia.

VIII.—Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.

IX.—Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunales y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y conforme a lo dispuesto en el Artículo 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

X.—Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

XI.—Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales en los términos de esta ley.

XII.—Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

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

XIV.—Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley.

XV.—Controlar el manejo y el destino de los fondos de coloni-

zación respectivos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes.

XVI.—Formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen créditos a ejidos y comunidades.

XVII.—Informar al Presidente de la República en los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 459.

XVIII.—Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

XIX.—Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

ARTICULO 15.—El jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

I.—Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

II.—No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y

III.—No desempeñar cargo alguno de elección popular (Ley Federal de Reforma Agraria vigente).

c).—DEPENDENCIAS QUE INTEGRARON EL DEPTO. AGRARIO

En realidad el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene existencia legal equiparada a nivel de secretaría de Estado, en los términos de la Ley de Secretarías de Estado, que comentaremos con posterioridad, ya que el jefe del Departamento Agrario refrenda los acuerdos del Presidente de la República, en la misma forma que un secretario de Estado. Consecuente con las reformas al Artículo 27 Constitucional el legislador para crear una dependencia directa del Ejecutivo Federal se creó el Departamento

Agrario por decreto de 15 de enero de 1934. (cinco siglos de legislación Agraria. —Manuel Fabila, pág. 562); en el que se especificó sus funciones y las dependencias de que se integraba como fueron:

1.—Jefatura del Departamento Agrario.

2.—Secretaría Particular.

3.—Secretaría General.

4.—Oficina Administrativa.

5.—Oficina de Actas.

6.—Oficialía Mayor.

7.—Archivo

8.—Oficina de Resoluciones Presidenciales.

9.—Oficina de Tierras.

10.—Oficina de Aguas.

11.—Oficina de Parcelamiento Ejidal.

12.—Oficina de Cartología y Dibujo.

13.—Oficina Jurídica.

14.—Oficina de Estadística.

15.—Oficina de Organización Agraria.

16.—Cuerpo Consultivo Agrario. (Integrado de cinco consultorías).

17.—Registro Agrario.

18.—Treinta y cuatro delegaciones agrarias en los Estados de la República.

El jefe del Departamento Agrario en los términos del Artículo 6o. del Código Agrario de 22 de marzo de 1934, tenía como función a).—Acordar con el Presidente de la República de todos los asuntos agrarios como lo eran sobre resoluciones dictadas por los

expedientes de restitución de tierras y aguas, expedientes de dotaciones de tierras y aguas sobre la declaratoria de inafectabilidad de pequeñas propiedades que se respetaban a propietarios que habían sido afectados en sus latifundios sobre ampliación de ejidos, de expedientes exclusivamente de dotación de aguas, de resolución de expedientes de nuevos centros de población ejidal, acerca de las responsabilidades y sanciones que se impusieran a funcionarios y empleados del Departamento Agrario que hubieran violado el Código Agrario, etc.

Por cuanto se refiere al secretario general, debemos decir que está a cargo de la Secretaría General del Departamento Agrario y que ésta como todas las secretarías de su naturaleza, tiene por función asesorar técnicamente al titular del Departamento en todos los asuntos agrarios de la competencia del mismo, así como sustituirlo en sus ausencias temporales firmando todos aquellos documentos de orden técnico, jurídico y administrativo y representar en su caso al propio titular del Departamento Agrario.

El oficial mayor, tercera autoridad en orden jerárquico, tenía como función el dictar las órdenes de carácter administrativo y por su conducto tramitarse, nombramientos de funcionarios y empleados, sus remociones para ascensos, sus cambios de traslado así como su cese en cada caso y sustituir temporalmente al jefe del Departamento, al secretario general.

La oficina administrativa, en su funcionamiento se encontraba dividida en las oficinas de Correspondencia, Archivo e Intendencia.

En la oficina administrativa se daba trámite a todos los nombramientos, remociones, ascensos, sanciones, para el personal que hubiere violado alguna disposición de orden administrativo, cambios de personal y ceses en su caso del mismo.

La oficina de archivo tenía por objeto clasificar toda la documentación que para su archivo llegaba a esta oficina, así como formar los respectivos legajos de cada expediente numerándolos según la calsificación de los mismos.

La oficina de correspondencia, como su nombre lo indica, tenía como función recibir la correspondencia del interior del departamento y del exterior que se concretaba en acusar recibo de la correspondencia entregada, así como clasificarla para remitirla a las oficinas correspondientes.

La oficina jurídica, tenía por función el asesoramiento legal de todas las oficinas del Departamento Agrario, incluyendo la secretaría general y la oficialía mayor, emitiendo dictámenes en los casos que se le turnaban, así como proveer de asesoramiento legal al propio jefe del departamento, al secretario general y a los demás jefes de oficina en todos los asuntos de carácter legal para su mejor solución. (Memoria de los delegados y jefes de oficina del Departamento Agrario págs. XIII).

La oficina de aguas, tenía como función intervenir en los expedientes en los que se otorgaba la restitución, dotación o ampliación de aguas ya fuera para usos domésticos o para la agricultura. Al efecto se dijo que: "..... la oficina de Aguas ha venido funcionando prácticamente como un organismo auxiliar del H. Cuerpo Nacional Consultivo, fijando los derechos inherentes que adquieren los ejidos mediante los fallos presidenciales restitutorios o dotatorios, que comprenden tierras de riego, encomendándole además la revisión de los expedientes de dotación de aguas y contribuyendo con su escaso personal a la atención de los asuntos urgentes que la misma superioridad le ha ordenado....." para cumplir con el Artículo 86 del propio Código de 1934 en sus fracciones I y II de manera preferente ya que de ellas se deriva la posibilidad de dotación de aguas tanto nacionales como particulares; es decir por conducto de esta oficina se ventilarán los expedientes de restituciones de aguas, así como de dotaciones de aguas, a que se refieren los artículos relativos del Código Agrario mencionado.

La Oficina de Inspección.—Esta oficina es una dependencia del Departamento Agrario que se encuentra bajo el control directo del C. jefe del Departamento, C. secretario general y oficial mayor por intermedio del jefe de la misma y cuyo carácter de información es enteramente confidencial teniendo como misión en las labores que

desarrolla el personal a sus órdenes, orientar, armonizar, resolver y definir dentro de la ley y disposiones en vigor previas investigaciones que practica, las dificultades que se presentan y que incumben a los problemas agrarios tanto de carácter técnico como administrativo y además vigilar y practicar visitas de inspección reglamentarias con los mismos fines indicados a las oficinas tanto foráneas, como a las que tienen residencia en esta ciudad, dependientes del mismo departamento y de acuerdo con las disposiciones existentes y las especiales que se dicten según el caso, tales fines constan del personal técnico y administrativo que más adelante se indican. (Memoria ob. cit. págs. 608 y 609).

Oficina de Estadística.—Esta oficina dependiente del Departamento Agrario tuvo como función el registro de todas las resoluciones presidenciales que al efecto se dictaren de restitución de tierras y aguas, de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población las de dotación de aguas, las de ampliación de ejidos, las de creación de nuevos centros de población agrícola, etc., una vez que se publicaban en el Diario Oficial de la Federación así como la de concentrar todos los datos relativos a solicitudes de restitución o dotación su publicación en primera instancia, mandamientos de los gobernadores y también en concreto "llevar el recuento de las actuaciones agrarias". (Memoria citada pág. 568).

Oficina de Nuevos Centros de Población Ejidal.—Depenedencia que conforme al Código Agrario de 1934 se encargaba de tramitar expedientes sobre nuevos centros de población ejidal de conformidad con lo que establecen los artículos del 99 al 108 que dicen lo siguiente. Artículo 99.—Procederá la creación de nuevos centros de población agrícola.

I.—Cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no sean suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario y no se pueda dotar complementariamente en los términos del Artículo 31.

II.—Cuando las tierras afectadas conforme al artículo 34 no sean bastantes para dotar a todos los individuos de un núcleo de población, en los términos de este Código;

III.—Cuando siendo procedente la ampliación de un ejido según el artículo 83 no haya tierras afectables de buena calidad.

IV.—Cuando no puedan satisfacerse las necesidades de tierras y aguas de los "peones acasillados", en los términos del Artículo 45.

V.—Cuando las fincas afectables estén comprendidas en la fracción III del Artículo 51.

ARTICULO 100.—No se podrá proponer la creación de centros de población más que en tierras de riego o en tierras de temporal, cuando el cultivo de ellas no sea aleatorio.

ARTICULO 101.—Los individuos con derecho a figurar en un nuevo centro de población, además de los requisitos del Artículo 44 para tener derecho a parcela, deberán ser veinte como mínimo y declarar expresamente su conformidad para movilizarse al lugar donde se establezca el nuevo centro de población y su decisión de arraigarse en él.

ARTICULO 102.—Los expedientes relativos a nuevos centros de población que se creen de acuerdo con las disposiciones de este Código, se iniciarán a moción de las autoridades agrarias respectivas, a solicitud de los interesados.

ARTICULO 103.—Las Comisiones Agrarias Mixtas, los gobernadores de los Estados, el Departamento Agrario o los Comités Ejecutivos Agrarios, según el estado de la tramitación del expediente ejidal, antes de promover la creación de un nuevo centro de población consultarán expresamente a los individuos que deban constituirlo, para que declaren su conformidad, de acuerdo con el Artículo 101. Obtenida ésta y comprobados los demás requisitos del mismo artículo, la autoridad agraria correspondiente elevará la iniciativa ante el Departamento Agrario, el cual procederá inmediatamente a publicarla expresando, además de la autoridad que lo promueve, las razones en que se funde, los nombres y residencia de los individuos que formarán el nuevo centro de población y todos los demás datos que considere convenientes.

La publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad a que correspanda.

ARTICULO 104.—El Departamento Agrario designará el personal técnico necesario, para que estudie la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas de donde deban tomarse: Igualmente, estudiará los proyectos de ubicación y costos de traslado o instalación de los beneficiarios.

Los estudios y proyectos formulados, pasarán al gobernador y a la Comisión Agraria correspondiente, para que, en un término de quince días, expresen su opinión. Al mismo tiempo se modificará, por oficio a los propietarios que en el proyecto del Departamento Agrario se proponga afectar y a los campesinos interesados, para que en un plazo de treinta días, expresen por escrito lo que a su derecho convenga.

El Departamento Agrario, por medio del Cuerpo Consultivo, tomando en consideración las opiniones de los gobernadores y de las Comisiones Agrarias Mixtas, así como lo que hayan expuesto los interesados, emitirá dictamen, elevándolo al Presidente de la República para la resolución correspondiente.

ARTICULO 105. — Las afectaciones para la formación de un nuevo centro de población agrícola, se harán a las fincas que más convenga, respetando siempre las propiedades inafectables conforme a este Código.

Cuando deban afectarse varias fincas, se procurará seguir las reglas de proporcionalidad de que trata el Artículo 35. En igualdad de circunstancias, las afectaciones se localizarán de preferencia en las propiedades que hubieren sido menos afectadas para dotaciones ejidales.

En todo caso, se dará preferencia a las dotaciones y restituciones de núcleos de población que puedan afectar a dichas fincas.

ARTICULO 106. — Las resoluciones presidenciales relativas a nuevos centros de población agrícola, serán ejecutadas por la delegación del Departamento Agrario a que corresponda, siguiendose, al efecto, procedimientos iguales a los que establece este Código para los casos de dotación de tierras, bosques y aguas.

ARTICULO 107.—El régimen de organización y explotación de los nuevos centros de población agrícola creados conforme a este Código, será el mismo que se establece para los ejidos.

ARTICULO 108. — Las resoluciones presidenciales que creen centros de población agrícola, surtirán, respecto a las propiedades afectadas, los mismos efectos que las resoluciones presidenciales en expedientes dotatorios.

Los propietarios afectados en las resoluciones que creen centros de población agrícola, tendrán los mismos derechos que los afectados por dotación.

Estos artículos establecen los derechos y procedimientos de los núcleos de población solicitantes de tierras para la creación de un nuevo centro de población, así como los requisitos que debe seguirse hasta su institución y organización de los núcleos de población instituidos así como respecto de las propiedades afectadas.

Oficina de Parcelamiento Ejidal.—Esta oficina tenía como función fraccionar las tierras de labor o laborables de los ejidos definitivos de acuerdo con lo estatuido en el Código Agrario vigente para lo cual se requiere que haya plano de ejecución aprobado. Integrar los fraccionamientos ejidales previa solicitud por escrito del poblado peticionario..... girar las órdenes respectivas para la ejecución de trabajo de fraccionamientos, levantamientos topográficos de los terrenos laborables, estudio económico agrícola para proponer la parcela legal. Formular los acuerdos presidenciales sobre la parcela legal. Enviar al Cuerpo Consultivo los expedientes de fraccionamientos....." (Memoria cit. pág. 364 y 365).

Oficina de Organización Agraria.—"La oficina de organización

agraria, atenderá los estudios y realización de ellos que se lleven a cabo respecto a cultivo, implementos, obras de uso comunal, integración y funcionamiento de comisariados ejidales, administración ejidal y como función social los actos culturales de higiene antialcohólicos, ligas femeniles y deportes. Por medio de esta oficina, el Departamento Agrario tiene la atención de 6,554 ejidos en aquella época, (Hoy funcionan alrededor de 28,000), cuya organización se impone atender cada día con mayor cuidado a efecto de lograrse que el campesino obtenga de la tierra que ha recibido mayor beneficio y con ello elevar su nivel social y económico. (Memoria citada pág. 600 a 602).

Oficina del Registro Agrario Nacional.—Tenía como función lo señalado en el artículo del 109 al 116 que dicen lo siguiente:

ARTICULO 109.—La propiedad de tierras, bosques y aguas, nacida de la aplicación de este Código, así como los cambios que sufra de acuerdo con el mismo se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

ARTICULO 110. —Sólo mediante la inscripción en el Registro Agrario Nacional podrá acreditarse la propiedad de tierras, bosques o aguas que se hayan adquirido por vía de restitución, dotación, ampliación de ejidos o en virtud de la creación de un nuevo centro de población agrícola. En la misma forma se acreditará la propiedad de las parcelas individuales de los ejidatarios y los derechos que tengan sobre corrientes de agua, así como todo cambio o limitación que los derechos agraios sufran.

ARTICULO 111. — Las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional y las constancias que sobre ellas se expidan, harán prueba plena en juicio o fuera de él.

ARTICULO 112.—El Registro Agrario Nacional será público por lo mismo, toda persona podrá consultarlo y obtener las copias que solicite.

La expedición de certificaciones, cuando interese a los núcleos

de población o a los ejidatarios, no causará impuesto o derecho alguno.

ARTICULO 113. — En el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse:

I.—Las resoluciones presidenciales en materia de dotación, restitución, confirmación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

II.—Las resoluciones presidenciales que creen nuevos centros de población agrícola.

III.—Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos, en los términos del capítulo relativo de este código.

IV. — Los planos de fraccionamientos ejidales y demás documentos que con ellos tengan relación.

V.—Los títulos que se expidan a favor de los beneficiarios de las parcelas ejidales.

VI.—Las listas de sucesión a que se refiere el Artículo 140 de este Código.

VII.—Los cambios que haya respecto a los derechos sobre las parcelas, en los términos de los artículos relativos de este Código:

VIII.—Todas las escrituras, títulos y documentos en general, que acrediten propiedad colectiva de un núcleo de población sobre bienes inmuebles;

IX.—Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten alguna de las propiedades nacidas por virtud de la aplicación del Código Agrario, o el usufructo de bienes comunales;

X.—Todos los demás documentos que especifiquen este Código y sus reglamentos.

ARTICULO 114.—Cuando una inscripción del Registro Agrario Nacional, conforme a las leyes civiles ordinarias, deba efectuarse también en el Registro Público de la Propiedad, se hará la inscripción sin que se cause impuesto o derecho alguno.

ARTICULO 115.—Para modificar o rectificar las inscripciones del Registro Agrario Nacional, por error material o de concepto, se requerirá resolución judicial que así lo ordene o convenio expreso de las partes interesadas. Cuando una de las partes fuere algún núcleo de población o algún ejidatario en lo individual, sólo surtirá efectos su conformidad, si es aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Departamento Agrario.

ARTICULO 116. — El funcionamiento interior del Registro Agrario Nacional, se ajustará a las disposiciones del Reglamento que sobre él expida el Presidente de la República.

La Oficina de Resoluciones Presidenciales, tenía como función formular proyectos de resoluciones presidenciales, t u rn a rlos al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen definitivo con el cual se formulaba proyecto de resolución presidencial definitiva, q u e aprobado por el jefe del Departamento Agrario era enviado al Presidente de la República para su fallo definitivo que regresada la resolución a esta oficina se hacían los trámites para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

También dentro de la estructura del Departamento Agrario desde aquellas fechas se instituyeron las delegaciones agrarias que en número de 34 existieron una en cada entidad federativa, aunque en algunos Estados había dos delegaciones, como por ejemplo en el caso de Veracruz, que había una en la ciudad de Jalapa y otra en la ciudad de Tuxpan.

Las delegaciones agrarias que estaban a cargo de un delegado

agrario para cada una de ellas, en realidad dependían directamente de la jefatura del Departamento Agrario a donde rendían sus informes generales sobre los asuntos agrarios de los que conocían, aunque también con las oficinas, a quienes les enviaban la documentación sobre los trámites de expedientes agrarios.

Para ser delegado agrario, se requería según el Artículo 8 del Código Agrario de fecha nueve de abril de 1934, ser ingeniero titulado, no ser propietario de una extensión mayor de la pequeña propiedad agrícola en explotación y sus atribuciones estaban señaladas en el Artículo 9 del mismo ordenamiento que decía: Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas. Vigilar el funcionamiento de éstas, dar cuenta al Departamento Agrario, de las irregularidades en que incurrieron estas Comisiones Agrarias Mixtas; ser el conducto de las relaciones agrarias entre el Departamento y el gobernador respectivo, recoger de las autoridades agrarias los expedientes agrarios que debían pasar al Departamento Agrario para los trámites correspondientes y las demás que les fijara el reglamento interior del Departamento Agrario.

Oficina de Cartografía y Dibujo. Como su nombre lo indica, tenía como finalidad formular los planos, proyectos y definitivos, respecto de las tierras y clases descritas en la resolución presidencial y que se ejecutaban en el caso.

d).—DEPENDENCIAS DEL DEPARTAMENTO AGRARIO CREADAS DURANTE LA VIGENCIA DEL CODIGO AGRARIO DE 1934.

Teniendo en consideración que el Departamento Agrario se integraba desde su institución de las oficinas: administrativa, aguas, inspección, estadística, parcelamiento ejidal, organización ejidal, registro agrario, cartografía y dibujo, jurídica, archivo; así como de la jefatura del Departamento, secretaría general, oficialía mayor, con sus respectivas secretarías particulares para atender lo relativo a la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, de conformidad con lo que dispusieron los artículos 50 y 51 y siguientes del Código Agrario de 1934; así como sobre las conce-

siones de inafectabilidad ganadera, a que se refería el decreto de primero de marzo de 1937, que reformó el Código Agrario de 1934. (El Problema Agrario en México, pág. 245 octava edición.—Doctor Lucio Mendieta y Núñez).

Asimismo fue creada en esta fecha la Oficina de Prensa y Publicidad, con el objeto de elaborar las publicaciones del Departamento Agrario, así como para emitir boletines de prensa sobre actividades del propio Departamento Agrario.

Por otra parte con fecha 30 de diciembre de 1939 el H. Congreso de la Unión reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ordenando él mismo que la función de organización agraria que había venido siendo atendida por el Departamento Agrario, pasara a depender de la Secretaría de Agricultura y Fomento. (6 años de Gobierno al Servicio de México, 1934-1940, pág. 145 Editorial los Talleres Tipográficos "La Nacinal Impresora," S. A.) Agregándose como dato interesante en la publicación que mencionamos y en la misma página que en 1940 existían 13,959 ejidos con..... 1,740.557 ejidatarios. La Dirección de Organización atendió a 8,965 ejidos con 1.327,174 ejidatarios, que representaban el 64% y 76.82% del número total de ejidos y ejidatarios, existentes. De lo anterior se desprende que la Dirección de Organización Agraria no formó parte del Departamento Agrario sino que pasó a formar parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuya actividad por el número de ejidos y ejidatarios que atendió esa Dirección, era de importancia en materia agraria.

Se tuvo conocimiento que al atender la Secretaría de Agricultura y Fomento los asuntos agrarios de los ejidos de conformidad con la competencia que les confería la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no así por lo que se refiere al Código Agrario de 1934, ya que éste no le confirió competencia a la Secretaría de Agricultura, más que en materia de reglamentación para el uso de las aguas dotadas por concepto de ejidos, tenía como función todo lo relativo a la promoción organizando a los ejidos en lo relativo a los cultivos; así como beneficios de todo tipo de plantaciones y explotación ganadera para una mejor producción.

La Oficina de Organización Agraria ya dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, atendió a través de 120 delegados de Promoción Ejidal y de 78 delegados auxiliares que dependen de los gobiernos locales, la acción se ha encaminado a controlar las comunidades ejidales a fin de reducir al mínimo los conflictos y divisiones interiores que crean situaciones indeseables y estancan el desarrollo progresivo de las comunidades.

En los últimos seis años se realizaron 17,092 actos electivos de Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia.

Las dotaciones y accesiones de aguas a los ejidos ascendieron a 579,183.558 metros cúbicos que permitió regar 89,670 hectáreas. Se procedió a organizar los ejidatarios en asociaciones agrícolas y ganaderas. Hasta 1940 había 116 asociaciones agrícolas y ganaderas, ejidales integradas con 4,372 socios, en el lapso de 1935 a 1940 se integraron 647 sociedades cooperativas con 53,969 socios ejidatarios". (ob. cit. Seis Años de Gobierno al Servicio de México, pág. 147).

Apuntamos con anterioridad que surgieron conflictos entre el Departamento Agrario y Agricultura, con motivo de la duplicidad de funciones, ya que era el Departamento Agrario el encargado de instituir los ejidos así como de velar por su funcionamiento pues el Código Agrario de 1934 dispuso en su Artículo 3o. que el "Departamento Agrario será el órgano superior encargado de la aplicación de este Código.....", siendo precisamente su competencia como ya apuntamos, de formar ejidos y de velar por su funcionamiento en todas las resoluciones presidenciales del Presidente de la República, en consecuencia era esta autoridad la que estaba encargada por el citado Código Agrario de vigilar sobre existencia, protección, así como procurar sobre la capacidad de los ejidatarios para la supervivencia de los propios ejidos.

También se creó la Oficina de Nuevos Centros de Población, para cumplimentar lo dispuesto por el Código Agrario de 1934, en los artículos del 99 al 108 que ya hemos citado con antelación para el trámite de los expedientes que son de única instancia, de nuevos

centros de población agrícola, ya que estas solicitudes, se tramitan directamente ante el Departamento Agrario sin que intervengan los gobernadores de las entidades, sino sólo para dar su opinión; expedientes que se originan con motivo de que los solicitantes campesinos no fue posible dotarlos de tierras ejidales en sus lugares de origen por lo que habrá de concederles en otros lugares, distantes donde hubiera tierras que afectar.

La Oficina de la Pequeña Propiedad, durante el régimen de gobierno del general Cárdenas hasta mayo de 1940, según datos gráficos que tenemos a la vista en la ob. cit: ("6 Años de Gobierno al Servicio de México", pág. 348) por medio de la misma y del Departamento Agrario, dictó 150 acuerdos que se referían a 400 predios que comprendieron una superficie de 32,500 hectáreas de terrenos de temporal laborable y de agostadero 13,000 hectáreas de terreno de agostadero. Asimismo se dictaron decretos de concesión de inafectabilidad ganadera por 1,025,000 hectáreas para cabezas de ganado mayor en número de 135,000 y 125,000 de ganado menor.

e).—DEPENDENCIAS OFICIALES QUE COLABORARON PARA LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA AL AMPARO DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 49 prescribe que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme con lo dispuesto en el Artículo 29 en nigún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos en los términos del Artículo 50 de este ordenamiento, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, correspondiendo a este organismo la elaboración de todas las leyes o decretos que deberán regir en los Es-

tados Unidos Mexicanos, pero cuyas facultades están expresadas en forma amplia en los Artículos del 73 al 79 de la citada Carta Magna. Por cuanto al Poder Judicial de la Federación se integra y se designan sus facultades en los artículos del 94 al 107; tribunales que tienen por objeto en general, aplicar la ley.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo sus facultades están expresadas en los artículos del 80 al 93 de la citada Constitución, prescribiendo el primero de dichos preceptos que el ejercicio de este Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia este funcionario ejercita un régimen de descentralización administrativa y que cuenta para desenvolvimiento con determinados órganos denominados de la administración pública, a cuyo cargo se encuentran los secretarios del Despacho, como lo prescribe el Artículo 89 de la Constitución Federal, como lo es el de nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios; mismo precepto que está relacionado con el Artículo 90, que dice que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso de la Unión por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

El artículo 92 de la propia Constitución menciona a los secretarios del Despacho y a los Departamentos Administrativos por lo que se refiere a los asuntos de su competencia; respecto de los funcionarios que menciona la Constitución en los Artículos 90, 91 y 92 nos dice el doctor Andrés Serra Rojas que "al frente de estas (secretarías) se encuentran los titulares de las mismas denominados "Secretarios de Estado" o "Secretarios del Despacho" o simplemente ministro, que es el colaborador más cercano del Presidente, de acuerdo con el Artículo 26 de la Ley de Secretarías (vigente) el despacho de todos los asuntos en las secretarías corresponde originariamente a los titulares de dichas dependencias. La expresión: "Secretario del Despacho" es una supervivencia de la Constitución Española de 1812, que empleaba esta terminología y enumeraba en

su Artículo 222 los "secretarios de Estado". (Derecho Administrativo pág. 513 y 514 3a. edición Editorial Porrúa, S. A. Andrés Serra Rojas). El citado tratadista en las páginas 517 a 519 nos expresa que "el Presidente de la República con el secretario de Estado no tienen una personalidad jurídica distinta de la del Estado, que el secretario de Estado es colaborador inmediato y directo de la Presidencia de la República. Que al secretario de Estado le corresponde el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación. Que el refrendo ministerial de los acuerdos, mantiene la unidad de la administración entre el Presidente y los secretarios, ya que sin este requisito no serán obedecidos; que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos y su labor se reduce a preparar y refrendar los proyectos reglamentarios que correspondan por lo que los expide el Presidente de la República que si el secretario del Despacho discrepa con el Presidente de la República no queda otra salida más que la renuncia.

Que de acuerdo con nuestra Legislación, el secretario de Estado t i e n e varias e importantes funciones político-administrativas, pues que comparten con el Presidente de la República la dirección política, que a través del refrendo se ligan a la acción presidencial en dirección y responsabilidad que los titulares de las secretarías y departamentos de Estado ejercen las funciones de su competencia de acuerdo con el Artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Por tanto y como ya lo hemos descrito con anterioridad la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no habla de departamentos administrativos, sino de Departamentos de Estado.

El citado maestro Andrés Serra Rojas, enumera las leyes administrativas que han estado vigentes de nuestra administración pública, siendo las siguientes:

8 de noviembre de 1821

29 de diciembre de 1836

12 de junio de 1843

22 de abril de 1853

12 de mayo de 1853

23 de febrero de 1861

13 de mayo de 1891

31 de marzo de 1917

13 de abril de 1917

25 de diciembre de 1917

30 de diciembre de 1917

30 de noviembre de 1932

22 de marzo de 1934

30 de diciembre de 1935

30 de diciembre de 1939

31 de diciembre de 1940

7 de diciembre de 1946

24 de diciembre de 1958 vigente a la fecha.

(ob. cit. pág. 528). Esta última ley reformada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de 1917 que entró en vigor el primero de mayo del mismo año, por lo que consideramos que la primera ley administrativa fue la de fecha 25 de diciembre de 1917, que viene a reglamentar las funciones de las diversas secretarías y departamentos de Estado, como lo anotamos con anterioridad, pero las dependencias que colaboraron en materia agraria en aquellas fechas tenemos desde luego a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, la que aparece con nombre diferente desde 1853 y a partir de 1861, funciona como la Secretaría de Fomento y a partir de 1917, como Secretaría de Fomento y Agricultura. La denominación de Secretaría de Agricultura y Ganadería a partir de la ley de 1946 se denominó Secretaría de Agricultura y Ganadería, esta dependencia

del Ejecutivo Federal, siguió con las atribuciones de responsabilizarse de la aplicación del Artículo 27 Constitucional, así como de la ley del seis de enero de 1915, ya que la Comisión Nacional Agraria dependía en aquel entonces de la secretaría mencionada; asimismo tuvo que ver con los trámites relacionados para la ocupación de tierras descritas por la ley de tierras libres que no eran otras que las tierras nacionales y baldías que podían ser adquiridas por todo mexicano por nacimiento o naturalización que deseara dedicarse a la agricultura, como terrenos irrigables hasta veinte hectáreas, así como de otras calidades de tierras, con la condición de que las ocuparan. Asimismo esta dependencia velaba por la aplicación de la Ley de Irrigación con aguas federales de fecha cuatro de enero de 1926. Riego de terrenos de particulares y de ejidos para el fomento de los cultivos y la producción agrícola, lo que llevaba a cabo a través de la Comisión Nacional de Irrigación. También esta secretaría aplicó la Ley de Colonización de fecha cinco de abril de 1926, la que disponía la ocupación de terrenos nacionales, de terrenos de riego como mínimo de cinco hectáreas y como máximo de 150 hectáreas. (El Catecismo Agrario de Julio Cuadros Caldas, página 77).

La mencionada secretaría también aplicó la primera Ley Federal de cinco de abril de 1926 que como su nombre lo indica se refería al cultivo, fomento y conservación, preparación y aprovechamiento de los vegetales forestales, dentro del territorio nacional. (Cuadros Caldas, ob. cit. págs. 79-101).

También aplicó las diversas leyes que se expidieron sobre cuestiones agrarias como fueron las leyes sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas y Ley del Patrimonio Ejidal, materias todas éstas, a las que se refirieron las diversas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.

Otra dependencia que colaboró en el desenvolvimiento de la Reforma Agraria, en cumplimiento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, lo fue el Departamento de Asuntos Indígenas, del cual expresó su titular, el profesor Graciano Sánchez que: "éste viene a llenar un vacío enorme que había en nuestro medio y que

los gobiernos anteriores al presente, vieron con desdén o por lo menos con muy poco interés..... porque yo considero que esta medida beneficiará grandemente a un sector importante del país....." (La Misión Social del Empleado Público en el Ramo Agrario. (Pág. 31 del Comité de Acción Social y Cultural del Personal del Departamento Agrario) como lo eran los campesinos indígenas a quienes asesoraba para la resolución de sus expedientes de ejidos así como en el caso de ayudarlos en el aspecto social y cultural.

Otra dependencia del Ejecutivo Federal que coadyuvó al desenvolvimiento de la Reforma Agraria, fue, la hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que ya existía desde 1917 con esa denominación, ya que tuvo entre otras atribuciones el control de los bonos a que se refirió la Ley de la Deuda Agraria, del diez de enero de 1920 expedida por el Presidente Constitucional don Venustiano Carranza, siendo titular de esta Secretaría don Luis Cabrera, bonos con los que se cubrieron la Deuda Agraria contraída por la nación, respecto de los terratenientes afectados. (Cuadros Caldas, ob. cit. pág. 13 al 15).

También hubo otras dependencias que colaboraron en el avance de la Reforma Agraria, aunque no comprendidas dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como lo fueron los bancos refaccionarios creados por la Ley de Bancos Refaccionarios de 29 de septiembre de 1924. Los bancos de Crédito Agrícola, creados por la ley del dos de enero de 1931, para otorgar crédito a los pequeños propietarios. (Caudros Caldas, ob. cit. pág. 149). y los Bancos de Crédito Ejidal para otorgar crédito a los ejidatarios y creados por leyes posteriores.

CAPITULO IV

El Departamento Agrario y otras Dependencias durante la vigencia del Código Agrario de 1942.

a).—Dependencias que lo integraron.

b).—El Departamento de Asuntos Indígenas.

c).—Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

d).—La Secretaría de Recursos Hidráulicos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.

a).—DEPENDENCIAS QUE LO INTEGRARON

Durante la vigencia del Código Agrario de 1942, el Departamento Agrario se integró de las oficinas que en seguida se enumeran, de acuerdo con las atribuciones que a cada una les correspondió de acuerdo con el reglamento interior del propio departamento, de fecha 26 de julio de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de ese año. (Diario Oficial de 23 de agosto de 1944).

La titularidad de ese Departamento estaba a cargo del denominado jefe del Departamento Agrario con las atribuciones que le estaban concedidas en los Artículos 5o. y 6o. de la fracción I a la fracción XVI y el Artículo 7o. que consistía en que el jefe del Departamento Agrario ejerce la dirección superior, política, técnica y administrativa de esa dependencia, estando todo el personal subordinado a su autoridad.

El Artículo 6o. estableció que eran atribuciones del jefe del Departamento Agrario las que le confería el Artículo 35 del Código Agrario vigente en esa fecha o sea el de 1942 y por tanto de conformidad con las fracciones siguientes le correspondía fijar los lineamientos de la política agraria, encauzar el funcionamiento del Agrario, nombrar y remover el personal, proponer al Presidente de la República a las personas que han de integrar el Cuerpo Consultivo Agrario, formular los proyectos de ley, decretos, acuerdos y órdenes que en materia agraria expida el Presidente de la República, observando lo que disponía la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, etc.

La secretaría general estaba a cargo del secretario general, según el Artículo 8o. y que tenía por objeto de tener el cargo de la subdirección y el control de todas las labores técnicas del departamento y la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas, ante el C. jefe, así como suplir a éste en sus faltas temporales o definitivas, llevar al acuerdo del mismo, los asuntos que debía resolver, desempeñar la secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario, acordar con los jefes subalternos, autorizar con su firma, los acuerdos res-

pectivos, así como mirar por todo el personal en los aspectos administrativos y técnicos.

El Artículo 9o. atribuyó al oficial mayor la subdirección administrativa del departamento y sus dependencias, substituir las faltas temporales o absolutas del secretario general y en su caso al jefe del departamento; llevar al acuerdo de la jefatura o de la secretaría general, distribuir el personal para los efectos de sus labores, autorizar con su firma los acuerdos correspondientes, dirigir la formulación de los proyectos de presupuesto de egresos del departamento, firmar acuerdos sobre pasajes, gastos y viáticos, etc. El Artículo 10 precisa que los secretarios particulares del jefe del departamento, del secretario general y del oficial mayor, realizarán sus labores de conformidad con lo que se determine al respecto.

Los artículos 11 y 12, expresan sobre las direcciones y atribuciones de sus directores.

Los artículos del 13 al 15, mencionan a las oficinas así como los jefes de las mismas, con sus atribuciones como las del control del personal a su cargo para las labores encomendadas a cada oficina. De los artículos del 16 al 19, nos dicen de los subjefes que habrá en cada oficina, así como los de jefes de sección y respecto del personal de todas las oficinas con sus derechos y obligaciones.

1.—Dirección de Tierras y Aguas, que en el Artículo 20 enumera en sus fracciones que estará dividida en la oficina de revisión, la Oficina de Tierras, Oficina de Fraccionamientos Ejidales. Oficina de Nuevos Centros de Población Agrícola, Oficina de Aguas y Oficina de Cartografía y Dibujo; estando cada una de estas oficinas dividida en secciones diferentes. Pero esta dirección tenía a su cargo el conocer de los expedientes de restitución de tierras, aguas y montes, de la dotación de tierras, aguas y montes, así como la ampliación de ejidos, de nuevos centros de población agrícola, así como de la confirmación y titulación de derechos sobre tierras comunales y de otros expedientes relativos a las cuestiones agrarias.

Dirección de Derechos Agrarios.—Esta dirección que estaba a cargo de un director en su Artículo 44 establece que tendrá a su cargo lo relativo a las resoluciones presidenciales de los certificados de Derechos Agrarios y del Registro Agrario Nacional, por lo que contaba al efecto con la oficina de resoluciones presidenciales, la Oficina de Certificados Agrarios y la Oficina del Registro Agrario Nacional.

Dirección de Inafectabilidad Agraria.—El Artículo 61 estableció que esta dirección se integraba de las oficinas de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de la Oficina de Certificados y Acuerdos Presidenciales y la Oficina Técnica; la primera a través de sus secciones agrícola y ganadera, tenía por objeto integrar los expedientes de inafectabilidad agrícola y ganadera, así como hacer sus estudios y darles el trámite correspondiente para los efectos de su resolución. La Oficina de Certificados y Acuerdos Presidenciales, también tenía por objeto recoger los dictámenes aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario, relativos con inafectabilidades agrícolas y ganaderas y formular los proyectos de acuerdos presidenciales sobre inafectabilidades.

Dirección de Palneación.—Según el Artículo 74 del Reglamento a estudio, esta dirección para los efectos de sus funciones se dividía en: Oficina de Estadística, encargada de la recolección de datos obtenidos de las resoluciones presidenciales dictadas, de su registro y crítica, de concentración y cálculo y de estudio técnico de los datos obtenidos.

La Oficina de Investigaciones Agrarias, como su nombre lo indica, tenía por objeto recopilar, clasificar las leyes, decretos, circulares, acuerdos; reglamentos y demás disposiciones para el objeto de su estudio y obtención de conclusiones con el fin de presentar iniciativas en el caso.

También la Oficina de Planeación y Programa dependiente de la Dirección de Planeación tenía como finalidad la planeación de los trabajos de las demás dependencias, tanto desde la fase técni-

ca, como administrativa comprendiendo la esfera de lo agrario. Otra oficina de esta dirección es la de Divulgación, que tenía por objeto mediante las publicaciones correspondientes, llevar a cabo la información y propaganda que en materia política y agraria realizara el Departamento Agrario.

El Departamento Agrario además estuvo integrado por las siguientes oficinas: La Oficina Administrativa que comprendía entre otras secciones la de Inventarios y Almacenes, la Sección de Archivo y la Sección de Intendencia.

La Oficina Jurídica, que contaba con diferentes secciones y tenían por objeto la atención de realizar la representación legal del Departamento Agrario y ser el consultor jurídico de todas las direcciones y oficinas del Departamento Agrario.

Oficina de Inspección.—Esta oficina de inspección de acuerdo con el Artículo 112 del reglamento que citamos contenía las siguientes secciones:

I.—Jefatura.

II.—Subjefatura.

III.—Sección de Visitas Reglamentarias.

IV.—Sección de Inspecciones Técnicas.

V.—Sección de Inspecciones Administrativas.

VI.—Sección de Trámite de Correspondencia.

La Oficina de Inspección, es la encargada de vigilar la organización y actividades de las delegaciones y oficinas del departamento, a fin de que se ajuste en sus labores a los ordenamientos y programas aprobados, practicando para ello visitas e inspecciones necesarias, etc. Inspecciones de carácter técnico, así como inspecciones de carácter administrativo y realizar los trámites necesarios de las promociones que llegaban a esta oficina.

Oficina de Quejas.—A esta oficina de quejas se refirió el Artículo 119, señalando que esta oficina se dividía en cuatro secciones y la jefatura, la de orden técnico, la de orden administrativo, la de trámites de correspondencia para atender lo relativo a las quejas que se presentaran en contra del personal de la oficina del Departamento por la falta de atención a sus promociones.

Delegaciones Agrarias.—En los artículos 135 de este reglamento, señala de las atribuciones de los delegados agrarios tenía en cada una de las entidades federativas.

Este reglamento viene a señalar en forma amplia las atribuciones, así como obligaciones de cada uno de los funcionaros del Departamento Agrario al frente de cada una de sus dependencias, todo lo cual viene a facilitar la prestancia en el desarrollo de sus funciones puesto que cada dependencia en forma amplia se le enumera cada uno de los trámites y trabajos que han de desarrollar para el cumplimiento de las labores que se le encomiendan.

b).—EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDIGENAS

Como hemos apuntado con anterioridad este departamento fue creado durante el régimen del gobierno 1934-1940 del general Lázaro Cárdenas, siendo su primer jefe el profesor Graciano Sánchez, quien ya apuntaba de la importancia de la creación de este departamento que vino a llenar un hueco dentro de las instituciones de la Reforma Agraria, puesto que se creó para asesorar a los núcleos de población indígena en sus problemas de orden económico y social entre otras, siendo el más importante el relativo a la materia agraria.

El Código Agrario ya derogado de 1942, que estuvo dividido en cinco libros, el primero conteniendo dos capítulos sobre autoridades, órganos agrarios y sus atribuciones; el libro segundo dividido en cuatro títulos, el primero, sobre restitución de tierras y aguas; el segundo sobre dotación de tierras y aguas; el tercero sobre nulidad de fraccionamientos y el título tercero estuvo dividido en dos

títulos, el primero sobre régimen de propiedad y el segundo sobre explotación de los bienes ejidales y comunales, el libro cuarto estuvo dividido en cinco títulos referentes a procedimientos agrarios relativos a la restitución y dotación de tierras y aguas sobre permutas, fusión y división y expropiaciones ejidales; el tercero de inafectabilidad; el cuarto de nulidad de fraccionamientos; el quinto, titulación y deslinde de bienes comunales y el título sexto del Registro Agrario Nacional; el libro quinto señaló respecto de las sanciones en materia agraria. Entonces en el libro cuarto, título quinto del citado ordenamiento legal trató de la competencia del Departamento de Asuntos Indígenas, estos artículos tienen su fundamento en la fracción VII de la Constitución (art. 27), que dice que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas, etc., se ha reconocido pues la existencia de núcleos de población con terrenos que les pertenecen en comunidad, bienes que han venido disfrutando en común los pueblos en forma quieta, pacífica y pública, pero que algunos de ellos tienen conflictos de linderos con otros núcleos de población con posesiones o propiedades privadas de particulares, la fracción que transcribimos del precepto constitucional citado, así como las disposiciones del Código Agrario que señalamos, están reconociendo capacidad a las comunidades indígenas para disfrutar en común de las tierras y aguas que posean o se les restituyan; al respecto dice el doctor Lucio Mendieta y Núñez, en la obra que hemos citado que "existen en la República Mexicana algunos grupos indígenas que poseen tierras desde la época precolonial o desde la época colonial, en forma comunal por virtud de que no sufrieron la aplicación de las leyes de desamortización ni del Artículo 27 de la Constitución de 1857" (ob. cit. pág.

335). Porque es necesario recordar que la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 incapacitó en el Artículo 25, entre otras corporaciones civiles a las congregaciones, en nuestro concepto a las comunidades para administrar bienes raíces, precisamente como las comunidades indígenas que tenían sus bienes comunales, ya que precisamente por resolución del nueve de octubre de 1856 se reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización estaban causando a los pueblos de indios, al ordenar el fraccionamiento de sus terrenos y adjudicación de los mismos, unas veces a los mismos comuneros y otras a personas ajenas a las comunidades y el Artículo 27 de la Constitución de 1857 elevó a la categoría de preceptos fundamentales los postulados esenciales de esa ley y ahora en el nuevo artículo 27 de la Constitución, vigente se rectifican esos preceptos injustos para reconocer a las comunidades el derecho sobre sus tierras que poseían y otras de las cuales fueron despojados.

Los artículos contenidos en el libro cuarto título quinto del 306 al 313, en ellos se asienta de la solicitud de confirmación y titulación de bienes comunales o de su iniciación de oficio, así como demás trámites que al respecto realizó el Departamento Agrario, durante la vigencia del Código Agrario de 1942 y sobre la intervención del Departamento de Asuntos Indígenas en los procedimientos de estos expedientes de única instancia, ya que se tramitaron solamente en el propio Departamento Agrario.

El Artículo 309 señala que las pruebas para la confirmación de esas instancias eran puestas a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, para que en un plazo de 10 días expusieran lo que a sus intereses conviniera o sea que el Departamento de Asuntos Indígenas podía objetar o conformarse respecto de estos expedientes, siempre en representación de los derechos de la comunidad solicitante de la confirmación de sus tierras que venía poseyendo una vez resuelto el expediente por el Presidente de la República la ejecución de la resolución presidencial, decía el Artículo 311 que reconozca la propiedad de comunidades, se efectuará

por el Departamento de Asuntos Indígenas, deslindando los terrenos reconocidos para lo cual se podría auxiliar del personal técnico del Departamento Agrario.

También el Departamento de Asuntos Indígenas, según lo disponía el Artículo 320 del Código Agrario de 1942 intervenía en la ejecución de las resoluciones presidenciales que declara el Presidente de la República resolviendo la confirmación de terrenos comunales en la vía de conflictos por límites es decir que cuando un pueblo solicitaba se confirmaran los terrenos comunaels, que seguían con otro u otros pueblos, a través de la resolución presidencial se resolvían los conflictos de linderos y si los pueblos aceptaban esa resolución, la misma se ejecutaba por el Departamento de Asuntos Indígenas.

Si el pueblo no eceptaba la resolución porque el conflicto de linderos no se hubiera resuelto a su satisfacción, se consideró que estos expedientes son de primera instancia, ya que los pueblos inconformes podían ir a una segunda instancia ocurriendo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Art. 323),) promoviendo juicio de inconformidad, cuya demanda se acompañaban copias para las contrapartes, es decir, para el pueblo o los pueblos en conflicto de linderos, así como para el Departamento Agrario para así aportar las pruebas del caso, al Departamento de Asuntos Indígenas para promover lo necesario en nombre de la comunidad inconforme y los pueblos de la contraparte para hacer la defensa de sus derechos. Una vez resuelto el expediente por la Suprema Corte de Justicia, el mismo era devuelto al Departamento Agrario, para los efectos de la ejecución de la resolución presidencial en caso de confirmarse o de la sentencia de la Suprema Corte en cuyo acto intervenía el Departamento de Asuntos Indígenas en la elección del comisariado de bienes comunales y del Consejo de Vigilancia Respectivos.

El Departamento de Asuntos Indígenas al entrar en vigor la Ley de Secretarias y Departamentos de Estado de siete de diciembre de 1946, en la misma fue omitido el Departamento de Asuntos

Indígenas que con anterioridad venía funcionando y algunas de sus atribuciones pasaron a ser desempeñadas por la Secretaría de Educación Pública en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la que a su vez fue derogada por la ley de 23 de diciembre de 1958, publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de ese año; vigente a la fecha con algunas modificaciones y del Artículo 13 fracciones XXV y XXVI, se expresa sobre esas atribuciones, se dice que está encargada de estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deben de tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conservan su idioma y costumbres originarias. Promover y gestionar entre las autoridades federales y la de los Estados, todas aquellas medidas y disposiciones que conciernen al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria y autóctona. Funciones de la Secretaría de Educación Pública que viene desempeñando a través de su Dirección General de Asuntos Indígenas actualmente. De la Dirección General de Desarrollo de la comunidad rural, de acuerdo con la nueva Ley de Reforma Agraria en el reconocimiento y titulación de los bienes comunales de los pueblos, en el Artículo 360 se señala que el Instituto Nacional Indigenista dará su opinión en dichos expedientes, claro está para defensa de los bienes comunales de los pueblos. Es la única intervención que en estos expedientes se le concede a este instituto por la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria. Pero el Instituto Nacional Indigenista, según la ley, aplica esas medidas que creó este instituto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de diciembre de 1948, estableció en su Artículo 2o. fracción I, II y III lo siguiente:

ARTICULO 2o. fracción 1.—"Investigará los pueblos de los núcleos indígenas del país."

II.—Estudiará las medidas que requieran esos núcleos de población indígena.

III.—Promoverá ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de esas medidas que creó este instituto.

O sea que este instituto está realizando en la actualidad las funciones altamente protectoras y patrióticas en favor de las comunidades indígenas, asesorándolas en todos los problemas que tienen que resolver y en especial los referentes a las cuestiones agrarias, ya que aportan pruebas en los expedientes de bienes comunales para mejor solución. (Tesis Profesional los Centros Coordinadores y la Reforma Agraria, de Eduardo Muñoz de Alba. 1969).

c).—ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, derogado por la actual Ley Federal de Reforma Agraria, distinguió entre autoridades y órganos y en su Artículo 1o. se dispuso que son autoridades agrarias, el Presidente de la República. 11.—Los gobernadores del Distrito Federal. III.—El jefe del Departamento Agrario. IV.—El secretario de Agricultura y Fomento. V.—El jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (de este último ya hemos analizado que a la fecha ya no existen).

El Artículo 2o. disponía 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.

IV.—El Departamento de Asuntos Indígenas.

Al respecto es necesario previamente hacer notar que estos dos artículos y otros del Código Agrario, que disponían acerca de la au-

toridad, órganos así como sus atribuciones y obligaciones es lo que en la doctrina en materia agraria se denomina la "Magistratura Agraria", que es de carácter administrativo y que se inició desde la ley del seis de enero de 1915 que vino a crear tribunales especiales por la materia para impartir justicia en Derecho Agrario. Por lo que estas autoridades tenían y tienen la facultad a las que se refiere la Ley de Reforma Agraria de resolver las instancias que se le plantean, dictando el término de un expediente en primera instancia por los gobernadores de las entidades federativas y en segunda instancia por el Presidente de la República.

Pero la distinción a que se alude de autoridades agrarias y órganos agrarios ya no existen en la Ley Federal de Reforma Agraria y solamente como antecedente nos permitimos citar lo expresado por el doctor Lucio Mendieta y Núñez, al decir que el Código Agrario vigente distinguió entre autoridades y órganos y entre autoridades agrarias y autoridades ejidales.

La primera distinción, en nuestro concepto carece de interés y favorece confusiones inncesarias....." (ob. cit. pág. 252).

Sobre este mismo punto el maestro Ignacio Burgoa, en su obra "El Juicio de Amparo" pág. 272 segunda edición, 1946, tratando sobre el concepto de autoridad en materia de amparo, dice que:... "Las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir que se reputa autoridad a aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales publicadas o privadas que puedan presentarse dentro del Estado. "Es decir que para dicho autor, la autoridad es un órgano que puede producir situaciones jurídicas como se expresa, generadas por la autoridad que es un órgano.

En nuestras indagaciones no encontramos cuál fue el motivo por qué el legislador del Código de 1942 distinguió entre autoridades y órganos, sin embargo debemos esperar más aún para decidir-

nos sobre ese punto de vista, pues es necesario tener cuidado de si el Departamento Agrario es una autoridad, este mismo está subdividido en diferentes autoridades como es el jefe del Departamento Agrario, los secretarios generales, los directores, los delegados agrarios, inspectores, jefes de zona y comisariados, etc. que por ejemplo a este último se le puede dar un oficio de comisión para ejecutar una resolución presidencial y al hacerlo abarcar más tierras que las ordenadas por la resolución presidencial y en nuestro concepto aún contra esta autoridad, puede solicitarse amparo, ya que pudo abarcar más tierras que no fueron objeto de afectación de la resolución presidencial y cuyo expediente de ejecución fue aprobado.

Entonces el Artículo 1o. del Código Agrario de 1942 en su fracción IV dispuso que era autoridad el secretario de Agricultura y Fomento y Artículo 2o. de los órganos agrarios en su fracción III expresó como tal a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En el Artículo 38 de dicho ordenamiento legal se dispuso que son atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento. I.—Determinar los medios adecuados para el control legal, el fomento, la explotación y el mejor 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 puedan legalmente celebrar los 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 concurran 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.

De este precepto se conceden atribuciones a este secretario de Agricultura para el mejor aprovechamiento de todos los productos agrícolas y ganaderos, mediante una adecuada explotación de terrenos de los ejidos y de las comunidades entendiendo estas últimas, las que poseen bienes comunales así como también intervenir en las elecciones de autoridades ejidales, desde luego en los ejidos y comunidades.

El Artículo 43 del citado Código Agrario de 1942, en su fracción IV dispuso "vigilar" (por los comisariados ejidales) que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley y a las disposiciones que dicten el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con su respectiva competencia. Así que esta secretaría que intervenía para el mejor aprovechamiento de los bienes ejidales y comunales, dictando las disposiciones del caso.

También en la fracción VII de este artículo 43 se dio facultades a la Secretaría de Agricultura para citar a asamblea general ordinaria o extraordinaria en su caso de ejidatarios, cuando se tratara de explotación de los ejidos.

El Código Agrario de 1942 que estaba dividido en dos partes fundamentales en los preceptos de carácter sustantivo y los de orden procesal. Por lo que se refiere a la parte sustantiva sólo se le dio intervención a la Secretaría de Agricultura en los proyectos

mencionados. Por lo que se refiere a la explotación de los bienes agrarios, atribuciones que se vienen a ampliar en tratándose de ejidos en lo referente a permutas con ejidos, pues al efecto dice el Artículo 146: "Cuando convenga a la economía ejidal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de las tierras, bosques o aguas de su ejido por las de otro. Para que pueda efectuarse validamente la permuta se requerirá la aprobación de las asambleas de ejidatarios, por voto de las dos terceras partes de sus componentes y deberá oírse la opinión de la Secretaría de Agricultura y la del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione por lo menos a uno de los ejidos interesados.

Con estos elementos, el Cuerpo Consultivo Agrario emitirá el dictamen que se llevará al Presidente de la República, para que dicte la resolución que proceda.

Podrá también autorizarse la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares, pero sólo cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90 por ciento de los ejidatarios y opinan favorablemente a ella, la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en su caso de que refaccione el ejido".

Es decir que cuando convenga a la economía ejidal podrán efectuarse permutas con la intervención de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

También en el Artículo 168 se dan atribuciones a la Secretaría de Agricultura en materia de aguas, pues en efecto dice el Artículo 168: "Los ejidatarios podrán explotar terrenos de cauces o zonas federales de las corrientes y vasos propiedad de la nación, mediante permiso de la Secretaría de Agricultura y Fomento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y 26 de su reglamento".

En lo referente a la propiedad inafectable también se dio atribuciones a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a fin de fijar-

se plazo a los pequeños propietarios a quienes se había concedido una inafectabilidad como lo establece el Artículo 104 fracción IV bis inciso d), párrafos 3o. y 4o. que dicen: "Concedida la inafectabilidad condicional a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Agricultura y Fomento, señalará plazos razonales a los interesados para que inicien los trabajos de desmonte, construcción de obras de riego y preparación de las tierras para el cultivo y señalará, asimismo, las superficies que anualmente deban ponerse en cultivo de guayule, durante el plazo de inafectabilidad.

Los concesionarios transcurrido un plazo de veinte años a partir de la fecha en que les fue otorgada la concesión podrán con la anuencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, abandonar el cultivo del guayule y en este caso, tendrán facultades para fraccionar los terrenos declarados inafectables, en los términos de la Ley de Colonización, pero siempre que los fraccionamientos comprendan predios no mayores de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en terrenos de otras plazas".

Asimismo, tratándose de decretos, concesión de inafectabilidades, se dio facultades a esta Secretaría en los artículos 118 y 119, el primero que dice: "Artículo 118: La persona que obtengan un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, quedarán obligadas:

I.—A cumplir las disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Fomento, dicte sobre mejoramiento y experimentación de ganados y forrajes.

II.—A cooperar, en la forma equitativa que dicha Secretaría determine, para adquirir, instalar y mantener las estaciones termopluvio-barométricas y de evaporación que el Ejecutivo acuerde, en función de la capacidad económica de explotación".

El Artículo 119 dice: "El Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento, podrá aceptar que las negociaciones ganaderas concesionarias, en lugar de las crías a que se refiere la fracción III del Artículo anterior, entreguen su equivalente en sementales de otras razas o especies".

En este último, la Secretaría de Agricultura daría su opinión, para que las negociaciones ganaderas concesionarias no dieran las crías a que se refiere la fracción III, hasta el dos por ciento de crías de ganado mayor y hasta el cinco por ciento de ganado menor que cada año debían de entregar, o darían en su lugar dinero para obras de cría de ganado".

En el Artículo 135 del ordenamiento que venimos citando se concedieron atribuciones a la aludida Secretaría de Agricultura y Fomento a fin de reglamentar todas las corrientes de los sistemas de riego que no comprenden ejidos, así como en los sistemas mixtos, es decir, donde hubiera además de usuarios y ejidatarios, usuarios de aguas pequeños propietarios al efecto dicho precepto, dice lo siguiente:

"Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento la reglamentación de todas las corrientes y de los sistemas de riego no comprenden ejidos".

El Departamento Agrario expedirá los reglamentos relativos a los sistemas de riego aprovechados exclusivamente por ejidatarios.

En los sistemas mixtos, la Secretaría de Agricultura y Fomento, oyendo previamente la opinión del Departamento Agrario, dictará las disposiciones y reglamentos generales por lo que se refiere a las boca-tomas y canales principales utilizados tanto por ejidatarios como por particulares.

Al proyectar los reglamentos de una corriente, la Secretaría de Agricultura podrá solicitar al Departamento Agrario la modificación de las formas de aprovechamiento en los ejidos, justificando que los nuevos sistemas de distribución que proponga no perjudicarán a los ejidatarios y que en consecuencia, las necesidades que previó la dotación quedan satisfechas con la forma de aprovechamiento proyectada.

Las reglamentaciones podrán incluir disposiciones que prevean la disminución proporcional de los volúmenes y gastos asignados en

los casos en que disminuya el temporal o definitivamente el caudal de abastecimiento".

El Artículo 160 también concedió facultades en materia de trabajo asalariado de ejidatarios a la Secretaría de Agricultura a efecto de proteger debidamente en el desempeño de sus labores al ejidatario, pues al efecto dicho Artículo dice lo siguiente:

"La Secretaría de Agricultura y Fomento podrá autorizar a los ejidatarios para que eventualmente contraten trabajo asalariado en la explotación de sus tierras. Esta autorización únicamente se concederá para aquellas faenas agrícolas que, por la naturaleza de sus cultivos, el ejidatario no pueda realizar oportunamente, a pesar de que aplique a ello todo su esfuerzo".

Todavía en los artículos 119 sobre las formas de explotación de los nuevos centros de población y de los núcleos de población que guardan estado comunal se concede facultades a la Secretaría de Agricultura para organizar a dichos núcleos de población para explotar las tierras en la misma forma que los artículos 208 y 210 así como el 211 fracción IV que dicen lo siguiente:

ARTICULO 208.—"La explotación comercial o industrial de los recursos no agrícolas ni pastales o forestales de los ejidos, podrá efectuarse por terceros, previo contrato aprobado por la Asamblea General de Ejidatarios y por la Secretaría de Agricultura.

ARTICULO 210.—"El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales".

ARTICULO 211.—El crédito deberá proporcionarse a los ejidos de acuerdo con las siguientes bases: IV.—La Secretaría de Agricultura, en los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, vigilará las operaciones de préstamo que celebren con los particula-

res, a fin de evitar tasas usuarias o condiciones onerosas o perjudiciales para los ejidatarios".

En los procedimientos establecidos por el Código de 1942, en adjudicación de parcelas, se da intervención a esta Secretaría, en los artículos 260, 261, 262, así como en los artículos 267, 268 y 269, estos tres últimos por lo que se refiere sobre confirmación de derechos de la propiedad de las aguas, para el aprovechamiento y expedición de los reglamentos respectivos de las aguas que mencionan a este respecto dicen los citados preceptos:

ARTICULO 260. — Hecha la asignación de parcelas, un representante del Departamento Agrario, acompañado del comisariado ejidal y de un representante de la Secretaría de Agricultura, harán entrega material de ellas en los términos aprobados por el propio departamento y por la asamblea general de ejidatarios recorriendo las colindancias de cada uno, con lo que se tendrá por consumada la posesión parcelaria definitiva. De la diligencia de posesión se levantará una acta general que subscribirán los representantes de la Secretaría de Agricultura y del departamento, el comisariado y los beneficiados.

ARTICULO 261.—El Departamento Agrario procederá a expedir los títulos parcelarios, correspondientes, de acuerdo con el acta mencionada en el Artículo anterior y los entregará a los interesados, por conducto del comisariado ejidal, después de haber sido inscritos en el Registro Agrario Nacional.

ARTICULO 262.—El Departamento Agrario notificará oportunamente a la Secretaría de Agricultura y Fomento, las diligencias de posesión de los deslindes, los fraccionamientos, las entregas de certificados y títulos y en general, todos aquellos actos que tengan por efecto crear, definir, modificar o extinguir derechos de los núcleos de población ó de los ejidatarios en particular. A su vez la Secretaría de Agricultura y Fomento, informará con oportunidad al Departamento Agrario sobre los contratos y en general sobre las

operaciones que se realicen con su aprobación que afecten o modifiquen la situación jurídica de los bienes ejidales.

ARTICULO 267.—Una vez recibido el informe que contenga los resultados de la inspección a que se refiere el Artículo 265, se pedirá a la Secretaría de Agricultura y Fomento que informe acerca de la propiedad de las aguas y de los derechos confirmados o confirmables de los presuntos afectados.

Art. 268.—Los mandamientos pronunciados por los Ejecutivos Locales en materia de aguas, después de ejecutados se notificarán a la Secretaría de Agricultura y fomento para el reajuste provisional de los aprovechamientos y la expedición de los reglamentos respectivos, y para que ésta ordene la ejecución de las obras limitadoras de carácter provisional que permitan realizar los aprovechamientos otorgados.

Art. 269.—Pronunciada la resolución Presidencial, la Secretaría de Agricultura y Fomento hará el reajuste definitivo de los aprovechamientos afectados y ordenará la ejecución de las obras hidráulicas necesarias".

También en el procedimiento sobre concesiones de inafectabilidad ganadera en el Artículo 296 del ordenamiento legal que venimos citando se dió intervención a esta Secretaría para el efecto de que emitiera su opinión sobre la procedencia de la misma.

d). LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS EN LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS DE 1946.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de Diciembre de 1946, creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, Ley que a su vez fue derogada por la de 23 de diciembre de 1958 publicada en el Diario Oficial el día siguiente y la que se encuentra en vigor a la fecha.

Las funciones en materia de Aguas que esta Secretaría desem-

peña anteriormente las realizaba la hoy Secretaría de Agricultura y Fomento a través de su Comisión Nacional de Irrigación la actual Ley de Secretarias y Departamentos de Estado que hemos citado en su artículo 12 dice lo siguiente: "A la Secretaría de Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.—Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas, con la cooperación de la Secretaria de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

II.—Reconocer derechos y otorgar concesiones permisos autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, cuando se trate de la generación de energía eléctrica y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando se trate de irrigación;

III.—Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos manatiales, y aguas de propiedad Nacional, así como de las zonas Federales correspondientes. Con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra Secretaría. Departamento o dependencia del Gobierno Federal.

IV.—Estudiar, proyectar, construir y conservar las 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 los planes formulados y que competa realizar al Gobierno Federal por sí y en cooperación con los gobierno de los Estados, Municipios o de particulares;

V.—Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de las cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

VI.—El estudio de los suelos para fines de riego;

VII.—Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;

VIII.—Intervenir en todo lo relacionado con la dotación a las poblaciones de los servicios de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

IX.—Manejar el sistema hidrológico del valle de México.

X.—Controlar los ríos y demás corrientes, y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XI.—Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;

XII.—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 y

XIII.—Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Esta Secretaría de acuerdo con la fracción del artículo 12 tiene facultades para reglamentar los trabajos hidrológicos en las zonas a que se refiere con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y del Departamento Agrario, cooperación de este último cuando haya de por medio terrenos ejidales o comunales así como tratándose de terrenos Nacionales baldíos y demasías a que se refiere la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías o sea cuando se trate de utilizar estos terrenos y sus aguas para su utilidad.

Conforme a la fracción II se conceden facultades a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para otorgar concesiones permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de Aguas Nacionales, pu-

diendo intervenir en el caso el Departamento Agrario, cuando se trate de utilizar el agua para riego a fin de que no se menoscaben los Derechos de ejidatarios y comuneros.

La fracción III.—en que se faculta a esa Secretaría para reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas.

La fracción IV.—autoriza a la Secretaría para construir obras para construir drenes, obras de riego, claro está para ser utilizado en lo ssistemas de riego.

La fracción V en que se faculta a esa Secretaría para intervenir en la conservación de las aguas corrientes lagos y lagunas dando intervención al Departamento Agrario naturalmente en los casos de los terrenos de ejidos, bienes comunales así como cuando se trate de terrenos baldios Nacionales y demasías.

Así mismo esta Secretaría tiene facultad para organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego con intervención de los usuarios que pueden ser ejidatarios o comuneros y en fin también se da intervención a la Secretaría para el mejor control en los sistemas hidrológicos para el aprovechamiento de las aguas en favor de la Agricultura.

CAPITULO V

Reestructuración del Departamento Agrario

a).—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).—Creación de las Direcciones de Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización.

c).—Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

a).—EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

El Departamento Agrario, como se ha apuntado con anterioridad ha venido siendo objeto de una reestructuración con las nuevas dependencias que se le fueron creando. Siguiendo la secuela de este tema que venimos desarrollando: por Decreto de fecha 24 de diciembre de 1948 expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdéz (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948) se dispuso que el Departamento Agrario asumiera las funciones de organizar los ejidos desde luego en materia agraria. Al efecto este Decreto dispuso en su artículo 1o. "El Departamento Agrario asumirá las funciones y atribuciones que en la actualidad ejerce la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de su Dirección de Organización Agraria Ejidal, en materia de régimen de ejidos".

Artículo 2o.—El Departamento Agrario asumirá, además de las atribuciones que le señalan el Código Agrario y demás disposiciones legales, las siguientes:

I.—Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, en los términos del Código Agrario y de las demás leyes y Reglamentos que rijan esta materia;

II.—Intervenir en la elección de autoridades ejidales y comunales, en su renovación y destitución, en los términos del Código Agrario, y

III.—Resolver 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.

Artículo 3o.—Las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, como autoridad agraria, se limitará a;

I.—Determinar los medios adecuados para el control, el fo-

mento, la explotación y el mejor 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.—Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas o entre sí, y

III.—Coordinar las actividades de las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a fin de que concurran a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola".

TRANSITORIOS

Artículo 1o.—Para los efectos de este Decreto, el Presidente de la República determinará el personal actualmente dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería que debe pasar al Departamento Agrario, así como las partidas globales, de tal manera que en el Presupuesto General de Egresos de la Federación para 1949, queden asignadas las del personal y las globales correspondientes a cada dependencia, en la inteligencia de que la Dirección dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería se denominará en lo sucesivo "Dirección de Promoción Agrícola Ejidal, y la que se cree en el Departamento Agrario, "Dirección de Organización Agraria Ejidal".

De acuerdo con este Decreto; la Secretaría de Agricultura y Ganadería que ejercía sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, según lo estableció la fracción III del artículo 2o. del Código Agrario de 1942 (derogado), prácticamente la Secretaría de que tratamos ya no podrá organizar los ejidos interviniendo en las elecciones de autoridades ejidales y comunales en la privación temporal o definitiva de derechos ejidales, etc., por lo que la Secretaría de Agricultura tendría que desarrollar sus funciones entre otras como dice el artículo 3o. transitorio "determinar los medios para el mejor aprovechamiento de

los recursos de los ejidos y comunidades, y todo lo referente al buen aprovechamiento de las tierras y aguas de los pueblos a quien se hubiere beneficiado con esa resolución presidencial.

Procuraduría de Asuntos Agrarios. Por Decreto de fecha 1o. de julio de 1953 expedido por el Presidente don Adolfo Ruiz Cortines (Leyes y Códigos de México.—Código Agrario.—6a. Edición págs. 279 a 281.—Editorial Porrúa) se instituyó la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento de los campesinos, y el cual en lo conducente dice lo siguiente: "Considerando que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de Procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las Autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra; considerando que los regímenes revolucionarios establecieron las Procuradurías en cada entidad Federativa, atentos a la necesidad de asesorar a la clase campesina del país y en consecuencia con la evolución de la Reforma Agraria;

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

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

Considerando que la creación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina, he tenido a bien dictar el siguiente

Decreto:

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

Segundo.—Los Procuradores de Asuntos Agrarios, y los ayudantes del Procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República. Tanto los cargos de Procuradores Agrarios, como los ayudantes de Procurador, se consideran como de confianza.

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

Cuarto.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tramitará las modificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario con la finalidad de organizar y atender los servicios que se establezcan en el presente Decreto".

Por este Decreto se ordena por tanto la creación de la Procuraduría de referencia dependiente del Jefe del Departamnto Agrario y con aprobación del Presidente de la República en todos los asuntos de asesoramiento a los campesinos que nosotros consideramos por su naturaleza, que los Procuradores de esta Procuraduría Agraria no eran autoridades sino precisamente Procuradores para asesorar y orientar a los campesinos en todos los asuntos agrarios y de otra naturaleza que fueran necesario resolver.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios pasó a formar parte de la actual Dirección de Inspección del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que actualmente lleva el nombre correcto de Dirección General de Inspección Procuración y Quejas. Los Pro-

curadores se rigen por el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios publicado en el Diario Oficial el 3 de agosto de 1954, asimismo por el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que se encuentra vigente a la fecha.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.—Con esta denomnación aparece ya el antiguo Departamento Agrario en el artículo 1o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 23 de diciembre de 1958, publicado en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958 y en su Artículo 17, nos dice de las atribuciones de esta dependencia entre otras: en su fracción VIII está la de manejar los terrenos baldíos y nacionales de ahí su nueva designación pero también como con los terrenos nacionales se han formado colonias, de propiedad privada, será el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización quien en lo sucesivo asuma las facultades sobre vigilancia y protección de las colonias que se han creado al respecto, como lo establece entre otras disposiciones el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1968.

b).—CREACION DE LAS DIRECCIONES DE PROMOCION AGRICOLA EJIDAL, DE TERRENOS NACIONALES Y BALDIOS Y DE COLONIZACION.

Por decreto del Presidente Adolfo López Mateos de fecha 30 de diciembre de 1958, publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1958 se crearon las tres Direcciones antes citadas cuyas funciones se realizarían dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expresando este Decreto, en su considerando único que "ampliaba sus facultades ejecutando las actividades que desarrollaban esas Oficinas en la Secretaría de Agricultura y Ganadería por lo que en lo sucesivo esas funciones se llevarían a cabo dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por lo tanto este Decreto estableció lo siguiente: "Artículo 1o.—Las facultades y atribuciones que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección General de Terrenos Nacionales y Comisión Nacional de Colonización, las

asume el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, creándose para el efecto las Direcciones de Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización.

Artículo 2o.—Se autoriza al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para crear o suprimir las Direcciones, Departamentos, Oficinas o Dependencias para cumplir con las atribuciones que le confiere el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Artículo 3o.—El titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización proyectará, para ser sometidas a consideración del Ejecutivo Federal las disposiciones reglamentarias tendientes a precisar las atribuciones de cada una de las Direcciones, Departamentos, Oficinas o Dependencias de nueva creación y que se adicionarán en debida concordancia al Reglamento Interior del Departamento Agrario actualmente en vigor .

Artículo 4o.—Las Dependencias a que se refieren los artículos precedentes, se regirán por las leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones legales vigentes así como por las que en lo futuro se dicten.

TRANSITORIO

UNICO.—El presente Decreto entrará en vigor y surtirá sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Las facultades y atribuciones de estas tres Direcciones se encuentran en forma más amplia en el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que más adelante transcribimos. Pero de acuerdo con este Decreto el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

c).—SECRETARIA GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

Sobre esta Secretaría no se tienen antecedentes de la creación de la misma, dentro de la estructura del DAAC, pero se instituyó en el régimen de gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, y seguramente tuvo como antecedentes la adición del Artículo 58 del Código Agrario de 1942, por decreto del 22 de enero de 1963 consistente en que los terrenos nacionales o pertenecientes a la Federación serían dedicados para ejidos y en consecuencia ya no se iban a crear colonias con base en la Ley de Colonización, actualmente la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal atiende los expedientes que serán resueltos por el Presidente de la República, referentes a la creación de nuevos centros de población ejidal y desde luego es procedente que en el nuevo Reglamento Interior del DAAC debe figurar ya la citada Secretaría General.

CAPITULO VI

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Política del Régimen Actual.

a).—Atribuciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).—La Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal.

c).—La Secretaría General de Asuntos Jurídicos, en el DAAC.

d).—Otras dependencias que integran el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

a).—ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION

Por política agraria se entiende, según nos dice el diccionario, que es el arte de gobernar y dar leyes conducentes a asegurar la buena marcha del Estado y la tranquilidad y el bienestar de los ciudadanos. Entonces la política tiene por objeto el que se dicten disposiciones para la mejor convivencia entre las personas dentro de un Estado. El gobierno de México, ha expedido diversas leyes, empezando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otras que son de carácter general. Todas ellas tendientes además a propiciar el progreso de nuestro país.

El actual régimen ha dictado normas generales para regular las relaciones de sus ciudadanos, tendientes a la protección de sus derechos, en materia agraria, tenemos la actual Ley Federal de Reforma Agraria, que tiene como propósito la protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, entonces la política seguida por el régimen de gobierno que preside los destinos de nuestro país se ha preocupado por la protección de dichos campesinos.

Por política agraria, según lo explica el catedrático de la materia, licenciado Raúl Lemus García: "Es la técnica utilizada por el gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia. La política agraria puede ser buena o mala, positiva o negativa, atendiendo a los resultados logrados". (Panorámica actual de la Reforma Agraria en México, pág. 8 y 9).

La política agraria por tanto no sólo tiende a lograr una distribución justa de la tierra a los campesinos que no la tienen, constituyéndoseles un patrimonio, con el objeto de que con sus productos se sostengan con su familia y coadyuven al progreso de México.

Esta misma política agraria pugna a través de las leyes, allegar los instrumentos para una buena explotación de la tierra, mediante los sistemas adecuados que se empleen en la explotación agropecuarias de la tierra, proporcionándoles también por lo tanto, recursos económicos en calidad de créditos y proporcionándoles también el asesoramiento técnico que aconsejan los estudios y procedimientos establecidos por la ley.

Desde el punto de vista de sus resultados la política agraria seguida por los gobiernos revolucionarios de México, se considera que ha sido excelente y con resultados positivos, ya que hay más de tres millones de ejidatarios con tierras que vienen cultivando, a quienes en parte se les ha concedido crédito y asesoramiento técnico.

En cumplimiento de la política agraria seguida por el Gobierno mexicano, a través de entre otras de una dependencia creada exprofeso, para la aplicación de leyes agrarias y de su ejecución, como lo dice el inciso a) fracción XI del Artículo 27 Constitucional, fue el ayer Departamento Agrario y hoy Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

A esta dependencia del Ejecutivo Federal, según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 23 de diciembre de 1958, de la que ya se ha tratado con anterioridad, tienen encomendado, según el Artículo 17 del citado ordenamiento legal, el despacho de los siguientes asuntos:

ARTICULO 17.—"Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.—Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

II.—Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural.

III.—Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente.

IV.—Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.

V.—Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

VI.—Conocer de las cuestiones relativas a límites y desinde de tierras comunales y ejidales.

VII.—Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

VIII.—Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que corresponda a otras entidades y organismos.

IX.—Planear, organizar y remover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

X.—Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

XI.—Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

XII.—Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales.

XIII.—Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

XIV.—Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial, de la población ejidal excedente y

XV.—Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En efecto el Artículo anteriormente transcrito, le ordena al Departamento Agrario conceder y ampliar terrenos para ejidos por concepto de restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural que los necesiten, crear nuevos centros de población agrícola-ejidal y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente, o sea que en aquellos casos que los núcleos solicitantes de ejidos carezcan de fundo legal, donde asentar su población debe también concederles terrenos para fundo legal, donde puedan construir en forma definitiva su casa habitación para hogar.

También concede esta ley, atribuciones al Departamento Agrario para planear, organizar y promover todo lo relativo a la producción agrícola y ganadera, así como debe asesorar técnicamente a los miembros de los ejidos, manejar los terrenos baldíos y nacionales, así como proyectar planes para el mejoramiento de la población rural.

Las atribuciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Ley Federal de Reforma Agraria, las tenemos contenidas en el Artículo 2o. que ordena que la aplicación de esta ley está encomendada al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización entre otras autoridades, en la misma forma lo ratifica el artículo tercero, el Artículo 5o. da atribuciones al jefe del Departamento Agrario, para designar al primer vocal de la Comisión Agraria Mixta, que existe en cada uno de los Estados y Territorios Federales, siendo el Presidente de la Comisión Agraria Mixta el delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la respectiva entidad. Delegado agrario que será nombrado y removido por el Presidente de la República.

El Artículo 10 señala en forma amplia las facultades del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuyo precepto dice lo siguiente:

ARTICULO 10.—"El jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tiene responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización:

I.—Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

II.—Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

III.—Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

IV.—Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.

V.—Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.

VI.—Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

VII.—Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y de aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia.

VIII.—Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.

IX.—Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunales y colonias de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de

la Secretaría de Agricultura y Ganadería y conforme a lo dispuesto en el Artículo 11, y en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

X.—Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

VI.—Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.

XII.—Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

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

XIV.—Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley.

XV.—Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes; así como los destinados a deslindes.

XVI.—Formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.

XVII.—Informar al Presidente de la República. en los casos en que procedan las consignaciones de que trata el Artículo 459.

XVIII.—Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

XIX.—Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Lo dispuesto en este artículo, se encuentra ampliado en otros diversos preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria, desde luego en su libro primero se expresa de la organización de las autoridades agrarias, Cuerpo Consultivo Agrario.

El libro segundo nos habla del Comité Particular Ejecutivo, que se forma por la solicitud de ejidos, organización de las autoridades ejidales y comunales, sus facultades y obligaciones.

En el régimen de propiedad de los bienes de propiedad ejidales y comunales, se expresa de derechos individuales, de la zona de urbanización de la parcela escolar, de la unidad agrícola industrial para la mujer, etc.

En el Libro Tercero nos habla de la economía del ejido, régimen de explotación del crédito y de otros aspectos de carácter económico del ejido.

En el Libro Cuarto, que tiene por título la redistribución de la propiedad agraria, nos dice de la restitución de tierras, bosques y aguas, de la dotación de esos elementos y de la capacidad individual, etc.

En el Libro Quinto, nos habla de los diversos procedimientos en materia agraria.

En el Libro Sexto, se habla del Registro y de la Planeación agraria, y

En el Libro Séptimo de la responsabilidad en materia agraria.

Para reglamentar las funciones de las diversas dependencias que integran el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de acuerdo con la encomienda que tiene este departamento en la Ley Federal de Reforma Agraria, para su debido cumplimiento existe actualmente el reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que fue expedido el once de noviembre de 1963, publicado el 26 de noviembre de ese año y que era con-

cordante con el Código Agrario de 30 de diciembre de 1942, reformado y ya derogado.

Nosotros estimamos que el actual reglamento sigue teniendo vigencia porque de conformidad con el Atrículo 2o. transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dice que los reglamentos que se opongan a la aplicación de esta ley, se derogan. Sin embargo creemos que este reglamento no sólo no se opone a la Ley Federal de Reforma Agraria, sino que en muchos de sus aspectos viene a reglamentar la aplicación de la propia ley .

El reglamento de referencia interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en su artículo primero, dice que corresponde al DAAC el estudio y despacho de los asuntos que le encomienda el Artículo 27 Constitucional, 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 relacionen.

El artículo segundo dice lo siguiente: "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.

Es decir, que aparte del jefe o del titular que se encuentra al frente de este departamento, nos dice que habrá además del secretario de Asuntos Agrarios, el secretario general de nuevos Centros de Población Ejidal, del cual ya hemos hecho algunos apuntamientos con anterioridad, así como un oficial mayor.

El artículo 3o. señala las dependencias principales que integran el Departamento Agrario, expresándose en la siguiente forma:

ARTICULO 3o.—"Para la atención de las labores a que se refiere el Artículo primero 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 General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Tierras y Aguas.

Dirección General de Derechos Agrarios.

Dirección General de 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 Acción Social Agraria e Información.

Delegación de Asuntos Agrarios.

Sobre estas direcciones generales que se mencionan, el reglamento de que tratamos en artículos más adelante, nos señala las atribuciones de cada una de estas direcciones.

El Artículo 5o. y 6o. de este reglamento, nos dice de las atribuciones del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que en general son las que ya enumeramos en el Artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Artículo 8o. señala las atribuciones del secretario general de Asuntos Agrarios en la forma siguiente: "Corresponde al secretario general de Asuntos Agrarios, la subdirección y control de las labores técnicas del departamento en materia de asuntos agrarios y la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el jefe del departamento, tendrá además, las siguientes atribuciones:

I.—Suplir al titular del departamento en sus faltas temporales o absolutas.

II.—Llevar al acuerdo del jefe del departamento los asuntos que éste deba resolver.

III.—Desempeñar la secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario y desahogar los acuerdos y relaciones que se tomen en él por conducto de la secretaría de actas.

IV.—Acordar con los jefes subalternos los asuntos agrarios que están a su cargo conforme a este reglamento y a las disposiciones que dicte el jefe del departamento.

V.—Proponer las medidas de organización técnica que estime convenientes, para el mejor funcionamiento de las oficinas que intervengan en el trámite de los asuntos agrarios.

VI.—Autorizar con su firma, los acuerdos y correspondencia relativos a sus atribuciones.

VII.—Resolver las dudas que se susciten sobre las formalidades y el trámite de los expedientes, los conflictos de competencia entre las dependencias del departamento y en general los problemas de carácter técnico de los subalternos, dando cuenta al jefe del departamento de todos los asuntos que requieren su intervención.

VIII.—Autorizar el registro de ingenieros postulantes en asuntos agrarios y aprobar los contratos que éstos celebren con los campesinos.

IX.—Autorizar las copias certificadas de los documentos o de constancias deducidos de los expedientes de asuntos agrarios.

X.—Preparar los asuntos de orden técnico en materia agraria que el jefe del departamento lleve a acuerdo del C. Presidente de la República, formular los proyectos respectivos y rubricar cada una de las hojas en que éstos consten y

XI.—Las demás que las leyes y reglamentos le fijen o que le encomiende el jefe del departamento.

Entre las atribuciones importantes que se conceden a este funcionario, está el control de las labores técnicas del Departamento, suplir al titular en sus faltas temporales o absolutas, desempeñar la secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario, proponer las medidas de organización técnica para el mejor funcionamiento del departamento, etc.

El Artículo 9o. nos dice de las atribuciones del secretario general de nuevos Centros de Población Ejidal en la siguiente forma:

ARTICULO 9o.—"Corresponde al secretario general de Nuevos Centros de Población Ejidal, la subdirección y control de las labores técnicas del departamento en materia de vigilancia de colonias y terrenos nacionales, baldíos y demasías, así como la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el jefe del departamento. Tendrá además, las siguientes atribuciones:

I.—Suplir al jefe del departamento en las faltas temporales o absolutas de éste y del secretario general de Asuntos Agrarios.

II.—Llevar al acuerdo del jefe del departamento los asuntos de Nuevos Centros de Población Ejidal Agrícolas, o ganaderos y de terrenos nacionales, baldíos y demasías que éste deba desolver.

III.—Acordar con los jefes subalternos los asuntos relacionados con nuevos centros de población ejidal o agrícolas o ganaderos y con terrenos nacionales, baldíos y demasías que estén a su cargo conforme a este reglamento y a las disposiciones que dicte el jefe del departamento.

IV.—Proponer las medidas de organización técnica que estime convenientes, para el mejor funcionamiento de las Oficinas que intervengan en el trámite de asuntos de su competencia;

V.—Autorizar con su firma los acuerdos y correspondencia relativos a sus atribuciones;

VI.—Autorizar las copias certificadas de los documentos o constancias deducidas de los expedientes del Departamento que se tramiten en asuntos relacionados con los nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos de terrenos nacionales, baldíos y demasías;

VII.—Preparar los asuntos de orden técnico en materia de nuevos centros de población ejidal, agrícolas o ganaderos y terrenos nacionales que el Jefe del Departamento lleve al acuerdo del C. Presidente de la República, formular los proyectos respectivos y rubricar cada una de las hojas en que estos consten;

VIII.—Proyectar los planes generales y concretos de reacomodo de campesinos con derechos agrarios a salvo en nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos, para presentarlos a la consideración del Jefe del Departamento;

IX.—Planear en términos generales, la producción agrícola y ganadera para conocimiento, decisión final o ejecución, en su caso, según lo disponga el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

X.—Estudiar el desarrollo de la industria ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en relación con los planes y programas de creación de nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos;

XI.—Investigar el monto, la estructura y la dinámica natural social y general de la población ejidal y sus defectos socio-económicos correspondientes, para determinar las zonas de sobrepoblación ejidal y las correspondientes de reacomodo a fin de elaborar y presentar al Jefe del Departamento los planes de redistribución que procedan en relación con la creación de nuevos centros de población ejidal.

XII.—Planear y organizar encuestas en los nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos, así como investigaciones específicas, muestreos, etc., sobre las condiciones de vida y de ingresos de los campesinos; y con base en ellas, elaborar planes de desa-

rrollo y organización de la comunidad en escala zonal, regional o nacional, para aplicarlos en los nuevos centros de población ejidal agrícolas o ganaderos sometiéndolos a la consideración del jefe del Departamento;

XIII.—Elaborar programas generales de urbanización en los nuevos centros de población agrícola ejidal o ganaderos y en especial, de meporamiento de la vivienda campesina.

XIV.—Elaborar y poner a la consideración del jefe del Departamento los programas de integración de nuevos centros de población ejidal que correspondan a esta dependencia dentro de los programas de fomento y desarrollo de las regiones y localidades que apruebe el Ejecutivo Federal;

XV.—Proponer al jefe del Departamento las medidas de organización técnica que estime convenientes para el mejor funcionamiento de las oficinas que participen en la planeación soci-económica de los nuevos centros de población ejidal;

XVI.—Preparar los asuntos de orden técnico, en materia de creación de nuevos centros de población ejidal que el jefe del Departamento lleve al acuerdo del Presidente de la Rpbúlica; formular los proyectos respectivos y rubricar cada una de las hojas en que éstos consten;

XVII.—Vigilar el buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas e intervenir en los programas que se presenten, proponiendo a la jefatura las sanciones procedentes y revisar las colonias autorizadas y proponer caducidad de las concesiones cuando así procedan; someter a la consideración de la jefatura, los problemas y soluciones que se deriven de la aplicación del Artículo 58 del Código Agrario;

XVIII.—Autorizar con su firma los acuerdos y correspondencia relativos a sus atribuciones; y

XIX.—Las demás que las leyes y reglamentos le fijen o que le encomiende el jefe del Departamento.

Este funcionario como su nombre lo indica sobre los nuevos centros de población ejidal desempeña sus funciones a través de la subdirección y ejerce el control sobre las colonias de pequeña propiedad creadas cuando estuvo en vigor la Ley de Colonización, así como también regula la vigilancia de los terrenos a que se refiere la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías.

Entre otras de sus funciones importantes es la de preparar los expedientes en sus aspectos de carácter legal como técnico sobre nuevos centros de población ejidal a fin de que estén en condiciones de ser sometidos a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario y con posterioridad formularse el proyecto de resolución que será puesto a consideración del Presidente de la República.

También este funcionario tiene como función el de planear en términos generales respecto de la producción agrícola y ganadera de los Nuevos Centros de Población Ejidal, Agrícolas o Ganaderos, estudiar el desarrollo de la industria ejidal y las actividades productivas complementarias y procurar el desarrollo de estos ejidos, utilizando la investigación socio-económica, elaborando planes generales para el desarrollo integral de estas comunidades ejidales incluyendo el de la vivienda campesina. En consecuencia la mencionada Secretaría tiene encomendado realizar estudios y formular programas que abarquen todos los aspectos de la vida de los nuevos centros de población ejidal que se erijan o se hayan constituido con base en las leyes agrarias.

El Artículo 14 del Reglamento Interior del Departamento Agrario estipula de las atribuciones de los directores generales y subdirectores de todas aquellas actividades que les son comunes, ya que otros artículos más adelante de este Reglamento, precisan de sus funciones de cada dirección en lo particular sobre las funciones de las direcciones y subdirecciones, los artículos 12 y 13 del reglamento las enumeran en la forma siguiente:

"Las atribuciones de los directores generales son":

I.—Llevar al acuerdo del jefe del Departamento de Asuntos

Agrarios y Colonización, de los secretarios generales correspondientes y del oficial mayor, los asuntos de sus respectivas competencias que deban ser resueltos por cada uno de éstos;

II.—Revisar personalmente la correspondencia que debe ser firmada por sus superiores y rubricar al margen el original y las copias;

III.—Acordar con el subdirector, en su caso con los jefes de oficina de su dirección, determinar la distribución de los asuntos y dar instrucciones que juzguen pertinentes para el mejor despacho de los mismos;

IV.—Orientar las labores de la dirección y coordinar con las actividades de las demás dependencias del departamento;

V.—Concentrar los datos ministrados por los jefes de oficina de la dirección, necesarios para la memoria anual del Departamento y los informes presidenciales;

VI.—Comunicar a los interesados, por conducto del jefe del departamento o en su caso de la Secretaría General correspondiente las resoluciones que se dicten sobre creaciones, reconocimientos, modificaciones o extinciones de derechos, en relación con los asuntos de su competencia;

VII.—Responder del buen funcionamiento de las oficinas correspondientes a la dirección para lo cual revisarán los informes mensuales de labores del personal a sus órdenes;

VIII.—Autorizar, conjuntamente con la Dirección General de Administración, la salida dentro de las horas de oficina, del personal a sus órdenes, que deba cumplir comisión oficial;

IX.—Reportar diariamente las faltas y retardos del personal a sus órdenes a la Dirección General de Administración, para los efectos de las sanciones legales y reglamentarias correspondientes y

X.—Las demás que le encomienden sus superiores.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, además de encontrarse distribuidas las funciones, en las dependencias que hemos señalado, las direcciones también se dividen en oficinas y subjefaturas de oficinas y secciones a través de cuyos jefes se precisan las funciones que les corresponden a cada uno, según su jerarquía.

Por lo que se refiere a las Direcciones Generales, tal como se enuncian en el Artículo 3o. del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al efecto se considera que no existe según nuestro punto de vista, ninguna jerarquía de una sobre la otra, ya que cada una de ellas desempeña sus funciones dependientes de algunas de las Secretarías Generales que se han citado. A su vez los secretarios generales jerárquicamnte están subordinados a la jefatura del departamento.

Siguiendo la enumeración que hace el citado reglamento, tenemos la Dirección General de Administración, de que se ocupa el artículo 19 en la que está al frente el director general de Administración (art. 20). Asimismo se divide en las oficinas de Contabilidad (art. 21), la Oficina de Personal (arts. del 26 al 29); oficinas de Compras y Almacén (arts. 30 al 32); Oficina de Correspondencia (art. 33); Oficina de Archivo (art. 34); Oficina de Control y Eficiencia (art. 35); de la Intendencia (art. 36); de Servicio Médico (art. 37); y de los Auxiliares Administrativos (art. 38). La Dirección General de Administración, como su nombre lo indica se ocupa de los asuntos de carácter administrativo, como lo es entre otros importantes atender el trámite de nombramientos y movilización de personal, de atender la Contaduría y Glosa; de la adquisición y compras del material utilizado, así como mobiliario a través de su Oficina de Correspondencia, la recepción de toda correspondencia oficial y particular enviada a este departamento.

Es importante señalar que por la Oficina de Correspondencia se recibe toda comunicación oficial y particular como se dice a los

funcionarios de dicho departamento donde se lleva un control de la misma; correspondencia que pasa a su vez a la sección de correspondencia de cada dirección que a su vez se turna a la oficina que ha de atender y estudiar el asunto contenido en la correspondencia, así es fácil encontrar un documento en la oficina donde se está atendiendo, considerando por nuestra parte que aunque hay un trámite un tanto burocrático, pero es conveniente porque así no se extravían los documentos, ya que de la oficina de correspondencia le envían al interesado un acuse de recibo así como indicándole la dirección a donde ha sido turnada.

Por ello se estima inconveniente que los documentos se entreguen personalmente a los funcionarios, porque entonces no habrá un control además porque los funcionarios son cambiantes, así como el personal y más aun cuando se va a promover un amparo para señalar la fecha en que fue recibido el documento y los trámites hasta el Estado en que quedaron.

Otra de las oficinas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es la del Archivo, la cual consideramos importantísima, a la cual se le encomienda según el Artículo 34 las siguientes atribuciones: "La Oficina de Archivo tendrá las siguientes atribuciones":

I.—Recibir, clasificar, catalogar, glosar, foliar y archivar la correspondencia proveniente de las diferentes oficinas del departamento;

II.—Abrir expedientes nuevos, recibir, coser y numerar los expedientes originales de las consultorías y registrarlos por medio de libros y tarjetas;

III.—Proporcionar, recibir y descargar los expedientes que se faciliten a las oficinas para su consulta por medio de vales;

IV.—Proporcionar y controlar los expedientes que se faciliten a la mesa de consultas al servicio del público;

V.—Desglosar y entregar documentos a las partes interesadas, previa orden de las Secretarías Generales por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

VI.—Registrar y distribuir entre las diversas oficinas y delegaciones, las circulares que se giren y el "Diario Oficial" de la Federación;

VII.—Efectuar trabajos de impresión en mimeógrafos;

VIII.—Vigilar la reparación de las cajas archivadoras.

La clasificación que hace este artículo de las labores que se encomiendan a esta oficina, son meramente de trámite burocrático, como lo es recibir, clasificar, catalogar, etc. correspondencia en general ya despachada, llevar control de expedientes, etc., que se refieren a los que se han formado sobre los diferentes procedimientos agrarios que se han realizado sobre tierras, aguas, zonas de urbanización, etc., que se concedieron o que se negaron.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.—Esta dirección, según el Artículo 40 del reglamento que estudiamos, se divide en ocho secciones, como son la Sección de Consultas a que se refiere el Artículo 41 desahogando los que en el orden jurídico le formulen las autoridades del propio departamento. También le corresponde realizar estudios jurídicos que se refieren a los problemas agrarios y a la legislación agraria, así como atender los trámites sobre las solicitudes de indemnización formuladas por los propietarios afectados por dotación o ampliación de ejidos.

Otra sección es la de Amparo y Procedimientos Diversos por medio de esta dirección, atiende los amparos en que sea parte el departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en los que el jefe de éste tenga que representar al C. Presidente de la República en los términos del Artículo 19 de la Ley de Amparo en vigor; e intervenir en todos los juicios y recursos y en general en los proce-

dimientos legales en que esté interesado el departamento de que se trata.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de que se trata, también cuenta con la Sección de Asuntos Judiciales y de Trabajo, por medio de la cual se atienden todos aquellos asuntos que afecten al personal de este departamento, con motivo de su trabajo y de las faltas o infracciones en que incurran con motivo de su trabajo, conforme lo precisa el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Sección de Paleografía que depende de dicha dirección, según el Artículo 44 del reglamento referido está encargada de:

I.—Emitir opinión sobre la autenticidad de los títulos que se presenten ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

II.—Realizar, cuando ello fuere necesario, la búsqueda que proceda en el Archivo General de la Nación o en el de los Estados y obtener las copias o resúmenes que de los documentos relativos se estimen convenientes; y

III.—Una vez terminados los expedientes y cuando así lo soliciten los interesados, devolver los títulos exhibidos, previa toma de razón o copia certificada, si así se estima conveniente que de aquellos se deje en el cuaderno respectivo.

Lo dispuesto en el artículo transcrito está relacionado con las instancias de restitución de tierras, bosques y aguas que promuevan los pueblos que fueron despojados de los mismos y que a través de una solicitud presentada ante el Gobernador del Estado respectivo, según lo previene el Artículo 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria y que en relación al mismo se refiere el Artículo 279 del citado ordenamiento que dice lo siguiente:

ARTICULO 272.—Las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, se presentarán en los Esta-

dos y Territorios en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito y directamente ante los gobernadores. Los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta.

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Ejecutivo local la mandará publicar en el Periódico Oficial de la entidad, turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días y en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo electos por el núcleo de población solicitante.

Si el Ejecutivo local no realizara estos actos, la comisión iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, la que surtirá idénticos efectos que la realizada en el Periódico Oficial y notificará el hecho al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

ARTICULO 279.—Dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante, deben presentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamadas; y los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que funden sus derechos.

Si la solicitud enumera los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, además de la publicación se notificará por oficio a los presuntos afectados.

Cuando la solicitud no enumere los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, la Comisión Agraria Mixta hará de oficio la investigación que corresponda una vez que se identifiquen los predios notificarán por oficio a los presuntos afectados y el plazo de cuarenta y cinco días comenzará a contarse a partir de tal notificación.

También el artículo 280 trata sobre el conocimiento que deben tener de estos expedientes la correspondiente Comisión Agraria Mixta, según el artículo 280 de esta Ley que dice:

Artículo 280.—La Comisión Agraria Mixta enviará desde luego al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, a fin de que estudie su autenticidad dentro de un plazo improrrogable de 30 días. El Departamento los devolverá de inmediato a la Comisión con el dictamen paleográfico correspondiente y la opinión que acerca de la autenticidad formule, e iniciará el procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población solicitante.

Es decir la Sección de Paleografía estudia sobre la autenticidad de los títulos que presentan los pueblos, formulando al efecto un dictamen el Director General de Asuntos Jurídicos, que será firmado por el Secretario General de Asuntos Agrarios, de conformidad con las atribuciones que le concede el artículo 8 fracción VIII del Reglamento que dice que le corresponde resolver las dudas que se susciten sobre los trámites de los expedientes.

Scción de Certificaciones, dependiente de la Dirección de que se trata, por medio de la que se estudian la procedencia de las certificaciones, formulándose, en caso de accederse el dictamen por el Jurídico, certificación que será autorizada por el citado Secretario General de Asuntos Agrarios.

La última Sección es la correspondiente a la Sección de Compilación de Leyes y Jurisprudencia, que en materia agraria debe llevar a cabo el Jurídico del Agrario, es decir tiene como misión recopilar todas las leyes en materia agraria, así como ejecutorias de los tribunales judiciales que en materia agraria dicten.

DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.—Esta Dirección para el desempeño de sus funciones se divide a su vez en varias Oficinas, así se tiene la Oficina de Tierras que según el artículo 49 del Reglamento tiene como objeto a tender por medio

de su Sección acerca de la fusión de ejidos así como de la división de los mismos. A este respecto los artículos 109 y 111 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos dicen cuando procede la división de ejidos o la fusión de ellos y los artículos del 339 al 342 señalan el procedimiento a seguir.

Sobre la división y fusión de ejidos, por informes verbales que se me proporcionaron en el D. A. A. C. estos expedientes son muy escasos, en consecuencia el Departamento Agrario casi no tiene problemas de esta naturaleza.

También la Oficina de Tierras atiende a través de la Sección respectiva las expropiaciones y permutas que se llevan a cabo con terrenos ejidales, instancias a que se refieren dentro de la fase sustantiva los artículos del 112 al 127 y en el procedimiento se regula la expropiación, por los preceptos del 343 al 349 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Y por lo que toca a permutas entre ejidos se reglamenta de los artículos 336 al 338 de la citad aLey precisándose que las permutas son exclusivamente entre terrenos ejidales, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria no preveé otro tipo de permutas es decir que fueran con terrenos particulares, como lo permitía el Código Agrario de 1942, ya derogado en su artículo 281.

OFICINA DE FRACCIONAMIENTOS dependiente de la citada Dirección General de Tierras y Aguas, su función a través de las tres Secciones con que cuenta, de Parcelamientos, de Zonas Urbanas de Revisión Técnica y Dictámenes y Personal de Campo, tramita y por medio de su personal atiende en lo administrativo y técnico acerca de los parcelamientos de los terrenos ejidales que se conceden a los núcleos de población ya sea por restitución de tierras aguas y montes, dotación de ejidos, ampliación de los mismos y de nuevos centros de población Ejidal, parcelamientos ordenados por el artículo 27 constitucional en su fracción XVI, que dice que las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales y conforme a las leyes Reglamentarias. Resoluciones que dicta el Presidente de la República como Supremo Juez en materia Agraria; ya que el propio artículo 27 constitucio-

nal señala en su fracción XIII que sobre los expedientes agrarios "Se informará al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria, lo que viene a hacerse factible por lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice lo siguiente: "El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de est Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

I.—De restitutción o dotación de tierras, bosques o aguas;

II.—De ampliación de los ya concedidos;

III.—De creación de Nuevos Centros de Población;

IV.—De confirmación de la propiedad de bienes comunales;

V.—De expropiación de bienes ejidales y comunales.

VI.—De privación de derechos individuales de ejidatarios.

VII.—De establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales y

VIII.—Los demás que señala esta Ley.

Las zonas urbanas son atendidas también por la Dirección General de Tierras y Aguas, Oficina de Fraccionamientos, que concretamente atiende estos expedientes, tramitándolos para lo que se formula la documentación correspondiente, llevándose a cabo la localización de las zonas urbanas estudios técnicos, hasta formular un proyecto de dictamen que será puesto a consideración del Cuerpo Consultivo para formularse el proyecto de resolución correspondiente.

A las zonas de urbanización se refiere los artículos del 90 al 100 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Oficina de Aguas.—Por la que se hacen los trámites, según los artículos del 60 al 62 de los expedientes de restitución de Aguas; de dotación de aguas y los relativos a accesiones de aguas para los ejidos así como intervenir en el uso de aguas, expidiendo los reglamentos en cada caso.

La restitución, dotación y accesión de aguas se encuentran previstas en la Ley Federal de Reforma Agraria. Por lo que se refiere a la restitución parte sustantiva, artículo 191 fracción I y 192; en el procedimiento artículos 279 al 285. En la vía de dotación preceptos sustantivos del artículo 195 al 199. En el procedimiento el 286, 301, 303 (en la primera instancia) 308 entre otros. Por lo que se refiere a la accesión de aguas de que trata el artículo 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria en la parte sustantiva, y en cuanto toca al procedimiento se encuentra reglamentado por lo previsto en el artículo 324 de la Ley que venimos mencionando indudablemente que también son objeto de dotación y accesión de aguas, los pueblos que han sido ampliados de ejidos así como los que se han instituído como Nuevos Centros de Población Ejidal.

Otra Oficina de esta Dirección General es la de Cartografía y Dibujo, cuyas Secciones y funciones están señaladas en los artículos del 63 al 65, y las que tienen por función el levantamiento Dibujo y Cálculo de toda clase de planos que se relacionan con los expedientes agrarios, as ícomo elaborar las Cartas Ejidales, Regionales, Estatales y las que abarquen toda la república.

Dirección General de Derechos Agrarios.—La cual se divide en las Oficinas de Resoluciones Presidenciales de Certificados de Derechos Agrarios y del Registro Agrario Nacional arts. 67 y 68.

La Oficina de Resoluciones Presidenciales por medio de sus Secciones de Proyectos de Resoluciones Presidenciales, de Proyectos de Planos topográficos y de Revisión de expedientes de ejecución (art. del 69 al 71) se encarga de como lo indican sus denomi-

naciones de formular todos los proyectos de resoluciones presidenciales, como de restitución de ejidos, dotación, ampliación, etc., asímismo a través de su Sección Técnica realiza los proyectos de planos conforme a los cuales se proyectan las resoluciones presidenciales sobre expedientes de tierras y aguas que antes se mencionan. Y a través de su Sección de Revisión de Expedientes de Ejecución, se revisan los expedientes para cerciorarse si los mismos se han apegado a la Ley y a lo establecido por la propia Resolución Presidencial para en su caso aprobarse o volverse a dictaminar sobre la forma de ejecutarse.

OFICINA DE CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS. Tiene encomendado según el artículo 73 al 76 del Reglamento que venimos citando; el trámite de los expedientes de certificados de Derechos Agrarios, que se asigna a cada ejidatario, a que se le ha asignado una unidad de dotación en aquellos ejidos cuyas tierras no han sido objeto de trabajos técnicos para la parcelación del ejido otorgándole a cada ejidatario un certificado de Derechos Agrarios, trabajos reglamentarios a que se refiere el artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria misma Sección de Certificados y Títulos de Derechos Agrarios que tramita los derechos de los ejidatarios cuando se han fraccionado el terreno ejidal como lo establece el citado artículo 66 de la Ley Agraria.

OFICINA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.—A esta Oficina se refieren los artículos del 77 al 82 que está dividida en las Secciones de trámite y Archivo; de Revisión, Concentración y Catálogo Agrario de Inscripción de Resoluciones y Títulos Agrarios de los pueblos, de inscripción de Certificados y Títulos expedidos a Ejidatarios y de Inscripción de inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Al efecto dice la Ley Federal de Reforma Agraria en su libro Sexto del Registro y Planeación Agrarios, título primero, capítulo único, artículo 442 al 445 que dicen:

Artículo 442.—La propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquella de

acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituídos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

Artículo 443.—La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos de eiidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas que se hayan adquirido por virtud de esta Ley. En la misma forma se acreditarán las modificaciones que sufran estos derechos.

Artículo 444.—Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán pruebas plena en juicio o fuera de él.

Artículo 445.—El Registro Agrario Nacional será público por lo que se refiere a las inscripciones señaladas en el artículo 446 cualquier persona podrá obtener información sobre las mismas o las copias que expresamente solicite.

La expedición de constancias o de certificados, cuando interesen a los núcleos de población o a sus integrantes, no causarán impuesto o derecho alguno.

En efecto de lo dispuesto en los artículos transcritos se desprende que en el Registro Agrario Nacional se inscribirán en sus protocolos todos los cambios de que sea objeto la propiedad como resultado de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y mediante las certificaciones que se expidan se comprobarán los derechos que surjan por aplicación de esta Ley, y que sus constancias harán prueba plena en juicio o fuera de él; que el Registro Agrario Nacional será público y que toda persona podrá obtener información y las copias que al respecto solicite, señalando los artículos siguientes los actos y documentos que sean objeto de inscripción.

Es necesario advertir que la Ley Federal de Reforma Agraria dentro de su libro Sexto como ya lo apuntamos señala el de Registro y Planeación Agraria que es tratado en los artículos del 454 al 457, capítulo que no existe en el Reglamento Interior del D. A. A. C.

Dirección General de Organización Agraria Ejidal a ella se refieren los artículos 83 y 84 del Reglamento Interior del D. A. A. C. dividida en las Secciones de Control de Jefaturas de Zonas Ejidales, de Comisariados Ejidales y Comunales y de recolección y Distribución de crías de ganado.

La Sección de Control de Jefaturas de Zona (art. 85) tiene por objeto controlar a las Jefaturas de Zona Ejidal a cargo del Jefe de Zona Ejidal respectivo, diseminados por toda la República Mexicana, para vigilar el funcionamiento de los ejidos y estudiar los problemas que se presenten para enviarlos a la Superioridad y se busque solución a los mismos La Sección de Comisariados Ejidales y Comunales (arts. del 86 al 89) se le encomienda el control de la documentación relativa a las autoridades Ejidales y Comunales, para su buen funcionamiento, llevando a cabo las elecciones con oportunidad de los mismos; así como los trámites para la expedición de las credenciales que firmará el Jefe del D. A. A. C. y el C. Director de Organización Agraria; y por último la Sección de Recolección y distribución de Ganado (arts. del 90 al 92) que deben aportar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas en favor de los ejidos que menciona el art. 92 del Reglamento Interior del D. A. A. C. como también está ordenado en los artículos 73, 74 y 75 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre de 1948 que dicen lo siguiente:

De las Obligaciones de los Concesionarios.

Artículo 73.—"Las personas que obtengan un decreto concesión de inafectabilidad ganadera quedarán obligadas:

I.—A cumplir las disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Ganadería dicte sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes;

II.—A cooperar, en la forma equitativa que dicha Secretaría determine, para adquirir, instalar y mantener las estaciones termo-

pluviobarométricas y de evaporación que el Ejecutivo acuerde, en función de la capacidad económica de la explotación.

III.—A entregar anualmente el por ciento de crías de ganado que en seguida se especifica, para ser distribuído entre los núcleos ejidales por el Departamento Agrario:

a).—Las ganaderías que tengan menos de dos años de establecidas el medio por ciento de ganado mayor y el uno por ciento de ganado menor;

b).—Las ganaderías que tengan más de dos años y menos de cinco, el uno por ciento de ganado mayor y el tres por ciento de ganado menor; y

c).—De cinco años en adelante, entregarán el dos por ciento crías de ganado mayor y el cinco por ciento de crías de ganado menor.

El ganado que se entregue debe ser bien desarrollado, mayor de un año y en buenas condiciones de salud y aptitud zootécnica.

Se exceptuarán de esta disposición las crías de ganado porcino, siempre que su explotación se haga por sistema distinto del pastoreo;

IV.—A incrementar su pie de ganado hasta aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera del área declarada inafectable dentro del plazo que fije el decreto respectivo

Artículo 74.—El Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, podrá aceptar que las negociaciones ganaderas concesionarias, en lugar de las crías a que se refiere la fracción III del artículo anterior, entreguen su equivalente en sementales de otras razas y especies.

Artículo 75.—Quienes obtengan un decreto concesión provisional deberán ejecutar, dentro del término en que aquel se manten-

ga vigente, las obras, mejoras y demás inversiones de capital que sean indispensables para su industria y adquirir, para la explotación fija el número de cabezas de ganado que corresponda a la superficie concesionada.

DIRECCION GENERAL AGRICOLA Y GANADERA.—A ella se refieren los artículos del 93 al 94 del Reglamento Interior del D. A. A. C. y la que se divide en las Oficinas: Técnica, de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; y la Oficina de Acuerdos Decretos y Certificados.

La Oficina Técnica tiene por objeto el estudio revisión técnica de planos y elaboración de planos proyectos referentes a las tierras objeto de inafectabilidad agrícola y ganadera.

La Oficina de Inafectabilidad agrícola y ganadera (artículo del 100 al 106) tiene como finalidad la integración de expedientes de inafectabilidad agrícola, de inafectabilidad ganadera hasta ponerlas en condición de ser dictaminadas para los efectos del anteproyecto de acuerdo presidencial de inafectabilidad, así como la vigilancia de las inafectabilidades a fin de que sus titulares cumplan con lo que se establece en la Ley Federal de Reforma Agraria y este Reglamento, Oficina a la que también incumbe la vigilancia de las concesiones de inafectabilidad ganadera para que las tierras estén dedicadas a pastos de ganado así como que tengan los llenos de ganadería que se requiere.

Respecto de la propiedad agrícola y ganadera inafectable de ello lo previene el Artículo 27 Constitucional en su fracción XV que dice lo siguiente:

"Artículo 27 Constitucional..... fracción XV.—Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agraria, no podrán afectar, 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.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerarán, asimismo como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid olivo; quina; cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

A su vez la Ley Federal de Reforma Agraria reglamenta sobre el respecto a la pequeña propiedad en sus artículos 249, 250 y otros de la misma ley y la Oficina de Acuerdos, Decretos y Certificados (arts. 107 al 113 del Reglamento Interior del DAAC tiene encomendado la formulación de los dictámenes que servirán para los proyectos de acuerdo presidencial sobre inafectabilidad a las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas que en su caso se tramiten.

DIRECCION GENERAL DE INSPECCION, PROCURACION Y QUEJAS.—Que se divide en tres oficinas como lo indica su denominación (art. 114 y 115 del Reglamento).

A la Oficina de Inspección (art. 117 al 120) le corresponden las funciones de llevar a cabo inspecciones especiales y visitas reglamentarias por medio de sus inspectores en aquellos lugares donde haya problemas de carácter agrario, para lo que se formularán los trabajos técnicos e informativos a fin de resolver el problema del caso. La Oficina de Procuración (art. 121 a 126) tiene el encargo por medio de sus procuradores, asesorar a los campesinos en sus problemas agrarios y de otra naturaleza que se relacionen con el mismo ejido.

La Oficina de Quejas (art. 127 al 130) tiene como misión atender las quejas que se presenten en contra de todas aquellas personas e instituciones que no atiendan los asuntos con la debida eficacia que inclusive se plantean dentro del propio Departamento Agrario, estudiando las quejas y dictaminando sobre los mismos para que de ser posible los campesinos sean atendidos en sus quejas.

Dirección General de Estadística.—Los artículos 131 al 145 se refieren a esta dirección, la que se divide en I.—Oficina de Estadística. II.—Oficina de Programas. III.—Oficina de Divulgación y IV. —De Catastro Agrario.

La Oficina de Estadística se encarga de la recopilación de datos obtenidos y trabajos realizados en materia agraria, concentrándolos por meses y anualmente para confrontarlos y formular en su oportunidad los trabajos entre otros, la memoria anual del DAAC. La Oficina de Programas (art. 136) tiene como finalidad vigilar que se realicen los programas de trabajo formulados por el titular del DAAC. La Oficina de Divulgación (arts. 137 al 140) se encarga de divulgar mediante publicaciones las actividades que realice el DAAC, a fin de que los campesinos y público estén enterados de las actividades agrarias, mediante las publicaciones correspondientes.

La Oficina de Catastro Agrario (arts. 141 al 145), se encar-

gan de llevar a cabo un catastro agrario sobre las propiedades agrarias, como de terrenos ejidales, bienes comunales, colonias agrícolas, terrenos nacionales, etc.

Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, la misma tiene encomendado, según los artículos del 146 al 147, determinar los medios adecuados para el control, fomento, explotación y el mejor aprovechamiento de los recursos de los ejidos y comunidades agrarias y se divide en las Oficinas de Fomento Agrícola Ejidal y Comunal a la que se le encomienda art. 148 al 153 entre otras funciones, el fomento azucarero, algodonero, de café, de cultivos básicos en ejidos y núcleos de población con bienes ejidales y comunales, así como recopilar toda clase de datos para los estudios estadísticos. La Oficina de Fomento Pecuario, Ejidal y Comunal (art. 154 al 155) del Reglamento, la cual tiene por objeto procurar el fomento de la explotación necesaria en los ejidos y pueblos con bienes comunales.

Así también esta dirección cuenta con la Oficina de los Recursos Forestales y no Renovables, Ejidales y Comunales (arts. 156 al 157), que como su nombre lo indica, tiene como finalidad fomentar la explotación de los recursos forestales y no renovables en los ejidos y bienes comunales mediante una planificación económica de la producción; por último esta dirección cuenta con la Oficina de Control y manejo del Fondo Común de Ejidos y Comunidades (art. 158 al 161 del Reglamento), que tiene encomendado el aspecto técnico y contable de los fondos de que se trata así como la supervisión en caso de inversiones, llevando la cuenta o contabilidad que en los casos requiera.

Sobre la encomienda que se confiere a la Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, a que acabamos de referirnos, la Ley Federal de Reforma Agraria en su libro tercero, con sus ocho capítulos, trata en forma amplia y atinada acerca de la explotación de los bienes de ejidos y comunidades, de su producción, del crédito que pueden obtener, del control y destino que la ley ordena debe darse a los fondos comunes ejidales, sobre comercialización y distribución de que ha de ser objeto la producción ejido-comunal. Así como el

fomento de industrias rurales y garantías y preferencias que han de otorgarse al ejido y comunidades en su caso.

Renglones importantes en materia económica que no estaban señalados en el Código Agrario de 1942 derogado por la actual ley.

DIRECCION GENERAL DE COLONIAS.—A ella se refieren los artículos del 162 al 165 del Reglamento Interior del DAAC, la que para sus funciones se divide en 1.—Oficina Supervisora; II.— y Oficina de Administración de Colonias.

La primera oficina ya no tiene objeto de existir, pues se le tenía encomendado el estudio y revisión de expedientes que sobre colonias agrícolas o ganaderas se fueran a resolver y como ya no se ordena, la formación de colonias con terrenos agrarios nacionales, ya que el Artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordena que los terrenos baldíos nacionales y en general los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir o ampliar ejidos. La otra sección de esta dirección, es la Oficina de Administración de Colonias; que como su nombre lo indica se encarga de la vigilancia de las colonias creadas con base en la Ley de Colonización.

Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y demasías.—Esta dirección según los artículos 166 al 167 se le encomienda determinar, deslindar, cuantificar, reinvindicar y definir los terrenos baldíos nacionales y demasías y ponerlos a disposición de la Secretaría de Nuevos Centros de Población Ejidal y de la de Asuntos Agrarios con objeto de que sean destinados a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población. El Artículo 168 de la ley nos indica que esta oficina se divide en Oficina Técnica, Oficina de Trámite, Oficina de Estadística, Oficina de Revisión de Concesiones y Oficina de Comisiones Deslindadoras.

La Oficina Técnica (art. 169) se encarga de revisar los planos de los terrenos que antes se han citado llevando a cabo un catálogo y catastro de los mismos.

La Oficina de Trámite (art. 170) tiene como finalidad tramitar los expedientes instaurados sobre adjudicaciones de terrenos a ocupantes. Oficina que ya no funciona ya que no se adjudican esta clase de terrenos a particulares, ya que ahora están destinados para ejidos.

La Oficina de Estadística (art. 171) se encarga de llevar una estadística de los terrenos que se vienen mencionando.

La Oficina de Concesiones a que se refiere el Artículo 172 del Reglamento ya no funciona por la misma razón de que estos terrenos no son objeto de concesiones para dotaciones agrarias y la Oficina de Comisiones Deslindadoras a que se refiere el Artículo 173, tiene encomendado llevar a cabo los deslindes de los terrenos de que se trata para precisar sobre sus medidas y colindancias.

DIRECCION GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.—A esta dirección se refieren los artículos del 174 al 187 y la que se devide para el desempeño de sus funciones según el Artículo 175 en Oficina de Nuevos Centros de Población Ejidal, Oficina de Construcción de Obras Ejidales y Oficina de Cartografía y Dibujo y Oficina de Correspondencia.

La Oficina de Nuevos Centros de Población Ejidal, según los artículos 176 al 180 tiene como función la instauración de los expedientes de nuevos centros de población, tramitar los mismos, estudiarlos y dictaminar lo correspondiente.

La Oficina de Construcción de Obras Ejidales se encarga de la planeación, construcción y supervisión de esas obras que se construyen en los nuevos centros de población ejidal.

La Oficina de Estadística (art. 182) se encarga de llevar una estadística de las resoluciones presidenciales que se han dictado sobre nuevos centros de población ejidal, superficies de tierras otorgadas, así como volúmenes de agua, clasificación de tierras núme-

ro de beneficiados, etc., y la Oficina de Correspondencia se encarga del despacho de la misma.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su libro cuarto, título segundo captíulo VII (arts. del 244 al 248) nos dicen de la creación de nuevos centros de población y de cuando proceden y al efecto dicen dichos preceptos lo siguiente:

ARTICULO 244.—Procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos.

ARTICULO 245.—Los nuevos centros de población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes. La extensión de los terrenos de las diversas calidades que deban corresponderles se determinará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos del 220 al 225.

ARTICULO 246.—Al conceder las dotaciones a nuevos centros de población, se tendrá en cuenta lo establecido en los artículos del 204 y 206 de esta ley.

En caso de que varias fincas puedan contribuir a la dotación, en igualdad de circunstancias por lo que se refiere a calidad de tierras, las afectaciones se localizarán de preferencia, sin solución de continuidad, en las propiedades que más convengan al nuevo núcleo de población.

ARTICULO 247.—Para constituir un nuevo centro de población no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población.

ARTICULO 248.—Se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población. Las dependencias gubernamentales competentes deberán colaborar para el mejor logro de dichos planes, a fin de que to-

do nuevo centro de población que se constituya pueda contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo.

Sobre el procedimiento a seguir en la creación de nuevos centros de población está señalado en los artículos del 326 al 335 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria.

DIRECCION GENERAL DE BIENES COMUNALES. — Esta Dirección tiene encomendado (art. 184) del Reglamento el trámite de la confirmación, titulación y resolución de conflictos de derechos sobre bienes comunales; así como la restitución de tierras, expedientes iniciados ante las Comisiones Agrarias Mixtas y además los cambios de los terrenos de naturaleza ejidal al régimen comunal para dichos cambios cuenta con las oficinas de bienes comunales (art. 186) y la Oficina de Restituciones (art. 187).

La Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 267 y 268 nos dice de los expedientes de bienes comunales que pueden tramitar los núcleos de población, disposiciones secundarias que tienen su fundamento en la fracción VII del Artículo 27 Constitucional.

El procedimiento para el trámite de estos expedientes está contenido en los artículos del 356 al 378 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La última dirección de que trata el Reglamento Interior del DAAC es la Dirección General de Acción Agraria e Información (art. 188) y para el desempeño de sus funciones (art. 189) se divide en Oficina de Servicios Sociales, que se encarga de según el Artículo 190 entre otros, prestar servicios sociales en los ejidos y comunidades para el mejoramiento de la familia campesina. Cuenta además con la Oficina de Difusión Cultural (art. 191) encargada de distribuir gratuitamente publicaciones para el mejoramiento cultural de los campesinos.

OFICINA DE INFORMACION.—Para dar publicidad y difusión de las labores desarrolladas por este Departamento y Oficina

de Publicaciones (art. 193) encargada de elaborar publicaciones entre otras la Memoria Anual del Departamento Agrario.

El reglamento también nos señala de las delegaciones del D. A. A. C, a quien se le señalan las funciones en los Articulos del 194 al 197 del Reglamento.

La ley Federal de Reforma Agraria en forma precisa señala las atribuciones que corresponden a los delegados agrarios en su artículo 13, que dice lo siguiente:

"ARTICULO 13.—Son atribuciones de los delegados agrarios:

A.—En materia de procedimientos y controversias agrarias:

I.—Representar en el territorio de su jurisdicción al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los asuntos de la competencia de éste;

II.—Tratar con el Ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de éste;

III.—Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes;

IV.—Dar cuenta al jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.—Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales;

VI.—Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

VII.—Intervenir en los términos de esta ley, en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades;

VIII.—Supervisar al personal técnico y administrativo que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, comisiones para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la delegación;

IX.—Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la delegación; y

X.—Informar periódica y regularmente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de todos los asuntos que se tramiten en la delegación y en todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, que ocurran en su circunscripción. El delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

B.—En materia de Organización y Desarrollo Agrarios:

I.—Realizar en su jurisdicción, los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

II.—Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;

III.—Autorizar el Reglamento Interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

IV.—Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silví-

colas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias; y

V.—Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

b).—LA SECRETARIA GENERAL DE ORGANIZACION Y FOMENTO EJIDAL

Esta Secretaría que es de reciente creación, no se encuentra comprendida en el Reglamento Interior del DAAC que hemos venido citando y de esta Secretaría General dependen actualmente las Direcciones Generales de Servicios Electrónicos, de Fomento Ejidal, de Organización Ejidal, de Promoción y Servicios Sociales, de Planeación y el Instituto de Capacitación Agraria.

De estas direcciones tres son nuevas porque han sido creadas también en este régimen de gobierno dentro del DAAC y son la de Servicios Electrónicos, la de Promoción y Servicios Sociales, la de Planeación y el Instituto de Capacitación Agraria, a las que nos referiremos en el siguiente inciso.

La creación de esta secretaría consideramos que es consecuencia necesaria de lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria en su libro tercero, que dice de la organización económica del ejido, estableciendo en su capítulo primero, el régimen de explotación de los bienes de los ejidos y comunidades; en su capítulo II, de la producción, en ejidos y comunidades, en su capítulo III, crédito para ejidos y comunidades, capítulo IV, del Fondo Común de los núcleos de población capítulo V, Fondo Nacional de Fomento Ejidal; capítulo VI, comercialización y distribución; capítulo VII Fomento de Industrias Rurales; y capítulo VIII, de las Garantías y Preferencias para las comunidades.

En estos capítulos del Libro Tercero que corresponden de los artículos de la citada Ley Federal de Reforma Agraria del 128 al 190, que contienen estos renglones de la Organización Agraria; de ellos se desprenderá la competencia que corresponde a la Secreta-

ría General de Organización y Fomento Ejidal de que nos venimos ocupando.

Consideramos que el legislador que ha elaborado la Ley Federal de Refarma Agraria mencionada no fue atinado en la denominación del Libro Tercero de Organización Económica del ejido, puesto que su articulado va más allá, al establecer también la organización económica de los núcleos de población con bienes comunales, que son de naturaleza jurídica muy diferente a la propiedad ejidal, puesto que estos dos tipos de propiedad junto con la pequeña propiedad son los creados por el Artículo 27 Constitucional.

c).—LA SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS EN EL DAAC.

Durante el año de 1972 o sea durante la vigencia del presente régimen de gobierno, fue creada la Secretaría General de Asuntos Jurídicos, pero sin que podamos precisar la fecha en que fue instituida ya que las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no me pudieron proporcionar informes sobre el caso. Asimismo en los archivos de este departamento no existen datos sobre el particular, sin embargo consideramos que esta secretaría fue creada para dar mayor agilidad a la solución de los conflictos de orden jurídico que se han creado para despachar con más prestancia los amparos que se han promovido en contra de las autoridades agrarias de este departamento y del Presidente de la República.

Esta apreciación es lógica ya que ha aumentado con los años el número de ejidos constituidos en los cuales se suscitan conflictos de tenencia y explotación de la tierra y aunque es cierto que las Comisiones Agrarias que existen una en cada Estado y Territorio, resuelven estos conflictos, pero que tratándose de privación de derechos agrarios es el Departamento Agrario por conducto de la Secretaría General de Asuntos Jurídicos quien revisará los casos para ser resueltos por el Presidente de la República, según los artículos del 428 al 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Asimismo y como se ha señalado existe el cúmulo de amparos que se

promueven contra las autoridades del citado departamento por las múltiples resoluciones presidenciales que violan la ley por ejemplo por afectar indebidamente la pequeña propiedad, por defecto de ejeción al no entregarse todas las tierras que señala una resolución agraria, etc., así como para conocer y dar trámite a los delitos, faltas y sanciones en que puedan incurrir funcionarios y empleados del DAAC, por no acatar lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria como se establece en los artículos del 458 al 475 de dicho ordenamiento.

Para el desempeño de sus funciones, la Secretaría General de Asuntos Jurídicos estimamos que debe ajustarse en lo posible a lo establecido por el Reglamento Interior del DAAC en la competencia que confiere a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y respecto de cuyas atribuciones ya hemos hecho señalamientos generales al comentar las atribuciones de esta dirección.

d).—OTRAS DEPENDENCIAS QUE INTEGRAN EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION

Actualmente dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, vienen funcionando otras nuevas oficinas de las cuales no pude obtener información precisa acerca de la fecha de su creación ni tampoco de su funcionamiento, sin embargo indirectamente tomamos de los esquemas que en forma objetiva están a la vista del público en el edificio de este departamento y que son los siguientes:

I.—Dirección General de Registro Agrario Nacional, que depende de la Secretaría General de Asuntos Agrarios, en esta nueva dirección se encuentran comprendidas, la subdirección técnica y la subdirección de organización.

2.—Oficina de Registro de Particulares.

3.—Oficina de Organización.

4.—Oficina de Registro de Documentos Agrarios.

5.—Oficina de Registro Agrario Individual.

Sobre la Oficina de Registro de Particulares pienso que puede referirse a todos los pequeños propietarios ya que a éstos se considera como particulares en sus promociones.

La Oficina de Organización, estimo que tiene como función organizar para el mejor funcionamiento la competencia de esta dirección.

La Oficina de Registro de Documentos Agrarios, consideramos que se encarga de la inscripción de las resoluciones presidenciales, por un lado y por el otro, los acuerdos presidenciales de inafectabilidad, en los protocolos del Registro Agrario Nacional.

La Oficina de Registro Agrario Individual, al efecto existe una Sección de Registro Agrario Nacional para el registro de ejidatarios con certificados de derechos, así como de títulos parcelarios.

Siguiendo el orden que se desprende en el organigrama estructudel DAAC que aparece en la presente tesis y tal como viene funcionando el Departamento Agrario, el cual me fue proporcionado por la Oficina de Prensa de esa dependencia oficial, ocupada por el jefe del DAAC hacia abajo y a los lados en izquerda encontramos el organismo representado por las siglas CIDA que quiere decir Comisión Interna de Administración que fue creada por acuerdo presidencial de fecha 27 de enero de 1971 y tiene por misión proponer al Presidente de la República, cambios administrativos que sean necesarios a su juicio para la buena m a rc ha del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Se reúnen cada año en la Secretaría de la Presidencia todas las comisiones internas administrativas de las diferentes secretarías y departamentos para discutir lo concerniente a los cambios que consideran necesarios en las dependencias donde funcionan.

En el extremo derecho está el esquema correspondiente al Cuerpo Consultivo Agrario del que ya hemos descrito con anterioridad la integración del mismo y sus funciones o sea que es un Cuerpo Colegiado compuesto de cinco personas designadas por el Presidente de la República de conformidad con la fracción XI inciso b) del Artículo 27 Constitucional mismo número de miembros que están señalados en el Artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria, además los supernumerarios que a juicio de esa autoridad deben instituirse apareciendo en la Memoria Anual de Labores de 1971 de esta oficina gubernamental el número de ocho por lo que se considera que son tres los auxiliares que han venido funcionando desde la vigencia del Código Agrario de 1942, quienes en realidad han tenido las mismas funciones y responsabilidades, que los cinco "titulares" (que así les llamamos), porque tienen asignados estos consultores auxiliares en entidades federativas en la misma proporción que los titulares para el despacho de los asuntos.

También respecto de estos consultores no se sabe cuáles son los titulares ni cuáles son los auxiliares, podría pensarse que los primeros cinco son los titulares y los tres restantes son los auxiliares, pero no hay ninguna norma jurídica sobre cuáles son unos y cuáles son otros, ni qué importancia legal tengan unos y asuman los otros. Para el legislador secundario le resulta cómodo designar estos auxiliares en las leyes reglamentarias agrarias, ya que en realidad se ha probado que es necesaria la existencia de ocho o nueve consultores porque son los verdaderos modeladores de la justicia que se imparte en los asuntos que les son sometidos a su consideración. Debe el legislador constitucional legislar para que se constituya el Cuerpo Consultivo Agrario de ocho o nueve consultores dentro del Artículo 27 Constitucional fracción XI inciso b) modificando dicho inciso en este aspecto.

Dependen de la jefatura directamente según el esquema que se cita además de las Secretarías Generales de Asuntos Agrarios y de Nuevos Centros de Población Ejidal, la que ya hemos citado con anterioridad, las Secretarías Generales de Organización y Fomento Ejidal y la de Asuntos Jurídicos, las cuales han sido objeto de estudio en anteriores incisos.

La Oficialía Mayor, la oficina más interesante en el orden administrativo está relacionada con las anteriores Secretarías Generales, según se señala en el esquema, a través de las Secretarías Generales a que antes se ha hecho referencia.

De la jefatura depende directamente la Dirección General de Prensa, pero que está relacionada con las cuatro Secretarías Generales y la Oficialía Mayor, cuya dirección consideramos que sólo emite publicaciones con la autorización de la jefatura.

De la Secretaría General de Asuntos Agrarios se desprenden las siguientes direcciones generales:

1.—Dirección General de Derechos Agrarios.

2.—Dirección General de Registro Agrario Nacional.

3.—Dirección General de Tierras y Aguas.

4.—Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

5.—Dirección General de Autoridades Ejidales y Comunales.

6.—Dirección General de Bienes Comunales.

7.—Dirección General de Inspección.

8.—Procuración y Quejas.

Dirección General de Estadística y Catastro.

De estas direcciones dos son nuevas; la Dirección General de Registro Agrario Nacional que en el Reglamento Interior del Agrario aparece formando parte de la Dirección General de Derechos Agrarios con las atribuciones que corresponden a la citada oficina y que deben aparecer ya especificadas y en forma amplia en el Nue-

vo Reglamento Interior del DAAC y por lo pronto y provisionalmente se han creado:

La Subdirección Técnica.

La Subdirección de Organización.

La Oficina del Registro de Particulares.

La Oficina de Organización.

La Oficina de Registro de Documentos Agrarios.

La Oficina de Registro Agrario Individual.

La otra Dirección Agraria nueva es la de Autoridades Ejidales y Comunales. — Esta dirección se encuentra integrada por la Subdirección, Oficina de Comisariados Ejidales y Comunales, Oficina de Régimen Legal, Oficina de Control de Jefaturas y Zonas Ejidales, Oficina Administrativa.

De la Oficialía Mayor depende la Dirección General de Administración, la que está integrada por las oficinas a que se ha hecho mención cuando estudiamos el Reglamento Interior del DAAC.

SECRETARIA GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.—De esta secretaría dependen cuatro direcciones que son las siguientes:

1.—Dirección General de Colonias.

2.—Dirección General de Terrenos Nacionales.

3. — Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

4.—Dirección General del Programa Nacional Agrario.—

Las tres primeras direcciones ya existían en el Reglamento Interior del DAAC y la última o sea la Dirección General del Programa Nacional Agrario, es nueva, pero en el actual reglamento que citamos aparece como oficina y formando parte de la Dirección General de Estadística, Programa y Catastro: Dirección que depende de la Secretaría General de Asuntos Agrarios.

Consideramos que la institución de la Dirección General del Programa Nacional Agrario sí es conveniente, porque debe haber una oficina importante que se encargue de formular los programas que debe realizar el DAAC, así como vigilar su cumplimiento.

SECRETARIA GENERAL DE ORGANIZACION Y FOMENTO.— Como ya apuntamos en el anterior inciso, esta secretaría es nueva y creada por las autoridades agrarias que presiden el DAAC en el régimen de gobierno del Presidente, licenciado Luis Echeverría Alvarez, sus funciones en principio están previstas en el Reglamento Interior del DAAC y que en sus lineamientos generales son desarrolladas por la Dirección de Organización Agraria Ejidal, pero respecto a la fecha precisa de su creación no nos fue proporcionado el dato por las autoridades agrarias del DAAC ni tampoco cuáles son en concreto sus atribuciones y de acuerdo con el organigrama del caso, de esta secretaría dependen las siguientes direcciones:

1.—Dirección General de Servicios Electrónicos.

2.—Dirección General de Fomento Ejidal.

3.—Dirección General de Organización Ejidal.

4.—Dirección General de Promoción y Servicios Sociales.

5.—Dirección General de Plancación.

6.—Instituto Nacional de Capacitación Agraria.

De estas direcciones son nuevas la Dirección General de Servi-

cios Electrónicos; al efecto consideramos que los avances de la tecnología en materia de concentración, procesamiento y simplificación de los datos por medio de la electrónica, sus métodos deben ser utilizados a fin de abreviar innumerables estudios y presentarlos en forma rápida y concreta, lo que puede lograrse a través de las máquinas electrónicas para saber en forma precisa los datos que se quieren obtener, de tipo administrativo y técnico, para la superación en la solución de los problemas agrarios. Sin embargo el suscrito autor de esta tesis, al recorrer las oficinas del DAAC no encontró que se halle funcionando esta dirección.

Otra dirección nueva es la Dirección General de Promoción y Servicios Sociales. Que aparece en el proyecto de organigrama que como su nombre lo indica, tendría por misión promover los servicios sociales tanto dentro del personal del DAAC como el que debe realizar entre los ejidatarios, comuneros, pequeños p r o pi etarios, aparceros y sus familias con el fin de atender los diversos aspectos culturales a que tienen derecho, en la misma forma que le fueron conferidas estas atribuciones a la Dirección General de Acción Social Agraria e Información de que habla el Reglamento Interior del DAAC consistente en según el Artículo 190 en sus tres fracciones realizar estudios y proponer medidas para el desarrollo de la comunidad rural; prestar servicios sociales para el mejoramiento de la familia campesina, etc.

Otra Dirección General nueva es la de Planeación que aparece en el proyecto de organigrama, sin embargo al recorrer las oficinas del DAAC, no encontré que esta dirección se encuentre funcionando, sin embargo considero de urgente necesidad el funcionamiento de esta dirección, puesto que la planeación agraria está establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria; apuntando como atecedente que ya en el Reglamento Interior del DAAC de 26 de julio de 1944 expedido por el Presidente general Manuel Avila Camacho y jefe del Departamento Agrario, Silvano Barba González, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1944 que según en sus artículos 84 y siguientes atribuía funciones a la Dirección de Planeación entre otras, formular planes generales anua-

les y especiales de trabajo y de organización en los asuntos competentes del entonces Departamento Agrario.

La competencia de planeación agraria que se normará en el próximo Reglamento del DAAC está señalada en forma genérica en los artículos del 454 al 457 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dice los siguiente:

DE LA PLANEACION AGRARIA

ARTICULO 454.—"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal y en general, realizar los estudios que le encomiende el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para cumplir con las funciones que esta ley le confiere.

Para los propósitos señalados en el párrafo anterior, así como para el cumplimiento de las tareas que las leyes le atribuyen el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, utilizará los recursos técnicos que resulten más aconsejables y si no cuenta con ellos, realizará con terceras personas, los contratos necesarios para disponer de ellos.

ARTICULO 455.—Se establecerán también los servicios de organización y métodos relacionados con el funcionamiento del propio departamento y sus delegaciones, Cuerpo Consultivo, Comisiones Agrarias Mixtas, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia y en general los de asesoría administrativa a toda clase de asociaciones y sociedades de las mencionadas en esta ley.

ARTICULO 456. — El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, deberá recabar anualmente de cada ejido y comunidad la siguient einformación:

1.—Movimiento de la población ejidal con indicación de sexo y edad;

2.—Tipo de explotación adoptado;

3.—Número de hectáreas y calidad de las mismas, destinadas a cada cultivo;

4.—Crédito obtenido en el año con indicación del tipo y la institución con la que se haya operado;

5.—Clase de cultivo, señalando los cíclicos y permanentes que existan, así como aquellos que se exploten en forma intensiva;

6.—Tonelaje de la producción agrícola, obtenida por grupos de productos;

7.—La maquinaria agrícola con que cuenta y la que se haya adquirido en el año;

8.—El número de cabezas de ganado que haya en el ejido; señalando especies, razas, edades y sexo;

9. — Las nuevas obras, vías de comunicación y construcciones que se hayan realizado durante el período que se informa;

10.—Campos experimentales y agrícolas, determinando las variedades de los productos que en los mismos se ensayen.

11. — Industrias que se hayan establecido, señalando aquellas que transformen materias primas producidas por el ejido o bien, que sean alimentadas por productos agrícolas o de otro tipo procedentes de cualquier otra propiedad de la región, indicando según el caso, si son propiedad de ejidatarios o particulares y el nombre del propietario;

12.—Número de trabajadores que tengan las industrias, señalando el número de ejidatarios o hijos de ejidatarios que en la misma laboren;

13.—Escuelas que existan o ampliaciones escolares realizadas

durante el período que se informa y su clase de construcción, incluyendo áreas deportivas y de fines sociales anexas a la escuela; y

14.—Problemas agrarios pendientes de solución, con indicación de la autoridad que debe resolver.

Independientemente de los datos anteriores, el departamento podrá recabar todos los demás que considere útiles para conocer el desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos y comunidades y realizar la planeación económica y social correspondiente.

ARTICULO 457.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, realizará los estudios e investigaciones necesarias para prever la posible demanda de mano de obra asalariada regional o local, con motivo de la siembra, cultivo o cosecha de determinado producto; así como los actuales movimientos migratorios campesinos que con tal motivo se realizan y la programación de las entidades o zonas que deban tener preferencia para que en ellas se contrate el mayor número de trabajadores, atendiendo a sus condiciones circunstanciales o permanentes".

Otra oficina nueva dependiente de la Dirección General de Organización y Fomento Ejidal es el Instituto Nacional de Capacitación Agraria, el que ha venido funcionando en forma eficiente, ya que ha capacitado una generación de jóvenes, los que han sido desplazados al campo, a fin de asesorar a los campesinos, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y a otros que se dedican a las labores del campo, con el fin de ayudarlos a resolver con mayor facilidad sus problemas.

Estos jóvenes capacitados van preparados, ya que se les han dado cursos de especialización de antecedentes de la Reforma Agraria, Leyes Agrarias, estructura del DAAC y Ley Federal de Reforma Agraria. Estimamos que debe intensificarse la capacitación de personas que tengan interés por la solución de los problemas agrarios.

Es oportuno señalar que las autoridades agrarias deberán de

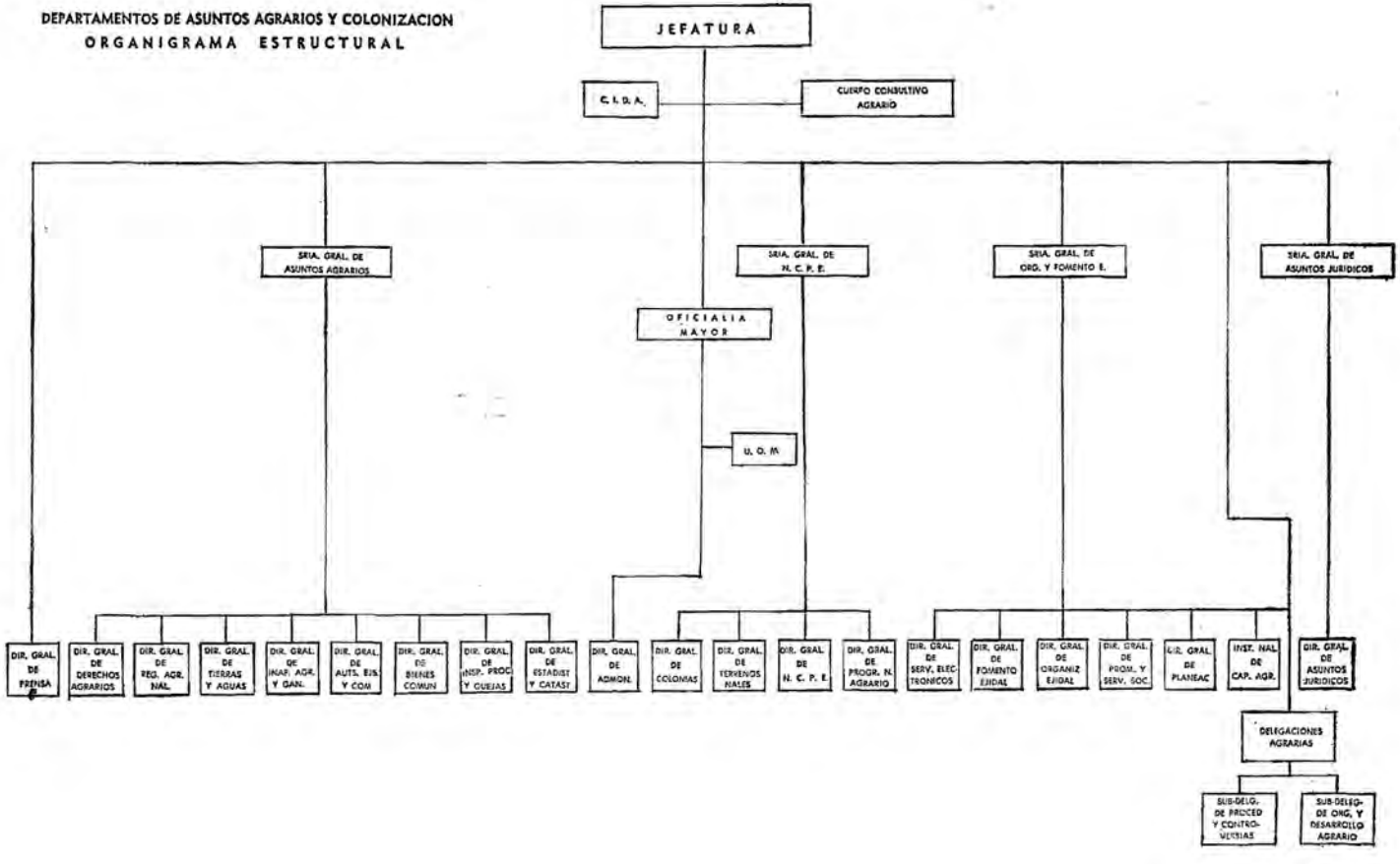
aprovechar el importante grupo de egresados de escuelas profesionales, como de las Facultades de Derecho, que llevaron un curso completo en materia agraria y elaboraron una tesis en la materia agraria ya que ellos demuestran una capacidad mejor para resolver los problemas agrarios en todos sus aspectos, puesto que estos egresados han cursado en forma amplia: Economía, Sociología, Derecho, Historia de México, etc.

También depende directamente de la jefatura del Agrario y relacionado con las demás oficinas, las delegaciones agrarias, ya que los delegados que se encuentran al frente de las mismas, tienen delegada representación de las autoridades federales agrarias, como lo es el Presidente de la República, el jefe del Departamento Agrario, como está ordenado en el Artículo 13 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para el desempeño de sus funciones.

La otra nueva Secretaría General es la de Asuntos Jurídicos, que ha sido creada en el DACC en el presente régimen de gobierno, la cual se halla funcionando y al frente de la misma se encuentra el que fue distinguido maestdo de Derecho Constitucional de esta Facultad, el señor licenciado Luis Felipe Canudas Oreza.

Respecto de la fecha de su creación y de sus funciones como ya se apuntó, no se sabe nada al respecto, la que ya deberá aparecer con sus atribuciones en el nuevo reglamento que sobre el particular se expida.

DEPARTAMENTOS DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



CAPITULO VII

Necesidad de señalar en el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la existencia de todas sus Dependencias, así como sus Facultades y Obligaciones

a).—Opiniones sobre puntos de vista al respecto.

NECESIDAD DE SEWALAR EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, LA EXISTENCIA DE TODAS SUS DEPENDENCIAS, ASI COMO SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES

El hombre vive en sociedad, ya que fuera de ella no se le puede concebir y su comportamiento está previsto y reglamentado en leyes, que al efecto se han dictado. . .

Pero la sociedad no sólo se rige por normas jurídicas, sino por las de la moral, las del trato social, las de la costumbre, pero éstas difieren de las primeras, pues la norma jurídica es bilateral, porque además de imponer obligaciones conceden derechos, en tanto que la norma moral es unilateral, porque frente al sujeto a quien obliga no hay otra persona autorizada para exigir a aquél el cumplimiento de sus deberes. La norma jurídica es exterior, porque la conducta del sujeto se manifiesta al exterior objetivamente, en actos externos, atiende al comportamiento del sujeto en la realización de los valores colectivos y la moral se preocupa por la vida interior de las personas. La norma jurídica es coercible, porque lo dispuesto por la misma, ha de cumplirse aún contra la voluntad del destinatario y la norma moral incoercible porque su cumplimiento ha de efectuarse de manera expontánea, es decir que su realización está condicionada a que el sujeto a quien se dirige, quiera cumplirla o no, nadie lo puede obligar. La norma jurídica es heterónoma, porque el sujeto a quien obliga está sujeto a un querer ajeno, a la ley, la norma moral por el contrario es autónoma, porque e nel sujeto obligado hay una autolegislación, porque él mismo se impone un imperativo que ha creado su propia conciencia.

Puede haber semejanzas y diferencias también entre los convencionalismos sociales y las normas jurídicas, considerando aquellas como las del trato social, y las de la costumbre, sin embargo las normas jurídicas, siempre serán bilaterales, exteriores, coercibles y heterónomas y con una sanción casi siempre determinada en cuanto a su forma y cantidad. Por lo que llegamos a la conclusión que la norma jurídica es una regla de conducta de observancia obligatoria, que impone el Estado; que la norma jurídica o ley se en-

cuentra objetivizada en los diferentes textos que ha dado el legislador y para la realización de los actos que van a tener repercución en nuestra conducta y en la ajena, es necesario ajustarnos a la ley, a fin no sólo de no lesionar intereses ajenos sino de cumplir con los propósitos de la ley, el de conseguir todo aquello a que aspiramos y a que tenemos derecho.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, se preceptúa que "es el conjunto de normas que regulan a la administración pública, a los servicios públicos y a las demás actividades relacionadas con la función administrativa". (Serra Rojas ob. cit. pág. 95). Es decir, que el Estado en el desempeño de sus funciones, se apega a un conjunto de normas que le están señalando la regla de conducta a seguir si así no lo hiciera se estaría saliendo de sus funciones. El Estado actúa a través de sus órganos creados por una ley y también es la misma ley la que le especifica sus funciones, precisando cuándo y dónde debe actuar; ello es una garantía para que el gobernado; a ese efecto el tratadista mexicano en materia del juicio de amparo, licenciado Ignacio Burgoa, sostiene que: ..... "..... que merced al principio de legalidad que caracteriza y funda a todo régimen de derecho, no debe realizarse arbitrariamente, es decir sólo conforme a la voluntad del órgano estatal de que proviene.

En esta imposibilidad, o sea, en la necesidad ineludible de la sujeción normativa del acto autoritario, consiste la garantía constitucional en que el mencionado principio se recoge. Esta garantía y las demás que instituye la Constitución se presentan en su esencia jurídica como barreras infranqueables al poder público....." (El Amparo en Materia Agraria, pág. 11 edic. Edit. Porrúa, S. A. 1964) Por tanto el Estado no actúa arbitrariamente, porque violaría entre otros preceptos los de la Constitución y entonces perjudicaría los intereses de quienes son parte en el juicio, de ahí que subsista el juicio de amparo como medio de control legal del poder.

Por todo esto concluimos, que el Estado representado por sus órganos, debe actuar dentro de las normas previamente expedidas ya que como antes hemos apuntado, ello es una garantía para los interesados.

Ciertamente por cuanto toca al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en relación a nuestro tema, sus funciones están señaladas en forma genérica en el Artículo 27 Constitucional, ampliamente reglamentadas en la Ley Federal de Reforma Agraria y en aquellos reglamentos que no se opongan a la citada ley, entre otros, el Reglamento Interior del citado departamento, que de conformidad con lo prevenido por el Artículo segundo transitorio de la propia ley, sigue vigente, en aquello que no se oponga a la multicitada ley.

Y las autoridades agrarias, considerando en nuestro concepto, que la Ley Federal de Reforma Agraria presenta normas de derecho sustantivo que no habían sido objeto de anteriores disposiciones en el Código Agrario de 1942, como las referentes a la organización económica de los ejidos y comunidades, a su producción, a la comercialización de sus productos; sobre el control de fondos comunes ejidales, etc., han creado en lo económico determinadas dependencias para atender los problemas que en la realidad se van planteando; dependencias que por su importancia deberán aparecer en el nuevo Reglamento Interior del DAAC en donde se reglamente con toda precisión sus facultades.

Dentro de la estructura del DAAC y para estar acorde con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y desde luego para responder de los problemas y planteamientos que esboza la citada ley. Aparte de las dependencias ya existentes como las secretarías y direcciones generales a las que se les han agregado algunas dependencias, otras han sido instituidas como ya lo hemos anotado.

Al efecto estimamos que el Reglamento Interior del Departamento Agrario, en general sigue un orden jurídico lógico, ya que en su capítulo primero nos dice de competencia y organización; el capítulo II del jefe del DAAC; el capítulo III del Secretario General de Asuntos Agrarios; el captíulo IV del Secretario general de Nuevos Centros de Población Ejidal; el capítulo V de las atribuciones del oficial mayor; el capítulo VI de los secretarios particulares; el capítulo VII de los directores generales. Los capítulos VII,

VIII y IX, nos dicen de los jefes de oficina, subjefes de oficina y jefes de sección; el capítulo X del personal subalterno o sea de todos los empleados que prestan sus servicios en esta dependencia oficial y de los captíulos del XII al XV reglamenta las atribuciones de las direcciones generales de las oficinas y secciones que les corresponden y el capítulo XVI que nos dice de las delegaciones del DAAC. El capítulo XVII de la expedición de certificados y devolución de documentos y el capítulo XVIII de disposiciones generales.

Estando después de la jefatura del DAAC en seguida la Secretaría General de Asuntos Agrarios y en el artículo 9o. la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, procede que en dos nuevos artículos siguientes se instituyan la Secretaría de Organización y Fomento Ejidal y la Secretaría General de Asuntos Jurídicos.

La Secretaría General de Asuntos Agrarios, así como la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, tiene por competencia en general, lo relativo a la tenencia de la tierra en ejidos y núcleos de población con bienes comunales, es decir que se refieren a la regulación del factor económico como es la tierra en su fase de redistribución de la misma.

La Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal, tiene por atribuciones organizar al ejido en sus diferentes aspectos económicos, capítulo muy aparte del sistema de tenencia de la tierra, pero muy relacionado con ésta, ya que hemos de recordar que los factores de la producción son la tierra, el capital y el trabajo. Y como una segunda fase de estos aspectos económicos es la organización de los mismos para que haya una sistemática y organizada producción y de la que de ella se deriva; así que es procedente la inclusión de esta Secretaría en el Reglamento Interior del DAAC.

Por lo que se refiere a la Secretaría General de Asuntos Jurídicos que las autoridades agrarias han creado en lo económico dentro de la estructura del DAAC estimamos que ha sido creada para resolver los múltiples conflictos y problemas que se han suscitado en los ejidos, en los pueblos con bienes comunales y también res-

pecto de las pequeñas propiedades; problemas que surgen unas veces en lo interior en cada ejido a veces entre los propios ejidatarios, en otras ocasiones entre ejidos; así como entre el personal y funcionarios y también con políticos y caciques que intervienen en la existencia de esas instituciones agrarias creadas por la Constitución y por las diferentes leyes agrarias que se han aplicado.

Sin embargo, consideramos que tal secretaría no debe existir, porque esto podría sentar precedente para que cada dependencia del Ejecutivo Federal tuviera en el caso de una secretaría, una subsecretaría de orden jurídico lo que originaría el entorpecimiento en los trámites de los asuntos jurídicos a resolver.

Teniendo en consideración que la creación de esta Secretaría de Asuntos Jurídicos implica la sustracción de fondos del presupuesto del Agrario, consideramos de más utilidad que estos dineros y otros más sean utilizados para el aumento de abogados competentes debidamente remunerados, para que se atienda un mayor volumen de asuntos jurídicos y problemas dentro de la actual Dirección General de Asuntos Jurídicos, pues es necesario recordar, según informes que hemos obtenido del Departamento Agrario, el número de abogados es escaso y con baja remuneración que no es de acuerdo con su trabajo y el carácter de profesionistas de los abogados que allí trabajan.

Para atender los problemas que artificialmente se crean u otros por interpretación errónea de la ley, así como por los que actúan tortuosamente en perjuicio de la Reforma Agraria, en nuestro concepto los asuntos de orden legal que no caen en el delito penal, serían atendidos por el cuerpo de juristas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del DAAC y para los asuntos del orden penal, está la Procuraduría General de la República, con su oficina de Asuntos Agrarios y sus agentes del Ministerio Público Agrario, los que han venido actuando con marcada eficiencia en cumplimiento de la ley y en favor de los campesinos. Y por lo que toca a los asuntos agrarios como el despojo de una parcela, son competentes los Ministerios Públicos del Fuero Común y en otros asuntos que se re-

fieren a los ejidos también han venido actuando con capacidad y competencia en sus respectivas jurisdicciones.

No obstante lo anterior, la citada Secretaría General de Asuntos Jurídicos, creada ya como se ha apuntado dentro del DACC, la misma quedaría en un capítulo siguiente al de las anteriores Secretarías Generales.

También consideramos que es en lo general adecuado el esquema del DAAC que presentamos en este trabajo, que de acuerdo con el mismo aparece el orden estructural de las diferentes dependencias de esta oficina pública, por lo que siguiendo ese orden y en relación con la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento Interior del DAAC, apuntaremos las direcciones que estimamos deben ser comentadas por su importancia, ya que las que no comentaremos también son relevantes pero que vienen funcionando adecuadamente.

La primera Dirección General que se crea es la de Prensa, dependiente directamente de la jefatura del Agrario y relacionada con todas las oficinas.

Las funciones de esta dirección, de acuerdo con el reglamento corresponden a la Oficina de Divulgación que tenía por objeto divulgar las actividades agrarias y la atención de bibliotecas y hemerotecas y dependen de la Dirección General de Estadística, Programa y Catastro.

La Oficina de Divulgación, según se tiene conocimiento, sólo se ha ocupado a través de su personal de recortar en los periódicos las noticias de carácter agrario y formular un boletín con los mismos para la información interior de las propias autoridades agrarias. Creemos que esto sólo no es en realidad su función, por lo que se considera que esta dirección y si se va a llamar Oficina de Divulgación, debe en efecto señalarse un programa de trabajo a seguir de publicaciones, como: de la Ley Federal de Reforma Agraria, Memoria Anual de Labores del DAAC, manuales técnicas de cada Dirección y Oficina de Cartillas Agrarias para información de

los campesinos, publicaciones murales, que serían de verdadero servicio, no sólo para los campesinos, sino para los funcionarios y empleados del propio DAAC y para todos los interesados y que responda con lealtad a sus funciones, formando de verdad las bibliotecas y hemerotecas con publicaciones de carácter agrario, ya que a la fecha se carece de estos medios de difusión por falta de seriedad de anteriores autoridades agrarias. Pero claro está para ello se necesitan medios económicos y elementos idóneos para la realización de esta función.

Otra dirección recién creada económicamente es la del Registro Agrario Nacional que es oficina, según el Reglamento Interior del DAAC, pero en virtud del volumen de trabajo del Registro Agrario Nacional, que ha ido en aumento por motivo de que con el paso de los años se van instituyendo nuevos ejidos y también a cada ejidatario se le otorga su certificado de Derechos Agrarios, para garantizarlo en su unidad de dotación o título parcelario para asegurarlo en su parcela, así como certificados y títulos de lotes urbanos o también la inscripción de las propias resoluciones presidenciales, ejidales, etc.

Como decimos el trabajo por tal causa se ha acumulado en el Registro Agrario Nacional y va aumentando por lo que sí es conveniente la elevación de esta oficina a la categoría de Dirección General de Registro Agrícola Nacional.

También el proyecto de creación de la Secretaría General de Autoridades Ejidales y Comunales es idónea, pues los asuntos relativos a estas autoridades, de acuerdo con el Reglamento Interior del DACC, corresponde a la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, ya que en ella se encuentra la Oficina de Comisariados Ejidales y Comunales, con sus correspondientes secciones; pues esta oficina tiene por atribuciones todos los trámites relativos desde los actos de elección, sus actuaciones, períodos de funcionamiento, registro de documentos, renovaciones, así como entre otros asuntos, conocer de sus problemas y como en la República existen ya en la actualidad más de 27,000 Comisariados Ejidales y Comunales, por eso es procedente y urgente la definitiva creación de es-

ta dirección con sus respectivas dependencias para atender estas instituciones agrarias.

En el esquema de la estrutcura del DACC aparecen la nueva Dirección General de Programa Agrario, la que viene funcionando y dependiendo de la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Esta dirección seguramente fue erigida, considerando que la entrega de la tierra por concepto de ejidos fundamentalmente se está llevando a cabo, ya desde el régimen de gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, por medio de la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, ya que se han agotado las tierras afectables, dentro del radio de siete kilómetros del núcleo de población solicitante, por eso la institución de la Dirección General de Programa Agrario, para que a través de sus programas se lleven a cabo en forma reglamentaria y sistemática, la colonización de tierras por la vía ejidal en los Estados, donde aún hay tierras nacionales para los campesinos que quieran trasladarse a esos lugares y los programas son para dar por terminado este sistema de reparto de tierras y además para programar el desarrollo económico de estos Nuevos Centros de Población Ejidal.

Otra dirección creada es la de Servicios Electrónicos que también consideramos útil para que esta dirección utilizando los procedimientos técnicos modernos de la electrónica, puede aportar y simplificar los complicados datos que son necesarios para el avance de la tenencia de la tierra y la mejor forma de su organización y explotación.

Otra dirección general instituida es la de Promoción y Servicios Sociales, existiendo al efecto en el Reglamento Interior del D. A. A. C., la Dirección General de Acción Social Agraria e Información, ya que con excepción de la información, tiene como finalidad la difusión cultural, el desarrollo de la comunidad rural, investigaciones sociales y económicas, etc., por tanto sólo se ha modificado su denominación, pero sus funciones deben reglamentarse para que

se desarrollen esos servicios sociales tanto en favor de los campesinos como de los servidores del propio DAAC.

Dirección General de Planeación.—Esta dirección también ha sido creada en lo económico por las actuales autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pero como antecedente, encontramos, que el Reglamento Interior del DAAC, señala a la Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, la Oficina de Fomento Pecuario Ejidal y Comunal, la Planeación Económica de la Producción Pecuaria, Ejidal y Comunal.

El Artículo 27 Constitucional señala que 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, para el fomento de la agricultura. O sea, que se trata de mirar por la organizada explotación de los recursos agropecuarios, de toda la propiedad rural, en procuración de atender el interés público. El interés público, es atender que haya una producción abundante y excelente que sea no sólo suficiente para los mismos campesinos, sino para todos los mexicanos; que la producción alimente las grandes industrias; que los campesinos tengan importantes ingresos que sean consumidores y por tanto las mismas industrias se desarrollen.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su Artículo 9o. concede atribuciones a la Secretaría de Agricultura y Ganadería para planear, fomentar y asesorar técnicamente todo lo relativo a la producción agrícola, avícola, apícola y forestal, así como desarrollar otros interesantes renglones agropecuarios. En el Artículo 17 fracción IX, también concede al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, planear, organizar y promover la producción de los ejidos y comunidades, estudiar el desarrollo de la industria rural (fracción X) ejidal y actividades complementarias en el caso.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Artículo 11, da atribuciones al secretario de Agricultura y Ganadería, entre otras, para determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la ex-

plotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos y comunidades, formulando programas agrícolas, nacionales o regionales para la explotación de los recursos cuyos productos resultan más remunerativos. Para todo lo cual es necesario una organización previa que conlleve una planeación, es decir, trabajos previos, meditados, estudiados y debidamente programados para el desarrollo y fomento de la agricultura nacional.

Pero la Ley Federal de Reforma Agraria, todo su Libro Tercero, de la Organización Económica del Ejido, abarca importantísimos aspectos de la organización de los ejidos y pueblos con bienes comunales, comprende el régimen de explotación de los bienes y comunidades; de la producción de los ejidos y comunidades; del crédito para estas entidades, del destino del fundo común de los núcleos de población; las funciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la comercialización y distribución de esa producción, el fomento de las industrias rurales, etc. Lo que revela la importancia que tiene y que se le da al capítulo de la organización de la producción ejidal y comunal.

Pero no sólo estas dos dependencias oficiales intervienen en la organización de la explotación de los ejidos y comunidades, también la Ley Federal de Reforma Agraria, da oportunidad y atribuciones a otras dependencias para participar en los programas agrarios, pues el Artículo 128 de esa ley apunta: "Art. 128.—Los titulares de las dependencias y organismos oficiales que dentro de sus atribuciones legales participan en la Reforma Agraria, deberán establecer adecuada coordinación, para programar sus actividades, conforme a los principios que dicte el Presidente de la República.

O sea, que todas las dependencias deben participar en los programas agrarios, que no es otra cosa, que una planeación que en efecto debe realizarse para un programa serio de trabajo.

La doctora Martha Chávez P. de Velázquez, apunta que: "Las bases legales fundamentales para plenar la producción agrícola se encuentran consagradas ya en nuestra legislación..... En materia agraria hace falta planificar la explotación de la tierra rústica, por

regiones, por cultivos, señalando metas de producción de cada producto, de acuerdo con las necesidades nacionales y las posibiliades de exportación". (ob. cit. pág. 396). Y tal planeación no ha llegado, ni siquiera se ha planteado. N

En realidad la planeación en materia agraria, requiere un estudio detallado, meditado, donde se tomen en cuenta los factores de la tierra, la superficie que se encuentra en poder de los ejidatarios y de los comuneros, ya que ni siquiera hay cifras exactas de esta tierra redistribuida, no se sabe el número de ejidatarios de comuneros de calidad de las tierras y respecto de las pequeñas propiedades, también nos encontramos con la misma deficiencia de datos. La planeación requiere de especialistas, que hayan estudiado las realidades de nuestro campo y mirar con ojos mexicanos nuestras necesidades y no estar inspirados en ideas que son buenas para otros países pero no para México. No sólo se requiere como la maestra doctora Martha Chávez, dice producir de acuerdo con las necesidades nacionales, pues al efecto se dice qué país que produce para satisfacer sus propias necesidades, está perdido, no, hay que producir teniendo suficiente para el futuro. Por ello consideramos que el DAAC sólo debería tener dos Secretarías Generales, la de Asuntos Agrarios y la de Organización que implicaría la planeación de la explotación de los recursos agropecuarios y su industrialización, con programas a corto y largo plazo.

Otra dependencia creada en lo económico dentro de la estructura del DAAC es el Instituto Nacional de Capacitación Agraria, dependiente de la Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal y desde luego como autoridad superior jerárquica de la jefatura del citado departamento.

Como es natural la existencia de esta institución, aún todavía no está reglamentada en sus funciones, como antecedente de este instituto hemos de decir que relacionado con el DAAC funciona la Escuela de Capacitación Agraria para trabajadores de ese departamento pero según tenemos conocimiento a la misma no asisten los trabajadores de que se trata, a fin de que se capacitaran y pres-

taran sus servicios con más eficiencia en las labores que se les encomiendan. Es decir los trabajadores del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, no han aprovechado la existencia y el funcionamiento de esta escuela en la que se imparten cursos vespertinos; sino que se van a trabajar a otra parte, o simplemente no mandan a sus hijos a capacitarse en la mencionada institución, siendo otras personas, quienes totalmente ajenas al DAAC acuden a inscribirse y una vez capacitadas en alguna especialidad agraria, en seguida buscan la forma de ingresar a trabajar al Deprtamento Agrario.

Las autoridades agrarias del DAAC no ven con simpatía a esta escuela seguramente por los compromisos que implican los alumnos egresados sobre todo porque ese centro docente fue instituido para capacitar al propio personal que labora en el DAAC, el cual como ya se dijo, no aprovecha.

Conclusiones:

1a.—La Reforma Agraria en México es un ideario de carácter social y económico, tendiente a lograr que el campesino y su familia alcancen un nivel de vida con todas las ventajas que proporciona la civilización.

2a.—Para la consecución de ese fin, el legislador ha elaborado una variedad de leyes de carácter agrario que va desde la norma constitucional, hasta la reglamentaria.

3a.—Respecto de la tenencia de la tierra, se han dictado leyes instituyendo el ejido los bienes comunales de los pueblos y la pequeña propiedad, que actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria lleva implícita en forma más amplia un sistema de organización y explotación de los recursos agropeciarios.

4a.—Para la aplicación de las leyes agrarias, se creó en el Artículo 27 Constitucional, una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que actualmente es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

5a.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en los términos de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es uno de los tres departamentos y quince secretarías que planean y despachan los negocios en los diversos ramos de la administración del Poder Ejecutivo de la Federación que le encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6a.—Las funciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, están señaladas en la Ley Federal de Reforma Agraria, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Artículo 17) entre otras disposiciones.

7a.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para el desempeño de sus funciones en su estructura, se integra de

diversas dependencias en las que existe un orden jerárquico, establecido en el Reglamento Interior de esa dependencia.

8a.—El Reglamento Interior de esa oficina gubernamental, fue expedido con base legal en lo dispuesto por el Artículo 361 del Código Agrario de 1942 ya derogado por la actual Ley Federal de Reforma Agraria. Esta misma disposición está contenida en esta última ley, en el Artículo 479.

9a.—Un reglamento no debe rebasar al precepto o preceptos de la ley que reglamenta y tiene por objeto precisar detalles en la aplicación de los mismos.

10o.—En los términos del Artículo 2o. transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria que deroga entre otros, los reglamentos que se opongan a esta ley; considero que el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización vigente, no se opone a esa ley, tan es así que se sigue aplicando, pero considero que es urgente su actualización en la que se incluyan todas las dependencias que realmente existen, a fin de precisar las atribuciones de cada una de ellas de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Reforma Agraria.

11.—Consideramos que no se justifica la existencia de la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, porque atiende a la creación de ejidos, que es la ocupación primordial del DAAC ya que la misma actividad venía siendo atendida por la Secretaría General de Asuntos Agrarios.

12.—Tampoco se considera de utilidad la creación de la Secretaría de Asuntos Jurídicos porque considero que los asuntos jurídicos que seguramente viene atendiendo la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es suficiente y así se evita el impulso negativo del burocratismo.

13a.—Debe darse funcionalidad a las dependencias del DAAC

con personal especializado, egresado de los centros de educación profesional y programas adecuados.

14a.—Debe crearse en el DAAC una oficina que podría llamarse "Oficina Coordinadora de Pasantías", por ejemplo y que se ocuparía de coordinar a los equipos de pasantes de las distintas instituciones superiores de cultura, para que trabajaran en las innumerables y necesitadas comunidades rurales de México, en la forma en que se propone en este modesto trabajo.

Ciudad Universitaria, D. F., a 19 de marzo de 1973.

F I N.

BIBLIOGRAFIA:

1.—Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México: licenciado Raúl Lemus García.—Edit. LIMSA, México, 1968.

2.—El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria; Jesús Silva Herzog. Fondo de Cultura Económica; 1964.

3.—El Derecho Agrario en México.—Dra. Martha Chávez P. de Velázquez.—Edit. Porrúa.—México 1970. 2a. Edición.

4.—Derecho Administrativo.—Dr. Andrés Serra Rojas. 3a. Edic. Edit. Manuel Porrúa, S. S.

5.—Plan Sexenal; auspiciado por Plutarco Elías Calles en 1934.

6.—El Sistema Agrario Constitucional.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Edit. Porrúa, S. A. Edición 1966, México.

7.—Cinco Siglos de Legislación Agraria.—Manuel Fabila.

8.—Memoria del Departamento Agrario.—1964—1965.

9.—Seis Años de Gobierno al Servicio de México.—1934-1940. Editorial Talleres Tipográficos "La Nacional Impresora" S. A.

10.—El Catecismo Agrario de Julio Cuadros Caldas.—6a. Edición. —1932.

11.—La Misión Social del Empleado en el Ramo Agrario del Comité de Acción Social y Cultural del Personal del Departamento Agrario.

12.—Los Centros Coordinadores y la Reforma Agraria.—Tesis Profesional de Eduardo Muñoz de Alba.—1969.

13.—El Juicio de Amparo.—Ignacio Burgoa.—Edit. Porrúa.—1940.

14.—El Amparo en Materia Agraria.—Ignacio Burgoa.—Edit. Porrúa, S. A.—1964.

15.—Memoria de la Junta Extraordinaria de Delegados y Jefes del Departamento Agrario de 1936—1937.

16.—El Problema Agrario de México.—Octava edición. Doctor Lucio Mendieta y Núñez.

17.—El Derecho Agrario. Angel Caso. Edit. Porrúa.—1950.

18.—Decreto de fecha 24 de diciembre de 1948 expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés., publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1948.

19.—Decreto de fecha 1o. de julio de 1953, expedido por el Presidente don Adolfo Ruiz Cortines (Leyes y Códigos de México. —Código Agrario, 6a. edición.—Editorial Porrúa.

20.—Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

21.—Ley Federal de Reforma Agraria.— 1971. Edit. Porrúa 1971. 2a. edición.

22.—Reglamento Interior del Departamento Agrario de fecha 26 de julio de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de agosto de 1944.

23.—Código Agrario de 1934.

24.—Código Agrario de 1940.

25.—Código Agrario de 1942.

26.—Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 11 de noviembre de 1963.