



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Economía Procesal en los Organos Agrarios

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

Enrique Nabor Silva y Moreno

México

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA FUERA
DE SEMINARIO, BAJO LA DIRECCION DEL -
DR. GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, CATEDRA
TICO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA-
U. N. A. M., CON LA AUTORIZACION DEL-
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO -
LIC. FERNANDO OJESTO MARTINEZ. -

A MIS PADRES:

ELIAS SILVA MONTAÑO

Y

GUADALUPE MORENO DE SILVA.

**QUE COMO FUENTE DE LUZ
EN LA INMENSA OSCURIDAD
DE LA VIDA, ME HAN SABIDO
GUIAR EN TODO MOMENTO.**

A MI ESPOSA:
MARIA MAGDALENA
POR SU ABENGACION,
CARIÑO Y COMPRENSION
QUE HAN SIDO EL IMPULSO
PARA TRATAR DE SUPERARME.

A MIS HIJOS:
LILIA,
GLORIA MA. DE LA CRUZ,
MARIA TERESA Y
LAURA VERONICA;
SABIENDO QUE LES OFREZCO LA META
DE UNA DE MIS ASPIRACIONES.

A MIS HERMANAS:

**MARGARITA,
CONSUELO,
GLORIA.**

A MI HERMANO:

**ELIAS, POR SU GRAN AYUDA Y
ESTIMULO PARA TERMINAR MIS ESTUDIOS.**

A MI CUÑADO:

**RAUL VAZQUEZ REYNOSO,
POR SUS SABIOS CONSEJOS
Y BUENOS DESEOS.**

AL COLEGIO DE ABOGADOS DE MEXICO
SIMBOLO DE HONRADEZ PROFESIONAL-
Y EJEMPLO A SEGUIR PARA TODOS -
LOS QUE NOS INICIAMOS EN LA DIFI-
CIL TAREA DE DAR A CADA QUIEN LO
SUYO.

AL DR. GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO
PRESIDENTE DEL H. COLEGIO DE -
ABOGADOS DE MEXICO, GUIA Y AMIGO
CON ADMIRACION Y RESPETO.

AL LIC. OSCAR P. GALICIA GARCIA
CATEDRATICO DE LA U. N. A. M. -
POR SU COLABORACION Y ORIENTA-
CION PROFESIONAL, CON AFECTO Y
GRATITUD.

**A TODOS MIS MAESTROS,
FAMILIARES, COMPAÑEROS
Y AMIGOS.**

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

'Los problemas fundamentales que afectan a la población mexicana, son las primeras vivencias del estudiante en Derecho, de donde se va a derivar la justicia o la injusticia.

En lo personal me ha preocupado el problema de la gente del campo, mismo que ha sido analizado ampliamente desde diferentes ángulos; el objetivo de esta tesis es encuadrar dicho problema desde el punto de vista administrativo. Asimismo, conjugar los fenómenos histórico, social, económico y jurídico administrativo, dando como resultado nuestro Derecho Agrario desde la Colonia hasta nuestra época actual.

Es hasta la etapa Post Revolucionaria cuando va a tratarse el problema a fondo, a tal grado que la Revolución Mexicana va a identificarse con el problema agrario. A pesar de ello, en el cumplimiento y repercusión de la Reforma Agraria se descuidó el aspecto técnico, encontrándonos que el Derecho Agrario ha sido estudiado independientemente del Derecho Administrativo.

En este trabajo pretendo hacer un análisis, considerando que el Derecho Administrativo y el Derecho Agrario deben estar íntimamente ligados.

Analizando las diversas instituciones, órganos y organismos conectados en el curso de nuestra historia en la época actual con la cuestión agraria; empleo mi trabajo abordando el aspecto histórico en vías de localización-

de instituciones sólidas, continúo esta breve exposición enfocando aspectos meramente administrativos y termino haciendo un estudio de las Secretarías o Departamentos del Ejecutivo que están avocados al problema agrario y a su solución, propongo algunos puntos en relación con la posibilidad de poner en práctica una adecuada técnica administrativa para que dichas dependencias procueren en estrecha colaboración, lograr el fin de la Reforma Agraria.

CAPITULO I

"NACIMIENTO HISTORICO DE LOS ORGANOS AGRARIOS"

- A) I.- ETAPA PRECORTESIANA.
- B) II.- ETAPA COLONIAL.
- C) III.- MEXICO INDEPENDIENTE
Constitución de 1857.
Porfiriato.

CAPITULO I

A.-I. ETAPA PRECORTESIANA.- Estudiar los Organos Agrarios en la Epoca Precortesiana no es otra cosa sino - analizar la forma de organización Administrativa de los núcleos de población existentes en México a la llegada de los españoles. (1)

La Administración Pública en México Precortesiano comprendía algunos aspectos importantes: Obras Públicas, Culto Religioso, Ejército, Policía, Ingresos y Egresos, etc. La estructura política y administrativa correspondía desde luego a los pueblos sedentarios y muy principalmente a los conquistadores.

En virtud de que nuestro territorio era eminentemente agrícola, podemos considerarlo dividido en tres grandes regiones hasta antes de la llegada de los españoles: La zona de los cereales, que supone la existencia de grupos relativamente avanzados en su grado evolutivo; la Mesa del Sur y las Costas, que ocupaban tribus menos avanzadas; y el Norte del país poblado por indígenas en estado primitivo. (2)

(1).- "La persona colectiva quiere y obra por medio de órganos. Como la persona física sólo puede manifestar su actividad por la cooperación de órganos corporales, así la persona colectiva expresa su voluntad y la realiza por medio de órganos. No se trata de una relación de representación; es la misma persona colectiva que quiere por su órgano". Ferrara.- Obra citada. Pág. 189 y siguientes.

(2).- Problemas Agrícolas e Industrias de México. No. 1-Vo. V. Suplemento. Págs. 20 y 21.

"La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano". Hans Kelsen. Obra citada, pág. 203. Y Alessandro Gropalli dice - que un órgano no es sino una esfera de competencia, "debe res y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto - que están asignados a personas físicas y cumplidos y ejercitados por éstas o bién lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuídas las varias funciones y los deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de que - rer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho". Mención de Andrés Serra Rojas. Obra citada. - Págs. 318 y 319.

(2) Problemas Agrícolas e Industrias de México. No. 1.- Vol. V. Suplemento. Págs. 20 y 21.

El grado evolutivo que guardaban estos grupos étnicos determinaba el concepto de la propiedad territorial entre los aborígenes. No era un concepto de propiedad a la altura del que actualmente conocemos, sino un concepto acorde con su grado de civilización. Realmente no alcanzaron los grados de desarrollo del período de la propiedad, alcanzando tan sólo el primer grado las tribus más adelantadas. Carecían del concepto preciso de propiedad independiente de la posesión.

Agrupadas en forma de pueblos, encontramos a las tribus de la Zona de los cereales y las tribus de la Mesa del Sur y de las Costas.

En período de posesión estaban las tribus de las zonas de los cereales; las tribus de la Mesa del Sur y de las vertientes, al otro lado de las Cordilleras, las encontraban en el período de la ocupación; y las Tribus del Norte, carecían totalmente de la noción del derecho territorial, puesto que no ocupaban regiones favorecidas por la naturaleza para la producción de los elementos necesarios a la vida, careciendo en consecuencia del grado de evolución que alcanzaron los pueblos que habitaron las zonas más fértiles.

En el México Prehispánico para concebir la noción de propiedad de la tierra, podemos utilizar como patrón el pueblo Azteca, que después de su larga peregrinación se asentó en el Lago de Texcoco y se fijó la tarea de terra-plenarlo y convertirlo en zona fértil de cultivo. "Su régimen político integrábase de instituciones religiosas, militares y administrativas, que florecían con carácter permanente. Es decir, un Estado sostenido por un ejército - presto a mantenerlo y a defenderlo, así como a exigir por la fuerza, los tributos de los pueblos vencidos. (3)

Entre los Aztecas la autoridad máxima era el rey - "Tlatoani", cuyo poder era ilimitado aparentemente pero en realidad se subordinaba a los Consejos, disponiendo de una severa organización militar, burocrática y sacerdotal. Por lo que consideramos que prevalecía un centralismo administrativo.

"De la Constitución de la Sociedad India (Azteca),

(3).- Manuel López-Gallo, Obra citada. Pág. 12.

dice Morgan, resultaba necesariamente la existencia de un-
de un Consejo de Jefes.

No cabe duda de la existencia de este Consejo, aun-
que no hay constancia del número de sus miembros ni de sus
funciones. Pero hace notar el mismo autor, Brasseur Bour-
borg afirma que casi todos los pueblos o Tribus estaban di-
vididos en cuatro Clanes o cuarteles, cuyos jefes consti-
tuían el Gran Consejo. A falta de datos Precisos sobre el-
número de los componentes del Consejo, puede servir como -
índice de referencia, por analogía el hecho mejor conocido
de que el Consejo Texcocano lo componían 14 miembros. (4)

Encontramos a las tierras del Calpulli distribu-
das de acuerdo con las necesidades de los miembros, exis-
tiendo el derecho a disfrutarlas y conservarlas para sí de
por vida en forma Comunal. El significado de Calpulli es:
"Barrio de gente conocida ó linaje antiguo, que tiene de -
muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de -
aquella cepa, barrio o linaje y tales tierras llámense Cal-
pullalli, que quiere decir tierras de barrio ó linaje. (5)

El Calpullec era el órgano encargado de la distri-
bución de tierras y éstas se cultivaban individualmente -
perteneciendo el producto a cada quien. Quien las poseía
podía disfrutarlas de por vida, pero no podía enajenarlas.
Los miembros de un Calpulli no podían trabajar las tierras
de otro, so pena de perder sus derechos sobre el primero,-

(4).- Mauro Olmeda. EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD MEXICANA.

Tomo I. La fase Prehispánica. México 1966. Pág. 92.

(5).- Angel Caso. DERECHO AGRARIO. México, 1950. Pág. 12.

de modo se hallaban sumamente arraigados a la tierra.

Asimismo los cultivos, debían realizarse sin interrupción pues si en dos años consecutivos no se labraba la tierra, se perdía el derecho a la misma. (6)

"Los Aztecas no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad, más bien valíanse, para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad; así el TLATOCALALLI era la tierra del Rey, quien disponía de ella de manera absoluta, sin limitaciones ni reservas; PILLALLI tierra de nobles; ALTEPETLALLI: tierras del pueblo; CALPULLALLI: tierra de los Barrios; MITCHIMALLI: tierras para la guerra y el TEOTLALPAN, que era la tierra de los Dioses". (7)

Por lo que se refiere a las tierras conquistadas, el rey tenía dominio absoluto. Para su distribución el derecho era estricto, tomaba en cuenta las posibilidades de los agricultores para labrar la tierra o la carencia que de ellas tenían los pueblos conquistados, y así se reparaban exigiendo tributo para el rey. (8)

(6).- Angel Caso. Obra citada. Pág. 12 y siguientes.

(7).- Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario en México. 6a. Ed. México, 1954. Pág. 9.

(8).- La Justicia. Revista Mensual. Mayo, 1963. Antecedentes Históricos de la Legislación Agraria. Lic. José. A. Leal Corona.

Por otra parte "Aún no había un poder central tan perfeccionado como para que a él se pudiera atribuir el dominio eminente y lo usual, era que en todo territorio dominado por la fuerza de las armas, se asignaran una especie de feudos a los personajes destacados del pueblo conquistador; de donde iba tomando forma un inicial régimen feudal; amén de los pesados tributos que se imponían a los dominados a favor de los dominadores". (9)

Dentro del Imperio Azteca había un régimen en plena evolución.

Ello se debió al importante hecho de que ningún mexicana carecía de tierras a la actuación limpia de todo el engranaje gubernamental y administrativo, así como al gran concepto que los Aztecas tenían del cumplimiento de las Leyes.

Según cuenta Hernando Alvarado Tezozómoc, que pasando Moctezuma por Atlacuihuayan, que ahora es Tacubaya, tomó unas mazorcas de la huerta de uno de sus súbditos; el dueño de la huerta le vió y "tomó el atrevimiento de hacerse encontradiso con el rey dentro de la huerta: después de haberle hecho reverencias, le dijo: Señor tan alto y tan poderoso, ¿Cómo me lleváis dos mazorcas mías hurtadas? Vos, Señor, ¿No pusiste ley de el que hurtase una mazorca ó su valor, que muriese por ello? "El Rey Moctezuma volvió la mazorca a su dueño y le dió satisfacción. Posteriormente le mandó llamar a su palacio y dijo a sus cortesanos

(9).- Moisés T. de la Peña. "EL PUEBLO Y SU TIERRA, MITO Y REALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO. 1a. Ed. Cuadernos Americanos. México, 1964. Págs. 258 y 259.

sanos: "este miserable es de más ánimo y fortaleza que ninguno de cuántos aquí estamos, porque se atrevió a decirme, que yo había quebrantado mis leyes, y dijo la verdad: a éstos tales, quiero yo que me digan las verdades y no regaladas palabras..." (10) En seguida premió al dueño de la huerta, dándole la casa principal de Olac por suya.

(10).- Hernando Alvarado Tezozōmoc. "CRONICA MEXICANA" Mención de Manuel López Gallo. Obra citada. Págs. - 14 y 15.

B.- ETAPA COLONIAL.- La administración pública - en la Nueva España se inició con un trasplante de las Instituciones Peninsulares a los nuevos territorios conquistados. La distancia que separaba la cultura europea de las culturas indígenas era tan grande, que los conquistadores confundieron a éstas y las unieron en un sólo conjunto, y fluyendo esa gran diferencia evolutiva en las relaciones - de coexistencia entre españoles e indígenas, en tal forma que la superioridad de aquellos trajo como consecuencia el sometimiento de éstos a servidumbre.

El gobierno hispánico en la Colonia provenía original y principalmente de la Corona a través de sus Capitulaciones y Leyes expedidas y posteriormente recopiladas por el Consejo de Indias.

La Corona y el Consejo de Indias eran los principales órganos administrativos con sede en la Península y en materia comercial la Casa de contratación de Sevilla; y en la Nueva España el Virrey las audiencias reales, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

LA CORONA.- Su poder no estaba fincado en los derechos de conquista ya que los descubrimientos fueron generalmente hechos por cuenta y riesgo de los aventureros. Lo que originó una verdadera rivalidad entre los reyes y los descubridores con respecto a la tierra conquistada. Aquellos aducían la tenencia de títulos originados por la Bula de Alejandro VI, que el 4 de mayo de 1493 señaló los límites de las Colonias adquiridas por España y Portugal; en tanto que los descubridores consideraban preferente su de-

recho en virtud de que las expediciones lo fueron a su costa y riesgo, y en vista también de encontrarse en posesión del suelo conquistado. Tal anarquía obligó a la Corona a expedir títulos jurídicos tanto para la ocupación de la tierra como para el Gobierno de sus habitantes; dichos títulos eran verdaderas cartas de Señorío.

CONSEJO DE INDIAS.- Era el Tribunal Supremo para todos los asuntos coloniales (Originalmente se denominó "Consejo de Castilla"). Sus funcionarios lo mismo legislaban que impartían justicia. Su más grande obra en materia legislativa fue la creación de las "Leyes de Indias"; al respecto dice el Maestro Dn. Andrés Serra Rojas que "La recopilación de las Leyes de Indias representa un generoso esfuerzo de sabiduría de Nobles Varones, que inspirados en los más altos principios humanos legislaron en numerosas ramas de la Administración Pública, se esforzaron por proteger a los indios, apartando sus comunidades de los crueles encomenderos..." (11)

EL CONSEJO.- Tenía a su cargo la vigilancia de la administración pública de las Colonias, nombraba empleados civiles, eclesiásticos y conocía en apelación de las resoluciones de las Audiencias.

Se hallaba integrado por 21 miembros superiores y otros oficiales principales, teniendo como cabeza al Canciller y en seguida a 8 consejeros, un Fiscal, 4 Contadores, 3 Relatores y 2 Secretarios, todos ellos personas de elevada sapiencia y reconocido prestigio.

(11).- Andrés Serra R. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, - 1959. Pág. 126.

EL VIRREY.- Representante en la Colonia de los Reyes Españoles, ejerciendo el poder público en nombre de éstos sobre las tierras, las aguas y sus accesiones, que por disposiciones de carácter público eran patrimonio de la - Realeza. En virtud de su alta investidura debía guardársele "la misma obediencia y respeto que al Rey, sin poner - en ello dificultad ni contradicción ni interpretación algu - na. Y con apercibimiento, en lo que a ésto contravinieren incurrirán en las penas puestas por derecho a los que no - obedecen los mandatos reales y los demás que allí de nuevo pone y refiere". (12)

LAS REALES AUDIENCIAS.- Eran Tribunales de Justí - cia Colegiado, que entendían en las causas de determinado - territorio, no dependiendo del Virrey para ciertos efectos. Por cédula de 13 de diciembre de 1527 se estableció la Au - diencia Real en la Nueva España, integrada por un Presidente y cuatro Oidores. Funcionó judicial y administrativa - mente hasta 1535 en que llega el 1er. Virrey, Dn. Antonio - de Mendoza. A partir de esta fecha las grandes Audiencias fungieron como Tribunales Colegiados de Apelación y Súpli - ca y colaboraron con los Reyes fiscalizando la actuación - de los representantes de éstos.

Administrativamente redujeron sus funciones y se - concretaron a suplir ocasionalmente al Virrey.

LOS GOBERNADORES.- Representaron cronológicamente la primera autoridad de la conquista, pero casi de inmedia - to fueron substituídos en muchas de sus funciones por las -

(12).- Ley II. Título III. Libro III. De la Recopila - ción de Indias.

Audiencias Reales. Unos y otras mantuvieron comunicaci^on directa con el monarca, a quien informaban detalladamente de todo lo ocurrido en las Provincias, en que se hallaban establecidos e indicándole las reformas que eran necesarias para la buena administraci^on y las medidas que para tal objeto debían autorizar el Rey.

LOS ADELANTADOS.- Tenían funciones militares y administrativas. Su investidura provenía de haberles conflatado el Rey el mando de las expediciones marítimas, concediéndoles de antemano el gobierno de las tierras que descubriesen o conquistasen.

LOS CORREGIDORES.- Gobernaban las ciudades de menor importancia, desempeñando las mismas funciones que ejercían los gobernadores en otras más importantes y las Reales Audiencias en las provincias mayores; estaban y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, estaban divididos aquellos reinos y señoríos en provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyen otras muchas, por distritos a nuestras audiencias reales; proveyendo en las menores, gobernadores particulares, que por estar más distantes de las Audiencias, no ha parecido necesario; y en otras partes, donde por la calidad de la tierra y disposición de los lugares, se han puesto Corregidores y Alcaldes-Mayores para el gobierno de las ciudades y sus partidos, y en ella el mismo se ha observado respecto a los pueblos principales y indios, que son cabeceras de otros". (13)

Recopilación de Leyes de Indias. Ley I, Título I.
Libro V.

LOS AYUNTAMIENTOS.- Eran corporaciones integradas de un Alcalde y varios Consejales para la Administración de los Intereses de una Villa. El Primer Ayuntamiento fué fundado por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz" ... A la mañana siguiente dándose por fundada la ciudad - en el sitio mismo del campamento para lo cual levantaron - algunas enramadas por casas. Una picota en la plaza y una horca fuera de la puebla, se erigieron Alcaldes Ordinarios y Regidores". (14) De este modo se organizó la Institución Municipal a la manera hispánica y se legitimó el nuevo gobierno, el poder del Rey de España y el poder de los conquistadores.

Ya antes Cristóbal Colón había constituido los Cabildos por orden de los Reyes Católicos fechada el 23 de mayo de 1493. Los Cabildos fueron corporaciones que representaban a los pueblos y administraban los intereses comunes de ellos y los peculiares de los mismos. Así que el Gobierno Municipal apareció desde recién descubierta, por tratarse de una de las instituciones políticas Españolas más antiguas. (15)

Concluimos de lo anteriormente expuesto los siguientes puntos:

1.- Había pluralidad de funciones en los Organos-Administrativos.

(14).- Alfredo Chavero. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo I. Pág. 739.

(15).- Andrés Serra Rojas. Obra citada. Pág. 123.

sus marcas y señales, para que luego comience a crear y -- multiplicar en partes donde esté seguro, y no haga daño en en las heredades, sementeras, ni otras cosas de los indios!! (16)

A través de las leyes de indias la Corona procuraba a toda costa evitar el acaparamiento de tierras por parte de los españoles en perjuicio de los nativos. Es patente el interés Real en evitar problemas con los indígenas, a los que más bien se trataba de proteger mediante leyes -- creadas para lograr una convivencia armónica entre peninsulares e indios. Naturalmente uno era el propósito y otra la realidad, pues la Corona casi nunca ayudó al financiamiento de las expediciones y en consecuencia los descubridores sentaron en la Colonia sus derechos de conquista.

Surge un verdadero conflicto entre la realidad objetiva y la realidad formal, pues los indígenas estaban protegidos en forma indirecta por leyes venidas de la Península, emanadas de un Consejo legislativo que nada tenía que ver con ellos y por ende sin ninguna repercusión en la realidad.

Al frente de los asuntos coloniales encontramos al Virrey, órgano que funcionaba directamente en nombre del Monarca, sin embargo, en vista del burocratismo de la época, se hacía conjugar en materia agraria la autoridad de diversos órganos aparte del Virrey, tales como los presidentes, los Gobernadores y los Ayuntamientos, que conocían del repartimiento de tierras se haga con parecer de Cabil- (16).- Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias.-

Título 7o. Libro III.

do... "Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, entre los que los que fueren a poblar, los Virreyes, ó Gobernadores, que de nos tuvieren facultad, hagan el repartimiento, con parecer de los Cabildos de las Ciudades, ó Villas, teniendo consideración a que los Regidores sean preferidos, si no tuvieren tierras, y solares equivalentes; y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias". (17)

LAS AUDIENCIAS REALES.- Tenían en los asuntos agrarios funciones análogas a las de Virrey, ejercitándolas conjunta o supletoriamente, teniendo obligación en éste último caso de informar oportunamente al Virrey. Por ejemplo, cuando se formulaban peticiones para obtener tierras, se exigía que se hicieran ante las audiencias reales, corriéndose traslado al Virrey o Presidente. A este respecto dice la Ley VII J (Ordenanza de 1563): "Ordenamos que si se presentare petición, pidiendo solares ó tierras en ciudad, o Villa donde Residiere Audiencia nuestra se haga la presentación en el Cabildo, y habiéndolo conferido, se nombren dos diputados, que hagan saber al Virrey, ó Presidente y Diputados, se dé el despacho firmado de todos en presencia del escribano de Cabildo para que lo asiente en el libro de Cabildo..." (18)

LOS GOBERNADORES.- Tenían, entre otras funciones, la de señalar los lugares que debían poblarse distinguien-

(17).- Recopilación de Indias. Ley V. Título XII. Libro IV.

(18).- I D E M.

do con mejores tierras a las personas de mayor grado y merecimiento.

La disposición más antigua sobre este particular es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de Junio de 1513: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casa, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los lugares que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza.." A los repartos hechos en virtud de esta Ley se les dió el nombre de Mercedades porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba Merced. (19)

De esta manera nació la encomienda o forma de entrega al español de la tierra y de sus moradores indígenas, mismos que pasaban a ser propiedad del conquistador aparentemente para adquirir educación y buenas costumbres, y no sólo eso, sino que debían además pagar tributos a los beneméritos de las Indias.

LOS ADELANTADOS.- Dada la forma de la tenencia de la tierra y en vista de que los descubrimientos casi fueron a costa y riesgo de los aventureros, la Corona empu

(19).- Lucio Mendieta y Núñez. "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO" 6a. edición. México, 1954. Pág. 32.

zó a expedir títulos jurídicos, como los Cedulares, para la ocupación de la tierra y el gobierno para los que sobre ella existían.

Se trataba de auténticos títulos de Señorío. Así nacieron los Adelantados, que eran aquellas personas con autoridad, órganos agrarios que tenían la facultad de Señorío, o sea que podían repartir tierras y solares, y en ocasiones también estaban capacitados para hacer repartimiento de indios; se les autorizó para la erección de fortalezas y para gozar, vitalicia o hereditariamente de la tenencia de las mismas; se les permitió la provisión de oficios públicos en las ciudades de su jurisdicción, y se unieron a éstas, otras lucrativas recompensas de carácter patrimonial. (20) LA CORONA ESPAÑOLA legalizó ese reparto de tierras mediante las Mercedes Reales que fué como vimos anteriormente las formas jurídicas de distribución.

LA PROPIEDAD COMUNAL.- Estaba compuesta en varias clases: el fundo legal, el Ejido, los Propios, las tierras Realengas y las tierras de repartimiento.

EL FUNDO LEGAL.- Eran las tierras que servían de casco a la población, compuesto por manzanas y solares, con calles anchas y de buen tamaño; allí se debían construir los edificios públicos como las plazas, mercados, iglesias, cementerio, etc. Estas tierras medían 600 varas desde la iglesia hacia uno de los puntos cardinales,

(20).- J.M. Otos. Caps. de "EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS" Fondo de Cultura Económica. México, 1965, 4a. Ed.- Págs. 16 y 17.

tomándose en cuenta que si la población era muy grande, - estas dimensiones tendrían que agrandarse también.

EL EJIDO.- Estaba localizado a la salida de los - pueblos, siendo generalmente de una legua de largo. Estas tierras servían para que los indios tuviesen su ganado y - no se revolviera con el de los españoles.

LOS PROPIOS.- Eran los terrenos que cada pueblo - tenían para cubrir sus gastos particulares; estos terrenos eran arrendados entre los vecinos del pueblo, destinando - lo que recibían al pago de los gastos públicos. Tanto los indios como los españoles tenían este tipo de tierras.

LAS TIERRAS REALENGAS.- Las tierras realengas - eran las que el rey reservaba para disponer de ellas cuando fuese necesario, ya para confirmar a un poseedor, admitida con posición o reconocer la prescripción que se había operado sobre dicho terreno.

LAS TIERRAS DE REPARTIMIENTO.- "Los pueblos de - fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba mandado por la Cédula - de 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fueren a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían". Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras llamadas de repartimiento de parcialidades indígenas o de comunidad. (21)

(21).- Lucio Mendieta y Núñez. EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO. Pág. 64. 6a. Ed. México, 1954.

De lo anterior deducimos los siguientes puntos:

1.- La Corona y el Consejo de Indias se constituían como supremos Organos Agrarios, éste en representación de los intereses de aquella. Su función era fundamentalmente legislativa y revisora de la actuación de sus órganos en las Colonias a través de los visitantes.

2.- EL VIRREY.- Era el representante en la Colonia de los Reyes Españoles, ejerciendo el poder público en nombre de éstos sobre las tierras, las aguas y sus accesiones, que por disposiciones de carácter público eran patrimonio de la realeza.

3.- En materia agraria cada órgano adolecía de una pluralidad de funciones. Por ejemplo: el Gobernador tenía a su cargo el nombramiento de personas que se ocuparían en sembrar y cultivar la tierra, así como en criar ganados, procurando en ambos casos el respeto a las heredas de los indios. (22) Las tierras para labranza y crianza (23) el Gobernador tenía por función designar los lugares en que habían de ser repartidas y una vez elegido el sitio correspondía al propio gobernador declarar si había de ser ciudad, villa o lugar, para así formar la República (24) Así mismo, tenía a su cargo formar el Consejo y designar los Oficiales; jueces, alcaldes, corregidores, oficiales de Hacienda Real, regidores, procuradores,-

(22)- Recopilación de Leyes de Indias. Ley XXV J. Tít. VII LIBRO IIII.

(23)- "Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad", de 18 de Junio de 1513. Mención de Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada Pág. 32.

(24)- "Recopilación de Leyes de Indias". Ley I J Tít. VII- Libro IIII.

escribanos, alguaciles, etc. para el gobierno de dichas -
ciudades, villas o pueblos.

"De aquí deducimos a la vez que el Gobernador, después del Virrey, era el órgano máximo de la Colonia en lo relativo al reparto de tierras y colonización, así como en el nombramiento de los Organos inferiores".

4.- Todas las funciones eran comunes a todos los órganos y la diferencia entre éstos era meramente jerárquica; por ejemplo el repartimiento de tierras y designación de las personas que preferentemente irían a poblarlas eran funciones tanto del Virrey, como de los Ayuntamientos y Gobernadores, con la única salvedad de que cada uno de éstos órganos, conocía de dichos asuntos en diferente instancia según su jerarquía.

5.- La Corona ejercía un control absoluto sobre los órganos agrarios. Las Visitas y los Juicios de Residencia eran los medios de que se valía el Rey para estar siempre informado sobre Encomiendas, creación de lugares de explotación agrícola y ganadera, composición de tierras, etc. El Virrey, el Presidente, La Audiencia, El Gobernador, y en general todos los órganos eran sólo fieles ejecutores de normas establecidas y antes ó después de sus resoluciones tenían que enviar información a la Corona, que urgente y constantemente estaba requiriendo datos respecto al gobierno, a la creación de ciudades, pueblos o villas, al repartimiento de tierras y forma de explotación de las mismas. Todos los actos jurídicos, desde los más grandes hasta los más insignificantes, tenían que ser confirmados por el Monarca, siendo estudiados concienzudamente antes -

de aprobarlos o negarlos.

6.- LA BUROCRACIA.- Al servicio del Rey fué la mayor cortapisa para una efectiva organización agraria. - Por ejemplo: Cuando se presentaban peticiones solicitando tierras en una ciudad o villa donde residía la Audiencia, se hacía la presentación en el CABILDO, después se nombraban dos Regidores Diputados, para que fueran a informar al Virrey ó Presidente lo que al Cabildo parecía, y visto por Virrey ó Presidente y Diputados, se daba el despacho firmado de todos en presencia del escribano para que lo asentara en el Libro del Cabildo. (25) Todos los actos jurídicos se celebraban después de una exhaustiva información a los órganos jerárquicamente superiores hasta llegar al Rey y la multiplicidad de los trámites retrazaba nocivamente los asuntos coloniales.

7.- El sistema político era muy complejo. Los intereses individuales de los descubridores convirtieron a éstos en enemigos del Rey, cuyo interés político sobre éstos lugares estaba en pugna (Abierta unas veces y solapada en otra). Con los de aquellos. Como resultante de tal estado de cosas, los mismos españoles en México provocaron la Independencia. (26)

(25).- Recopí. de Leyes de Indias. Ley V Título XII. Libro IIII.

(26).- J. M. O. ts Capdequí "EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS. Fondo de Cultura Económica. 4a. Ed. México, 1965. Pág. 45.

C.- "MEXICO INDEPENDIENTE".- Podemos conside_ rar que la Revolución de 1810 vá a marcar el principio de la Independencia de la Nación Mexicana (Producto de la fu sión de dos culturas), con respecto a la Península y ésto_ habría de reflejarse en los órganos de administración que_ van a ser producto del propio movimiento de Independencia; así tenemos que apenas iniciado y en la confusión de los _ primeros momentos, Dn. Miguel Hidalgo intenta en Guadala_ ja ra, en el mes de diciembre de 1810, "la organización de _ un gobierno, con dos secretarios, uno con el carácter inde_ terminado de Estado y del Despácho, y otro el de Gracia y_ Justicia, nombrando para el primero a Don Ignacio López Ra_ yón y para el segundo a Don José Ma. Chico: la firma del_ primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidal_ go como Generalísimo de América, y entre ellos el de el 6_ de diciembre de 1810 en donde abolió la esclavitud". (27_ y 27 Bis).

(27).- Gabino Fraga. PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO. UNAM.- México, 1965. Pág.-14

(27Bis) En lo conducente al bando mencionado: "...la.- Que_ todos los dueños de esclavos deberán darles la li_ bertad dentro del término de 10 días só pena de _ muerte, la que se les aplicará por trasgresión de _ este artículo... y para que llegue a noticia de to_ dos y tenga su debido cumplimiento, mando se publi_ que por bando en esta capital y demás ciudades, Vi_ llas y lugares conquistados, remitiéndose el compe_ tente número de ejemplares a los tribunales, Jueces y demás personas a quienes corresponda su intelligen_ cia y observancia. Dado en la Ciudad de Guadala_ ja ra 6 de diciembre de 1810.- Miguel Hidalgo Generalí_ simo de América.- Por mandado de S.A; Lic. Ignacio_ Rayón, Secretario". Felipe Tena Ramírez. LEYES FUN_ DAMENTALES DE MEXICO. Ed. Porrúa, S.A. Méx. Pág. 22.

El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales a todos en autoridad (art. 48).

El artículo 132 Estableció: "Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas... Serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la Presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de de turnar, y lo Manifestarán al Congreso". Y el artículo 134 de la citada Constitución decía: "Habrá tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se mudarán cada cuatro años.

Tomando en consideración lo antes dicho es de hacer notar que la institución de la secretarías de Estado dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá la que tenga mayor antigüedad en el México independiente, y de tal importancia han sido estos órganos como auxiliares del Ejecutivo, que ya en el Artículo 144 de la Constitución que nos ocupa se Estableció textualmente lo siguiente: "Los títulos o Despachos de los empleados, los decretos, las circulares, y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el Secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al Gobierno económico, y que sean de menos entidad las firmará el Presidente y el Secretario a quién toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos!"

Más tarde, al consumarse la Independencia, después

de algunos conflictos entre el Congreso e Iturbide, éste - hace desaparecer a aquel y Crea la Junta Nacional Instituyente integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias, organismo que va a gobernar al lado de Iturbide avocándose muy principalmente a crear una reglamentación muy adecuada al Imperio Mexicano. Y habiéndose preocupado por la cuestión agraria, dicta un decreto el 4 de Enero de 1823 estipulando estimular la colonización de extranjeros, a fin de poblar más el territorio nacional en busca de una explotación agrícola uniforme. (28)

Este organismo aprueba en febrero de 1823 el Reglamento Político provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución. Esta es la primera legislación que va a elevar al rango constitucional el problema agrario. (29)

Así tenemos que el citado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano establece textualmente en su artículo 90, refiriéndose a los diputados provisionales (Ayuntamientos y Alcaldes): "No admitirán diligencia, primero: para formar y remitir cuanto antes al Gobierno Supremo el censo y estadística de su distrito: Segundo: Para extirpar la ociosidad y promover la distribución, ocupación y moral pública: Tercero: Para formar de acuerdo con el Jefe político y enviar al Gobierno Supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse -

(28).- Trejo Lerdo de Tejada. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. Pág. 57.

(29).- Decimos rango constitucional porque en ese momento es la carta fundamental del Imperio.

efectivo en plena propiedad entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industriosos, el repartimiento de tierras comunes o realengas, salvo los ejidos precisos a cada población.

Y en forma más indirecta hacen referencia los siguientes artículos a la cuestión de la tierra: artículo 97: "Las diputaciones y Jefes Políticos acordarán también un reglamento análogo al indicado, para que no falte algún gobierno en las rancherías y haciendas". Artículo 98: "Y los Jefes Políticos superiores, a consulta de las Diputaciones, demarcarán los límites y terrenos de la inspección de los Ayuntamientos.."

Este mismo ordenamiento establece en su artículo 32 que "Habrán cuatro ministros por este orden: Del interior y de Relaciones Exteriores. De Justicia y de Negocios Eclesiásticos. De Hacienda. De Guerra y Marina. Y además un Secretario de Estampilla.

Este problema es fundamentalmente de índole política que se presenta generalmente en la administración y así, a partir de 1821, las Constituciones Mexicanas se dividen en dos grupos: Las Centralistas y las Federalistas. Las primeras abordaron de plano la enumeración de las Secretarías, en tanto que las segundas dejaron a las leyes secundarias la tarea de enumerarlas. Las Leyes Centralistas del 29 de diciembre de 1836 ordenaban que: "Para el despacho de los asuntos de Gobierno, habrá cuatro Ministros: - Unos del interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina". (Ley Cuarta, Artículo 28).

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 disponen - que para despachar los asuntos administrativos de la Federación habrá el número de Secretarios establecido por el - Congreso mediante una ley; las dos últimas Constituciones - agregan que dicha Ley distribuirá los negocios que debe ma - nejar cada Secretaría.

El 22 de Abril de 1853 se crean las bases para la - administración de la República, que ordenan la existencia - de cinco Secretarías de Estado: La de Relaciones Exteriores; La de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Ecle - siásticos e Instrucción Pública; La de Fomento, Coloniza - ción, Industria y Comercio; la de Guerra y Marina, y la - de Hacienda. (Art. 1o.)

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria - y Comercio, es nueva y está destinado a ser el principio - de un gran desarrollo ulterior. Dicho Ministerio es el an - tecedente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ya - que estuvo encargado del despacho de todos aquellos asun - tos administrativos que posteriormente formaron parte de - las funciones de las Secretarías de Economía Nacional, - Agricultura y Ganadería.

Después del análisis de la legislación del México - Independiente, encontramos que hasta la fecha (1853) los - Organos Agrarios fundamentalmente fueron los siguientes:

El Jefe del Ejecutivo, que en la función adminis - trativa necesita rodearse de una serie de órganos que le - estarán subordinados y que le auxiliarán en el desempeño - de sus funciones, siendo por lo tanto el principal órgano -

administrativo. Sus auxiliares inmediatos son los Minis_ -
 tros o Secretarios de Estado y así encontramos que "Las -
 Constituciones de 1824, 1857 y 1917 disponen que para el -
 despacho de los asuntos de órden administrativo de la Fede_ -
 ración habrá el número de secretarios que establezca el -
 Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constitu_ -
 ciones que esa ley hará la distribución de los negocios -
 que han de estar a cargo de cada Secretaría". (30)

LOS AYUNTAMIENTOS, que ya los menciona con impor_ -
 tancia fundamental para la administración el artículo 24 -
 del reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano -
 de 1822. Y el artículo 91 del mismo ordenamiento dice en -
 lo conducente: Subsistirán también con sus actuales atri_ -
 buciones..., los Ayuntamientos de las Capitales de Provin_ -
 cia, los de Cabeza de Partidos y los de aquellas poblacio_ -
 nes provinciales y jefes políticos Superiores haya compe_ -
 tente número de sujetos idóneos para alternar en los Ofi_ -
 cios de Ayuntamientos y llenar debidamente los objetos de -
 su Institución".

El Ayuntamiento ha venido siendo tan importante -
 desde la fundación del primero en Veracruz por Hernan Cor_ -
 tés hasta nuestros días. La Constitución actual establece
 en su artículo 115 que es la base de la organización polí_ -
 tica administrativa. Y particularmente en el reparto de -
 tierras el Ayuntamiento ha jugado un importante papel de -
 gran trascendencia, por ejemplo: "Por acuerdo del 28 de -
 septiembre de 1822, el Ayuntamiento del Real de San Anto_ -
 nio de la Baja California declaró válidas las concesiones-

de terrenos baldíos que se hubiesen hecho en la circunscripción territorial de dicho Ayuntamiento, fundándose en que el Jefe Político de la Provincia declaró ser peculiar de los Ayuntamientos al repartimiento del territorio público o baldío en favor de los ciudadanos que lo necesiten! (31)

Los Jefes Políticos, de acuerdo con la transcripción anterior, eran también órganos agrarios y el Reglamento provisional Político del Imperio Mexicano estableció lo siguiente: "En cada capital de provincia habrá un Jefe Superior Político nombrado por el Emperador" (Art. 44) y (Reside en el Jefe Político la autoridad superior de la Provincia que la ejercerá conforme a las Leyes, instrucciones y Reglamentos Vigentes". (Art. 45).

Las Diputaciones Provisionales y los Alcaldes, eran otros auxiliares de la administración. El artículo 88 del ordenamiento que nos viene ocupando estableció respecto a las Diputaciones Provisionales que "Se comunicarán con los Ayuntamientos y pueblos del Distrito de su inspección, y con el Gobierno Supremo, necesariamente por conducto de su respectivo Jefe Político, ecepto los casos en que tengan que dirigir contra el mismo alguna queja fundada". Y el Artículo 89 dice que "Ayudarán a los Jefes Políticos cuán eficazmente puedan..." En cuanto a los alcaldes y demás órganos menores el artículo 92 establecía: "En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá sin embargo, además de las Diputaciones y Jefes Políticos, uno ó dos Alcaldes, uno o dos Regidores y un Síndico,

(31).- Lucío Mendieta y Núñez. "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Pág. 91.

elegidos a pluralidad de su vecindario".

Los Gobiernos de los Estados.- También actuaban como órganos agrarios en virtud de que eran competentes para legislar en materia de baldíos y colonización, ya que la Constitución de 1824, que organizó a la Nación Mexicana en una república representativa, popular y federar (Art. 4) dió las citadas facultades a los estados en tanto no se las reservó la Federación. Así, los gobiernos de los estados solían realizar toda clase de gestiones para poder aprovechar la riqueza que se hallaba estancada en las manos muertas. Por ejemplo, el 11 de diciembre de 1829, el Congreso de Zacatecas autorizó a su gobernador Dn. Francisco García Salinas, mediante un decreto para que se estableciese un Banco de Avío, cuyo principal objetivo sería proteger a los agricultores pobres por medio de la adquisición de terrenos que serían rentados perpetuamente, debiendo preferirse a los indígenas y a otras personas necesitadas. (32)

(32).- Los fondos del Banco debían formarse con una tercera parte de los productos de la renta del tabaco; - la tercera parte de los diezmos que correspondían al Estado y el valor de las obras pías consistentes en fincas rústicas, bienes muebles y terrenos de cualquier clase. El Gobierno, se comprometió a reconocer, con las garantías necesarias, los valores de las fincas rústicas de obras pías para que éstas pasaran a quien correspondiese, al rédito de un 5% anual, se pretendía con ésto, principalmente evitar la dilapidación de los bienes o legados a favor de las obras pías. Primer intento de Reforma de bienes eclesiásticos en México. Agustín Cué Canovas. HISTORIA POLITICA DE MEXICO. Pág. 155 y sigt. Libro-Méx, Ed., S.deR.L.1957.

Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.- Para lograr un desarrollo en el ámbito administrativo y económico del país se crea, el 22 de abril de 1853 la Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio que le vá a dar una connotación especial a la cuestión agraria, en medio de otras funciones conexas. Así tenemos que en las bases para la Administración de la República de la fecha citada, el artículo 3o. dice en lo conducente:- "Los asuntos de que debe ocuparse el Nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio son los siguientes: Formación de la Estadística General, de la Industrial, Agrícola, Minera y Mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan. La colonización... las exposiciones públicas de productos de la Industria Agrícola... los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República. El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo".

1.- A) CONSTITUCION DE 1857.- Al decretarse la Constitución Política de 1857 se marcó una nueva era para la Legislación Agraria, porque desde luego se dió término a las constantes discusiones que surgían sobre la competencia legislativa en materia de Baldíos: El artículo 72 en su fracción 24, se reservó expresamente a los poderes Federales la facultad de legislar sobre Baldíos. (33)

(33).- Fracc. XXIV del Art. 72 de la Constitución de 1857:
Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos".

LA DESAMORTIZACION

No podemos dejar de hacer una breve referencia a la desamortización en virtud de que, hasta la época que nos viene ocupando, el problema agrario giraba alrededor de la tenencia y distribución de la tierra. (34)

Las Leyes de Reforma son muy importantes desde el punto de vista político y muy valiente fué su propósito; - Las Leyes de Desamortización de los bienes de la iglesia son trascendentales y marcan una época de la vida del Estado, poniendo en circulación las grandes propiedades eclesiásticas; el Congreso Constituyente de 1857 ratifica en todas sus partes la Ley de 25 de junio de 1856, relativa a la Desamortización de los Bienes Eclesiásticos y eleva sus preceptos a la categoría de normas Constitucionales. Sin embargo, tales Leyes tuvieron en conjunto el defecto de reflejar el espíritu de los criollos moderados que las dictaron. Estos, en su deseo de empobrecer a la iglesia, pero no de atacarla como institución político religiosa, encaminaron aparentemente su trabajo a hacer circular la propiedad amortizada por todas las instituciones de duración perpetua e indefinida, haciendo creer que si ese propósito incluía a los bienes de la iglesia, ello era por mero accidente.

El movimiento bien encaminado hubiera sido de enorme trascendencia, pero las Leyes en sí eran deficientes y (34).- En la actualidad el problema agrario es más complejo, ya que no sólo abarca lo relativo a la tenencia de la tierra y su distribución.

aquel solo se llevó en forma parcial. "La Desamortización -Nos dice Dn. Andrés Molina Enríquez- no benefició a los mestizos como originalmente se pensó, sino a los criollos-nuevo o criollos liberales, que a su vez vinieron a hacer instrumentos de despojo contra los nuevamente burlados indígenas propietarios dando todo ello por resultado el descontento de los mestizos el levantamiento de los indígenas propietarios comunales y el aprovechamiento de la iglesia, ante tal oportunidad, para recobrar sus bienes". (35)

De todas maneras la Legislación Reformista, con sus errores y sus aciertos, fué la base sobre la que descansaron más tarde todas nuestras Legislaciones específicas y reglamentarias. Encontrámos en ellas, respecto de la materia que nos ocupa, la Primera Ley Mexicana que puede llamarse con propiedad Legislación de Baldíos, pues por primera vez fijó reglas generales más completas para la enajenación y adquisición de esas tierras, precisó las autoridades ante las cuales deberían hacerse las denuncias, estableció un procedimiento complicado que se simplificó más tarde, admitió la prescripción de los terrenos baldíos y procuró afirmar una corriente lenta de colonización, pues fijó como condición para adquirir la propiedad tener un habitante por lo menos en cada doscientas hectáreas. (36)

2.- EL PORFIRIATO.- Fué ésta una época señalada en la Historia del Agro Mexicano, por haberse llevado al -

(35).- Problemas Agrícolas e Industriales de México. No. 1 Vol. V. Pág. 33.

(36).- C. Trejo Lerdo de Tejada. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. México, 1910. Pág. 72.

máximo la mala distribución de la propiedad rural. Estudios del Derecho Agrario han calculado que sólo el 3% de de las tierras de cultivo estaba en manos de los pequeños-propietarios y de los poblados, en tanto que el 97% era de tentado por sólo 835 familias pudientes más o menos.

El período de Reforma se caracterizó por sus leyes progresistas y ahora el Porfiriato vá a tener como signos-distintivos: Latifundismo y compañías deslindadoras. Este período principia cuando se está consolidando la República y va a terminar para que principie la Etapa Revolucionaria. En ese lapso hay circunstancias dignas de análisis, sobretudo en lo que respecta a la administración agraria: Dadas las circunstancias económicas, sociales y políticas, - el Gobierno de Don Porfirio Díaz de ingerencia a empresas-particulares en los asuntos meramente estatales, y así hace de las compañías deslindadoras auténticos órganos agrarios. De ahí que daremos connotación especial a este aspecto, sin olvidar por ello que este mismo régimen crea otros órganos agrarios que tienen significación administrativa, como la Oficina del Gran Registro de la Propiedad, y la Dirección Agraria.

Las Compañías Deslindadoras.- En 15 de diciembre de 1883 se expide una Ley General sobre Colonización, en la cual el Gobierno, contrataba a empresas particulares - para que midieran y deslindaran los baldíos, recibiendo - por sus servicios la tercera parte de los mismos. Esta ley era copia de la de 31 de mayo de 1875, sólo corregida y aumentada en algunos aspectos.

Al entrar en funciones estas compañías se excedie-

ron en sus atribuciones en perjuicio de aquellos habitantes que no podían probar su derecho de propiedad. Adquirieron tal fuerza que el mismo Gobierno estaba imposibilitado para distribuir tierras porque él mismo no las tenía; antes que él las compañías deslindadoras las vendían a otras o se las apropiaban y no había una ley que precisara cuántas hectáreas como máximo podían pertenecer a un solo individuo o a una sola familia para su explotación agrícola, de modo que el latifundio, a semejanza del Feudalismo Europeo, viene a ocupar toda una época de nuestra historia, que ni la Revolución de 1910 ni ninguno de los Gobiernos posteriores han podido hacer desaparecer completamente. (37)

En nuestro concepto el gobierno de Don Porfirio Díaz como el de sus antecesores durante todo el período independiente, se encontró frente a un burocratismo enraizado en la Colonia y que constituía un problema de índole ad

(37).- El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer nos proporciona los datos que recabó Vera Estañol respecto a la distribución de la tierra durante el Porfiriato: (de 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32,240 373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras en compensación de los gastos de deslinde 12,693 610 hectáreas, y fueron vendidas o comprometidas, 14,813 980 hectáreas -la mayor parte de ellas a los mismos deslindadores, siendo de advertir que el número de individuos o compañías beneficiarias de éstos contratos, según el boletín estadístico de 1889 hasta 1892, se deslindaron 12,382 292 hs.; y de 1903 a 1906 se expidieron a las Compañías Deslindadoras 260 títulos con 2,646 540 hectáreas, y se otorgaron 1331 títulos de terrenos nacionales con un área de 4,445 665 hectáreas. Las operaciones de las Empresas Deslindadoras durante los 9 años comprendidos de 1881 a 1889-

Administrativo. Ese burocratismo era el primer obstáculo -- de había que franquear si se quería dar al país una organización acorde con sus necesidades. A ese propósito obedeció creemos-- la autorización del Gobierno de la República para que las compañías deslindadoras tomaran a su cargo la repartición ordenada de las tierras.

Se trataba de remediar la anarquía territorial, de estructurar el reparto de baldíos con miras a una organización agraria integral. Empezaba el país a entrar en un período, si no franco, por lo menos juicioso de organización política y administrativa y ese camino siguió andándose durante el Porfiriato con las dificultades consiguientes, a saber: el aprovechamiento que las compañías deslindadoras hicieron de las concesiones gubernamentales para organizar el reparto de baldíos con miras a una colonización uniforme y para las clases pobres, para los indígenas propietarios me aprovechamiento que resultó benéfico para las clases pudientes y para las propias compañías, a la vez que desastroso para las clases pobres, para los indígenas propietarios desde tiempo inmemorial de terrenos comunales y para el gobierno. El error de éste fue probablemente haber ofrecido una tercera parte de cada baldío deslindado a aquéllas compañías, pues con ello despertó su voracidad; primero marcaron los límites de los terrenos baldíos y los vendieron (37) (Continuación).-- amortizaron en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías el 14% de la superficie total de la República, y en los 5 años subsiguientes, otras tantas empresas acapararon un 6% más de dicha superficie monopolizada por no más de 50 propietarios) XL- Reforma Agraria. Sobre-Tiro de México: CINCUENTA AÑOS DE REVOLUCION. III.- LA POLÍTICA. Pág. 11 y 12.

(hasta aquí todo marchaba bien), pero después se lanzaron sobre los terrenos cuyos dueños no podían acreditar normalmente sus títulos de propiedad, cometiendo los mayores abusos y obligando finalmente al gobierno a tolerarlos también. El problema del gobierno de entonces era semejante al que tiene que enfrentarse nuestros actuales regímenes - pues mientras éstos siguen tratando de remediar la injusta distribución de la tierra y la falta de medios para trabajarla, siguen existiendo particulares que sin ser compañías deslindadoras cometen también desmanes, contrariando los propósitos gubernamentales y dando por resultado una forma económica que impide el desarrollo íntegro de nuestro país.

En resumen, parecía que la legislación había entrado en un período de completa evolución y adelantó durante el porfiriato, pero administrativamente y en la práctica - se llegó al abuso irreflexivo de la enajenación de baldíos en virtud de las imprudentes concesiones dadas a las compañías deslindadoras, haciendo imposible y vacilante la propiedad rural de la República.

La Ley de 13 de Mayo de 1891 fijó con precisión la competencia administrativa de la Secretarías de Estado (38) La burocracia, sin embargo, era una cortapisa difícil de sortear en vista de su antigüedad y principalmente de la antigüedad de sus vicios. Siendo buena la legislación, - por que en realidad significó un adelanto en materia agraria, el criterio de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, lleno de obstrucciones oficinistas, dificultó la aplicación de la ley y tergiversó a menudo su (38).- C. Trejo Lerdo de Tejada. Obra citada. Pág. 72.

contenido.

Oficina del Gran Registro de la Propiedad. - La --
 alarma que nuestras leyes con su respectivo sistema de titulación produjeron en la propiedad de toda la república, -
 llegó a ser tan perjudicial y tan intensa que fue reconocida por el gobierno mismo, el cuál pretendió corregir la -
 situación creando la Oficina del Gran Registro de la Pro-
 piedad, en la que mediante determinados requisitos (casi -
 imposibles de llenar), se registraban los predios y quedaban así exentos y amparados de todo ataque o denuncia posterior.

Dicha oficina dió en la práctica resultados muy pobres, ya que después de varios años de su funcionamiento - apenas lograron su registro unas treinta propiedades. El Lic. C. Trejo Lerdo de Tejada, contemporáneo del Porfiriato dice, que ésto se debió a dos razones: "En primer lugar - la Ley que se reglamentó para esos registros fué inspirada en un criterio netamente obstruccionista y difícil, porque estableció requisitos previos que eran casi insuperables - en la práctica. Y es indudable, una legislación que exige la mayor cantidad posible de detalles y comprobaciones en un país, cuyos archivos y oficinas además de incompletos - por haber sido destruídos durante nuestra épocas de anarquía y desorden, y en el que desgraciadamente no son ejemplos de minuciosidad y órden los que pudieron conservarse, ya se comprenderá que la exigencia de la ley y de los que la aplican en la práctica equivalía a crear un remedio - inaccesible para los interesados. La deficiencia y obstruccionismo de la mencionada Ley que dió origen a esa oficina de Registro fué en la práctica superada por el crite-

rio difícil que regía en su aplicación y que acabó por convertir aquel Registro en un desideratum irrealizable, fuera de los alcances del público. (39)

La Dirección Agraria.- El remedio intentado por la Oficina del Gran Registro de la Propiedad fué (como vimos en los anteriores párrafos), ineficáz y por lo tanto subsistió el mal que había pretendido corregirse.

Este cesó hasta que se dictó una Ley al respecto que atacó el mal en su raíz. En este sentido fué elogiosa la actuación de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, por lo que respecta a la legislación de baldíos. La nueva ley, que adelante transcribimos (de la transcripción que de lo esencial hace el Lic. C. Trejo-Lerdo de Tejada), inicia una organización administrativa de carácter económico que tiene por objeto y como finalidad hacer un estudio serio y completo de la República por lo que hace a terrenos baldíos y nacionales titulados.

Llevó a cabo dicho estudio en una oficina técnica-denominada Dirección Agraria, con el fin de dar a la Secretaría un conocimiento cierto sobre la materia.

La establecía en sustancia lo siguiente:

1.- La necesidad de reformar la legislación de baldíos con arreglo a las bases del Decreto de Diciembre 30 de 1902.

(39).- C. Trejo Lerdo de Tejada. Obra citada. Págs. 74 y 75.

- 2.- La suspensión de los denuncios.
- 3.- La suspensión de la enajenación de baldíos has
ta la rectificación de los deslindes.
- 4.- Subsisten los arrendamientos.
- 5.- Se limitan las enajenaciones 5,000 hectáreas.
- 6.- En la enajenaciones se preferirá a los poseedo
res.
- 7.- Subsisten los fraccionamientos de ejidos, pero
la propiedad se adquiere hasta los 10 años. Para ello de-
ben haberse cultivado los terrenos y éstos durante esos -
diez años no son embargables". (40)

El reglamento lo creó la Dirección Agraria, que -
era como hemos visto la Oficina Técnica que había de recti
ficar los deslindes (siendo el Ministro de Fomento, Colo-
nización, Industria y Comercio, Dn. Olegario Molina.

CAPITULO II**LA CONSTITUCION DE 1917 :**

- A.- Los Constituyentes.
Etapa Revolucionaria y Preconstitucional;
Congreso Constituyentes.

- B.- Artículo 27 Constitucional.

- C.- Código Agrario.

- D.- Ley Federal de Reforma Agraria.

LOS CONSTITUYENTES: A).- ETAPA REVOLUCIONARIA Y -
 CONSTITUCIONAL.- B).- PROGRESO CONSTITUYENTE.- Hablen-
 sido la Revolución Mexicana un producto de las condicio-
 es económicas, sociales y políticas de la decadencia del-
 Porfiriato, los Constituyentes del 17 van a argumentar en-
 el Congreso de acuerdo con aquella realidad que les tocó -
 vivir y así tenemos que, al finalizar el régimen porfiris-
 ta, en su propio seno, dadas las circunstancias de la épo-
 ca, se van gestando y fortaleciendo las ideas que lo des-
 truirán. Por tanto, dichas ideas se nutren en la realidad
 y no sólo en las mentes pasionales de los iniciadores de -
 la Revolución.

El abogado D. José M. Gamboa, Subsecretario de Re-
 laciones en el Gobierno de Díaz al terminar el siglo XIX,-
 pronunció un discurso en el que sintetizó la trayectoria -
 constitucional de México durante la centuria que finaliza-
 ba. En su último párrafo, al ponderar la paz entonces pre-
 valeciente; el orador decía: "nosotros los mexicanos, por
 hoy somos felices". (1) El maestro Tena Ramírez hace no-
 tar que "tales palabras, por haberse pronunciado en noviem-
 bre de 1900, reflejaban la euforia de un régimen que deca-
 samente por haber llegado a la plenitud iniciaba su deca-
 dencia. Tres meses antes habían empezado a publicar los -
 Flores Magón su periódico Regeneración; primera voz de la -
 gente nueva que se alzaba en contra de la obra de simula-
 ción constitucional atribuida al porfirismo, la cual en
 las palabras de Gamboa se traducía en la felicidad de lo

(1).- Felipe Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEY
 1808 - 1957. Editorial Porrúa, S. A., México, 1
 Pág. 721.

mexicanos" (2)

Los clubes y los periódicos de la oposición a partir de entonces se iban multiplicando. En 1906 los principales dirigentes de la oposición habían emigrado a los Estados Unidos y el 10. de julio de 1906 lanzaron el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, que en su parte conducente establecía: "7. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delinquentes... 18. Nacionalización, conforme a las leyes, de los bienes raíces que el clero tiene en poder de testaferros... 26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éste exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios... 28.- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos... 29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros... 34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes: 35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo. 36. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condiciones que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona. 37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres -

(2).- Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Pág. 721.

que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres-préstamos con poco rédito y redimibles a plazos...". Reforma, Libertad y Justicia. Saint Louis Mo., Julio 10. de 1906. Presidente, Ricardo Flores Magón; Vicepresidente, Juan Sarabia; Secretario, Antonio I. Villareal; Tesorero, Enrique Flores Magón; Pr-mer Vocal, Profesor Librado Rivera; Segundo Vocal, Manuel Sarabia; Tercer Vocal, Rosalío Bustamante. (3)

Como puede apreciarse de la parte transcrita del programa del Partido Liberal Mexicano, éste tiene un contenido eminentemente social y progresista a tal grado que aún en la actualidad puede dudarse que haya sido superado por nuestros regimenes emanados de la Revolución y que indudablemente han atendido el problema agrario. Así por ejemplo en su artículo 70. señala que debe agravarse la responsabilidad de los funcionarios públicos, pretensión que aún representa un ideal para los gobernacionarios públicos, pretensión que aún representa un ideal para los gobernados y que tal vez sea el único remedio para el mal funcionamiento de nuestras instituciones. Luego el artículo 34 que establecía que los dueños de las tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean. E igualmente destaca la parte del artículo 37 que establece que "El Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos". Todo ello nos da una idea cabal de la gran objetividad con que los liberalistas encabezados por los Flores Magón concebían el problema fundamental de

(3).- Felipe Tena Ramírez.- Obra citada. Págs. 730 a 732.

México, distando mucho de la apreciación que de la realidad de nuestro país tenían los maderistas.

A Don Francisco I. Madero lo podemos identificar-- con el Plan de San Luis Potósi, que en la parte conducente establecía lo siguiente: "1o. Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República... celebradas en Junio y Julio del corriente año... 3o. Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la Administración y sus reglamentos respectivos a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios promulgados en este plan. - Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos sus ramos; pues tan pronto como la Revolución triunfe se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los estados y de los Municipios.- En todo caso serán respetados los compromisos contraídos por la administración porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeras antes del 20 del entrante... 4o. Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara la ley suprema de la República el principio de No-Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales. 5o. Asumo el carácter de Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos con las fa-

cultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador del General Díaz... 10o. El nombramiento de Gobernador provisional de cada Estado que haya sido ocupado por las fuerzas de la Revolución, será hecho por el Presidente de la República... 11o. Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en las oficinas públicas, para los gastos de guerra, llevando las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que estos fondos no sean suficientes para los gastos de la guerra, contratarán empréstitos, ya sean voluntarios o forzosos. Estos últimos sólo con ciudadanos e instituciones nacionales. De estos empréstitos se llevará también cuenta escrupulosa y se otorgarán recibos en debida forma a los interesados a fin de que al triunfar la Revolución se restituya lo prestado... Transitorios: A. Los Jefes de fuerzas voluntarias tomarán el grado que corresponda al número de fuerzas a su mando. En caso de operar fuerzas militares y voluntarias unidas, tendrá el mando en ellas el Jefe de mayor graduación; pero en caso de que ambos Jefes tengan el mismo grado, el mando será para el Jefe militar... Ciudadanos: - si os convoco para que toméis las armas y derroquéis al Gobierno del General Díaz, no es solamente por el atentado que cometió durante las últimas elecciones, sino por salvar a la Patria del porvenir sombrío que le espera, continuando bajo su dictadura y bajo el gobierno de la nefanda oligarquía científica, que sin escrúpulos y a gran prisa están absorbiendo y lapidando los recursos nacionales... Por lo que a mí respecta tengo la conciencia tranquila y nadie podrá acusarme de promover la revolución por miras personales, que esté en la conciencia nacional, que hice todo lo posible por llegar a un arreglo pacífico y estuve dispuesto hasta renunciar mi candidatura, siempre que el Gral. Díaz

hubiese permitido a la Nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República... Sufragio Efectivo. No Reelección. San Luis Potosí. Octubre 5 de 1910. FRANCISCO I.-MADERO. (4)

A través de la lectura del Plan de San Luis Potosí, lanzado por Francisco I. Madero, encontramos que tiene un carácter eminentemente político y casi no toma en consideración los profundos problemas económicos prevaletentes en ese momento. Tan político es, que en él mismo queda asentado que su autor Francisco I. Madero tuvo la conciencia tranquila y que nadie podría acusarlo de promover la Revolución con miras personales, ya que él hizo lo posible por llegar a un arreglo pacífico y estuvo dispuesto hasta renunciar a su candidatura siempre que el General Díaz hubiese permitido a la Nación designar aunque fuese el Vicepresidente de la República. Luego, en el artículo 50., --dejó señalado que él asumía el carácter de Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos; como vemos el mismo autor del Plan se atribuye el cargo de Presidente. Del mismo modo va a atribuírse facultades para nombrar Gobernadores provisionales. Por otra parte está reconociendo los grados de los miembros del ejército porfirista -- "cuando éstos se unan al movimiento revolucionario" y también faculta a las nuevas autoridades para que dispongan de los fondos que se encuentren en las Oficinas Públicas y a concertar préstamos para que sean devueltos al triunfo de la Revolución. De esto va a resultar que los Generales del porfiriato vuelven a asumir cargos de gran responsabilidad al triunfo del maderismo, mismos que como era de es-

(4).- Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Págs. 735 a -
739.

perarse traicionará al Presidente Madero, guardando así fi
delidad a su antiguo régimen.

Como vemos, hay una gran diferencia entre el pro-
grama del Partido Liberal Mexicano y el Plan de San Luis -
Potosí; pero los magonistas habrán de infiltrarse en las -
filas revolucionarias y dar al movimiento el carácter de -
progresista que ameritaba, dadas las condiciones de la épo
ca. El Plan de San Luis es muy débil en cuanto a las rei-
vindicações pretendidas con respecto al programa del Par-
tido Liberal Mexicano. Esta especie de retroceso en quan-
to a los fines de un movimiento es captado en la esencia -
misma del pueblo campesino y viene a manifestarse en el za
patismo, y en medio de las convulsiones de la época surge
el Plan de Ayala, que ideológica y políticamente supera el
Plan de San Luis arremetiendo contra Francisco I. Madero.

PLAN DE AYALA.- En su enunciado dice: "Plan Li-
bertador de los Hijos del Estado de Morelos, afiliados al-
Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan-
de San Luis Potosí con las reformas que ha creído convenien
te aumentar en beneficio de la Patria Mexicana.

En esta parte vemos que el Plan es resultado de --
los hombres que han estado afiliados al ejército insurgen-
te; y que, como es sabido, se constituyeron en una junta -
revolucionaria para llevar a cabo las promesas que hizo la
Revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910. En lo con
ducente se estableció: 1o. Teniendo en consideración que-
el pueblo mexicano acaudillado por D. Francisco I. Madero-
fue a conquistar sus libertades y reivindicar sus derechos
conculcados y no para que un hombre se adueñara del poder-

violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de Sufragio Efectivo. No Reelección..... no teniendo otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos intentos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de las leyes preexistentes emanadas del in mortal Código de 57, escrito con la sangre de la Revolu - ción de Ayutla; teniendo en consideración que el llamado - Jefe de la Revolución libertadora de México, D. Francisco - I. Madero, no llevó a feliz término la Revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del Pueblo, - puesto que dejó en pie la mayoría de los poderes guberna - mentales y elementos corrompidos de opresión del gobierno - dictatorial de Porfirio Díaz..... 5o. La Junta Revolucio - naría no admitirá trasacciones ni componendas políticas - hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dicta - toriales de D. Porfirio Díaz y D. Francisco I. Madero, - pues la Nación está cansada de hombres falaces y traidores que hacen promesas como libertadores para que, al llegar - al poder, se constituyan en tiranos..... 7o. En virtud - de que la inmensa mayoría de los ciudadanos mexicanos no - son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los ho - rrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condi - ción social ni poder dedicarse a la industria o a la agri - cultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las - tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, - previa indemnización de la tercera parte de esos monopo - lios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que - los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colo - nias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura - o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de - - prosperidad y bienestar de los mexicanos..... 9o. Para - ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes men - cionados, se aplicarán Leyes de desamortización y naciona -

lización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden -- servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los - bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y - conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso.... 140.- Si el Presidente Madero y los demás elementos dictatoria_ les del antiguo régimen desean evitar las inmensas desgra_ cias que afligen a la Patria, que hagan inmediata renuncia de los puestos que ocupan y con eso en algo restañarán las grandes heridas que han abierto al seno de la Patria; - - pues, de no hacerlo así, sobre sus cabezas caéa la sangre derramada de nuestros hermanos..... Pueblo Mexicano apoyad con las armas en la mano este Plan y haréis la prog_ peridad y bienestar de la Patria. Justicia y Ley. Ayala,- Nov. 28 - 1911." (5)

En este Plan están contenidas las más profundas as_ piraciones del pueblo, dadas las imperiosas necesidades so_ ciales y propuestas las reformas políticas y económicas - sin las cuales la Revolución no hubiese tenido el carácter social que conocemos; pero en virtud de que en el movimien_ to se encontraban elementos que sólo aspiraban a la caída- del gobernante, sin que en lo substancial hubiesen refor_ mas que perjudicaran sus particulares intereses, el perío_ do de la revolución va a prolongarse y van a aparecer en - el estadio del movimiento -después de la traición al Pre_ sidente Madero- hombres como Carranza, que por un lado van a fijar el constitucionalismo, pero que por otro lado van a modelar el movimiento del pueblo para que las reformas - no sean tan profundas.

(5).- Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Págs. 740 a 743.

Había tal conciencia del problema agrario en algunos sectores, que en plena revolución armada la Comisión Agraria de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, cuyo jefe de armas (en esas entidades federales), era el general-Lucio Blanco, procedió en el año de 1913 a repartir: "Parte de la hacienda de Las Borregas de San Vicente del Chiquihuite y la Canasta, entre aquellos individuos que no tengan terrenos o que hayan sido despojados de ellos....." (6)

Aún en la época huertista se da algo de agrarismo - como para procurar el apoyo de las masas, ya que Huerta surge de un golpe de estado y carece por tanto de apoyo popular. De ahí que la facción que lo llevó al poder no pudo contener una respuesta al problema agrario, y así aparece en el Diario Oficial de 18 de junio de 1913 una medida que Huerta trató de aplicar con sesgo positivo: "A efecto de que cuanto antes se reduzcan a propiedad particular las extensiones de terrenos nacionales que sean susceptibles de cultivo o aprovechamiento agrícola, mediante su fraccionamiento y adjudicación a pequeños agricultores, para aliviar sus necesidades y contribuir así a satisfacer en parte las aspiraciones populares en materia de tierras; diríjase oficio a los señores Gobernadores y Jefes Políticos de los Territorios de la Federación con indicación de las tierras públicas que haya en sus respectivas jurisdicciones, según las constancias que obren en esa Secretaría (de Fomento), a fin de que propongan ingenieros idóneos que -

(6).- Manuel López Gallo. ECONOMIA POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO. Editorial Grijalbo, S. A., México, 1967. Pág. 359

con autorización de la misma Secretaría y a fin de dar rápido cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Diciembre de 1909 y su Reglamento de junio 22 de 1910, ratifiquen los deslindes que les correspondan y procedan a fraccionar las tierras que convengan destinar a la agricultura formando predios no menores de 10 hectáreas ni mayores de 100 hectáreas que se enajenarán en los términos del decreto de 24 de febrero de 1912; en el concepto de que el gasto de las cantidades necesarias para el fin indicado será por cuenta del Gobierno Federal....." (7)

En su misma obra López Gallo nos dice que la administración huertista procuró reorganizar la Oficina encargada de la materia rural y "a tal efecto se creó la Secretaría de Agricultura y Colonización; la de Fomento se denominó de Industria y Comercio. Por último, el Ejecutivo a través de su dependencia de Agricultura, modificó el impuesto predial para hacerlo menos gravoso a los pequeños agricultores". (8)

Como se observa de lo arriba mencionado, era tal la realidad que aquejaba y el poder del pueblo enardecido que aún en medio de contradicciones, los gobiernos tibios o la administración espuria del mismo Huerta procuraron resolver el problema agrario, y dadas las exigencias sociales y económicas que no podían pasar inadvertidas, encontramos disposiciones tan atinadas como ésta del régimen huertista que acabamos de ver.

(7).- Manuel López Gallo. Obra citada. Págs. 368 y 369.

(8).- Manuel López Gallo. Obra citada. Pág. 369.

Plan de Guadalupe.- Este Plan es resultado de la inconformidad general por la forma artera en que se traicionó al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, estableciéndose en lo fundamental: Artículo 1o. "Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República..... 3o. Se desconocen los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración..... Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, a los 26 días del mes de marzo de 1913". ".....En todo él -dice el Plan de Guadalupe uno de sus firmantes, Francisco J. Múgica- sólo campeaba la idea legalista....." Entonces "...empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza lineamientos agrarios, ...reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolucíon de deudas y abolici3n de tiendas de raya". (9)

Pactos de Torre3n.- En este pacto se estipularon medidas tendientes "...a emancipar econ3micamente a los campesinos, haciendo una distribuci3n equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resoluci3n del problema agrario". (10) Este pacto no fue aprobado por Carranza. Se inicia de hecho la rivalidad entre Carranza de un lado y Villa y Zapata del otro.

En este pacto, no obstante haber tenido como objeto principal el zanjar las dificultades entre los jefes de la Divisi3n del Norte y el ciudadano Primer Jefe del Ej3rcito Constitucionalista, se estipularon medidas de car3cter

(9).- Felipe Tena Ram3rez. Obra citada. P3g. 806 y 807.

(10).- Idem. P3g. 807.

político y otras para resolver los problemas obreros y campesinos. Aunque el mismo no fue aprobado por Carranza, una de las estipulaciones fue precursora de la Convención de Jefes Militares reunida en la Ciudad de México el 14 de octubre, habiéndose trasladado a Aguascalientes por acuerdo de Carranza, donde se designó Presidente Provisional a Eulalio Gutiérrez, designación que no aceptó el propio Carranza, y más tarde inició en Veracruz la reforma social con tendencias revolucionarias, como para quitarles bandera a zapatistas y villistas. Así, el "12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las adiciones del Plan de Guadalupe, en uno de cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía el propósito de frustrar el triunfo completo de la Revolución, impidiendo el establecimiento del gobierno preconstitucional que se ocupará de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años...." (11)

Como se observa en la parte transcrita, el Jefe del Ejército Constitucionalista, D. Venustiano Carranza, se ve obligado a procurar las reformas de tipo social (aunque originalmente sólo haya pretendido reformas de tipo legalista).

De la transcripción de una parte del discurso de uno de los voceros del zapatismo en la Convención de Aguascalientes, encontraremos lo adverso que esa convención fue para el Jefe Constitucionalista.

"El Delegado Paniagua exclamó ¡Que hable Soto y Gama! El aludido se levantó de su asiento y fue-

(11).- Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Pág. 808.

aclamado estrepitosamente.... El Lic. Soto y Gama, después de lanzar una mirada sobre el auditorio, detúvola fijamente por unos instantes en el grupo constitucionalista. Con el busto hacia atrás y las manos apoyadas en la barra de la Tribuna, empezó diciendo con voz clara, entonación firme, modulando perfectamente las palabras: "Señores delegados, público de las galerías":

..... No es justo que esa pobre Nación, esa gran Nación que el mundo admira y contempla, vaya a ser víctima de la última y más grande de las desilusiones, del más triste desengaño: la que los hombres que encabezan esta Revolución, los jefes que la llevaron al combate, vengan a divertirse a esta Asamblea, vengan a determinar el rompimiento frente al enemigo, frente al enemigo que está detrás de los confesionarios, que está detrás del Jockey Club y lucha detrás de todos los palacios para venir a ahogarnos y destruir de una vez por todas la gran obra revolucionaria que ha costado tanta sangre y tantos esfuerzos.....

"El pueblo mexicano respeta este estandarte, y yo lo respeto; pero que no se traiga aquí como un trapo para que ese trapo sirva para encubrir ciertas maquinaciones políticas, maquinaciones de ambiciosos, a los que yo he querido combatir desde el principio de esta Asamblea, desde su origen en México...."

Si esa bandera se ha santificado después con la gloriosa derrota del 47 y con los gloriosos triunfos de

la intervención francesa, yo la respeto, yo me inclino a
te los tres colores; pero quise referirme a la bandera hi-
tórica y también a la piltrafa que de esa bandera se quie-
re hacer al ponerla como instrumento para ocultar ciertas
intrigas que están muy claras y que quiero desenmascarar..

Contra eso es contra lo que yo vengo a protes-
tar. Se está jugando con la palabra Patria; primero la -
patria fue Díaz; después la patria fue Huerta, actualmente
la patria es Carranza.... Se cree que el señor Carranza -
identifica la idea revolucionaria y que sin él no existe -
la revolución porque Carranza personifica a todos los revo-
lucionarios porque ha establecido un período preconstitucio-
nario personalista; no establecido el período preconstitucio-
nal de represalias contra la reacción y sobre todo de im-
planta de este principio agrario y en lugar de im-
plantar este principio agrario y sobre todo de im-
diata amplitud en el principio agrario y sobre todo de im-
plantar este principio agrario y sobre todo de im-
los campos da a los jefes, muchos de los cuales están -
aquí, (al decir esto dirigió la mirada hacia el grupo de -
generales y jefes constitucionalistas, muchos palacios, muchas se-
encontraba el general Obregón), muchos palacios, muchas se-
prebendas, muchas corrupciones, mucho oro y mucho dinero -
para que esos revolucionarios vengan aquí, o en otra parte, -
a hacerle propaganda, a hacerle 'reclame'. (12)

De la parte conducente transcrita del discurso
el Lic. Soto y Gama, para que algunos les pueda resultar-
2).- Francisco Ramírez Plancarte. La Ciudad de México du-
rante la Revolución Constitucionalista. Ediciones -
Botas. México, 1941. Págs. 144 a 161. cit. por Ma-
nuel López Gallo. Ob. Cit. Págs. 480 a 484.

demagógico, desprendemos la claridad y coraje de sus conceptos arremetiendo en contra de los que trataban de engañar al pueblo con símbolos de patriotería y argumentos legalistas. Ese sentir que en realidad era del pueblo, tal parece que en gran medida continúa cobrando existencia, y en medio de esas contradicciones entre revolucionarios de una corriente tibia y de otra altamente progresista, va a nacer la Ley de 6 de Enero de 1915, primer ordenamiento con profundo carácter socialagrario de parte del grupo carrancista. Simpson sostiene al respecto que "Carranza no tuvo más remedio que tragar la píldora del Decreto del 6 de enero de 1915, porque se encontraba como un hombre 'enfermo' dirigiendo lo que parecía ser una causa perdida. Incluso tragó la píldora más grande y más amarga, de la Constitución de 1917, pero no le agradaron ni el uno ni la otra. Apenas había pasado un año desde la promulgación del decreto de 1915, cuando empezó a arrancarle los dientes a la Reforma Agraria...." (13)

La citada Ley de 1915, en su considerando, empieza diciendo que "una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada -

(13).- Eyler Simpson. EL EJIDO: UNICA SALIDA PARA MEXICO.- Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. IV. Núm. 4. México, 1952. Pág. 50

de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores; " (14)

Parece que por primera vez Carranza va a tratar a fondo el problema agrario, a aparecer como un agrarista, y así el artículo 1o., en su parte conducente, establecía: "Se declaran nulas: 1. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos ranchería, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;....."

Artículo 4o.: "Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria 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;

(14).- Jesús Silva Herzog. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Tomo II. Tercera Edición. Pág. 168.

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 11.- "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 12.- "Los gobernadores de los Estados, o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos". (15)

Esta fue la primera ley que estableció las bases de las modificaciones al derecho de propiedad, asignando facultades para su aplicación a órganos determinados: Comisión Nacional Agraria, una comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos de cada Estado, antecedentes inmediatos de nuestros órganos agrarios actuales, cuestiones éstas que inmediatamente más adelante quedan incorporadas a la Constitución Política.

Recordemos que durante todo el siglo pasado -- prevalecieron las ideas de colonización principalmente con

(15).- Jesús Silva Herzog. Obra citada. Tomo II. Págs. 171 a 174.

extranjeros. Pero a partir de la Revolución va a surgir aún en medio de la lucha armada y de las luchas políticas, una marcada tendencia a estudiar el problema agrario. Como hemos anotado en lo que va del presente capítulo, surgen iniciativas abundantes y en todas aparece como común denominador la idea de que el acaparamiento de tierras es inconveniente y ocasiona los grandes conflictos sociales, quedando al fin incorporada a la nueva Constitución la forma como puede solucionarse el problema agrícola. Esta Constitución va a ser producto, no de la mentalidad individual de algunos constituyentes, sino del sentir colectivo.

CONGRESO CONSTITUYENTE.- Este Congreso reviste un carácter altamente progresista en tanto que dentro de sus miembros hay elementos tan avanzados que van a lograr aún en contra de la tibieza del Jefe Constituyente que en el nuevo Código Político próximo a formularse queden disposiciones para un régimen altamente democrático, y más todavía, disposiciones de acentuado carácter económico, mismas que esencialmente van a diferenciar dicha Constitución de los anteriores ordenamientos políticos destinadas a beneficiar a las grandes mayorías obreras o campesinas (lo mismo el artículo 123 y el 27 constitucionales), por lo tanto también limitaciones al acaparamiento de las tierras y a la explotación del trabajo de los demás en función de la tenencia de los bienes de producción (los debates giran en este Congreso muy especialmente al rededor de estos artículos).

En este trabajo vamos a ocuparnos del artículo 27 constitucional, cuya redacción original enviada por la Primera Jefatura fue muy discutida, ya que su contenido no

solucionaba el problema social más grave, y entonces el -- Congreso tuvo que reformarlo de tal manera que vino a constituir no solamente una transformación absoluta, sino que la misma Constitución tomó su carácter especial que, como dijimos antes, la hace diferente a todas las Constituciones anteriores por su contenido eminentemente social y económico.

Así, pues, hablar del Constituyente del 17 es hablar esencialmente del artículo 27 constitucional (y del 123 que no nos ocupa en este trabajo), por lo que pasamos directamente al análisis del citado ordenamiento.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- Inteligente y laboriosa fue la actividad de los constituyentes de 1917, quienes sentaron hasta donde era posible las bases para la Reforma Agraria. Los más importantes de ellos, los más activos y eficaces, fueron los Diputados, Lic. José Natividad Macías, Julián Adame, Lic. David Pastrana Jaimes, Lic. Alberto Terrones Benítez, Rafael L. de los Ríos, Silvestre Dorador, Antonio Gutiérrez, Porfirio del Castillo, Gral. - José Alvarez, Pedro A. Chapa, Federico E. Ibarra, Dionisio Zavala y algunos otros más. Los señores licenciados Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo, que no eran diputados, "fueron también concurrentes asíduos y es seguro dice el Ing. Rouaix- que algunos de los conceptos que campean en el artículo y muchas de sus frases brotaron de la mentalidad de esos señores". (16)

(16).- Félix F. Palavicini. HISTORIA DE LA CONSTITUCION - DE 1917. Pág. 608.

La redacción del artículo 27 quedó terminada - el 24 de enero y fue presentada como una iniciativa suscrita por la mayor parte de los Diputados que habían colaborado en la obra, a la consideración del Congreso en la sesión del día siguiente, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución, que la componían los CC. Francisco I. Múgica, Lic. Enrique Colunga, Luis G. Mazón, Enrique Recio y Alberto Román. Después de un intenso trabajo la Comisión dió forma a su dictámen y nueva redacción del artículo, que fue modificado en el orden de las cláusulas - aún cuando las modificaciones no fueron de fondo, respetándose en su mayor parte el proyecto primitivo.

El dictamen de la Comisión fue presentado a la Asamblea el día 29 de enero de 1917, la que aceptó que se pusiera a debate inmediatamente para lo cual se declaró el Congreso en sesión permanente hasta que fuera aprobado el artículo y concluida la discusión y votación de todo lo que había quedado pendiente, para que pudiera ser clausurado el Constituyente de Querétaro el 31 de enero fecha fijada en la convocatoria. (17)

El citado artículo es la estructura fundamental de nuestro régimen de derecho de propiedad y puede decirse que aún con todas las reformas que ha sufrido, en sus lineamientos profundos se ha conservado como lo concibieron los constituyentes, pudiendo concretizarse su contenido de la siguiente manera:

1.- El Estado es el que tiene el dominio so--

(17).- Félix F. Palavicini. Obra citada. Pág. 609.

bre el territorio nacional y es al que corresponde originalmente la propiedad de las tierras y aguas. Por lo tanto tiene el derecho de transmitir ese dominio a los particulares, creando así la propiedad privada, pero a la vez puede imponer a esa propiedad las modalidades que dicte el interés público.

2.- El estado tiene facultades para expropiar, pero sólo mediante indemnización. Este concepto sustituye al de previa indemnización de la Constitución del 57, haciendo más fácil el procedimiento expropiatorio.

3.- Regula la extensión territorial que se puede poseer y ordena el fraccionamiento de los latifundios.

4.- Señala la forma en que los núcleos de la población pueden solicitar tierras.

5.- Establece los principios rectores para las diversas formas procesales y señala los órganos y autoridades agrarias, facultando a una dependencia del Ejecutivo para la aplicación de las leyes agrarias, aclarando que estos órganos y autoridades agrarias en el texto original aparecían en tanto en el mismo se reconocía la vigencia de la Ley de 6 de enero de 1915 como disposición de orden constitucional, misma que establecía en su artículo 4o. lo siguiente: "Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidiere, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán: 1.- Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que es-

ta 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". (18)

6.- Da capacidad a los núcleos de población que guardan el estado comunal para usufructuar conjuntamente las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan. (19)

(18).- Jesús Silva Herzog. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, Pág. 172.

(19).- Fracción VII del texto vigente. El texto original decía (fracción VI) : "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 les hayan restituído o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la lay determine la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

7.- Se otorga competencia federal a todas las controversias y lo relativo a la aplicación de las leyes agrarias, y así se establece en la fracción XI de la Constitución vigente: "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y 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....."

8.- Declara la nulidad de las enajenaciones de tierras, montes y aguas pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos u otras autoridades locales en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, así como todas las concesiones, composiciones y ventas hechas por autoridades federales, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento y de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades, así como todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones, practicadas durante el período señalado anteriormente, por compañías o autoridades, cuando se hayan invadido y ocupado ilegalmente las tierras, aguas y montes de los ejidos, o cualquier otra clase de terrenos pertenecientes a núcleos de población.

9.- Organiza el sistema ejidal y fija la extensión mínima de diez hectáreas por dotación individual, (Fracción X).

10.- Delimita la capacidad a los extranjeros -

para adquirir la propiedad de tierras nacionales, y a instituciones de beneficencia y sociedades anónimas, y a las sociedades religiosas denominadas iglesias se las prohíbe totalmente.

11.- Otorga protección mediante el juicio de amparo al poseedor de predios agrícolas y ganaderos en explotación a los que se haya expedido, o en lo futuro expida, certificado de inafectabilidad. (Fracción XIV).

Después de resumir el contenido, en lo que respecta a materia agraria, del artículo 27 constitucional - vemos que desde el punto de vista legislativo queda resuelto el problema. Pero ahora, trasladándonos a la realidad - y desde un ángulo sociológico, cabe preguntar cuánto se ha logrado, qué hay de los latifundios.

A la primera interrogante se puede contestar - que mucho se ha hecho en cada régimen por lo que respecta al reparto de tierras, principalmente en los períodos Cardenista y López Mateista.

" La Reforma Agraria Mexicana es factor decisivo de la paz, estabilidad y desarrollo económico de México; pero que es imperativo - eliminar las grandes disparidades que existen entre los niveles de vida rurales y urbanos. Un esfuerzo sistemático - que conjugue la acción de todos los sectores económicos de la Nación, puede arrojar resultados positivos en un tiempo relativamente breve. Movilizar la mayor cantidad posible de recursos a esta tarea, es asegurar el ininterrumpido - progreso y un futuro mejor".

Vemos pues, que la Reforma Agraria no solamente debe consistir en que sea el reparto de la tierra, En - entonces el problema del campesinado no queda resuelto con -

la dotación de tierras, sino que, como veremos más adelante, es necesaria la asistencia social y educacional, así como la refacción crediticia adecuada y a tiempo.

Han pasado más de cincuenta años postrevolucionarios y ciertamente, como quedó dicho, se han repartido tierras, pero quedan pendientes de recibir el beneficio de la Reforma Agraria muchos campesinos con derechos a salvo.

Es de lamentar que para hacer el reparto de tierras haya transcurrido tanto tiempo, y en ese largo período a los campesinos también se les han hecho promesas, y éstos han abrigado cada vez la renovada esperanza de recibir lo que por derecho les corresponde; y no decimos derecho natural o divino, porque de la divinidad nada se espera, sino por derecho ganado en la Revolución después de cruentas batallas.

La conciencia general es en el sentido de que la Reforma Agraria no ha avanzado en la forma acelerada que se esperaba y ello se puede deber a dos situaciones, a que la Constitución no se cumple o bien a que sus normas no son suficientemente precisas para exigir una adecuada aplicación y obtener un resultado positivo; o por otro lado, los órganos de aplicación son técnicamente incapaces.

Respecto a los latifundios, es conveniente citar la opinión del Licenciado Víctor Manzanilla Schaffer, expuesta en su estudio denominado La Reforma Agraria... el artículo 27 señala que se dictarán las medidas adecua-

das para el fraccionamiento del latifundio y más adelante le deja a cada Estado, Territorio y Distrito Federal el fijar la máxima extensión de tierra de que pueda ser dueño - un solo individuo o sociedad. El excedente de la extensión fijada 'deberá ser fraccionada por el propietario y si éste se opusiere al fraccionamiento, se llevará a cabo por el Gobierno local mediante la expropiación'. En estas condiciones claramente se reconoce el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 sólo le impone la modalidad a su propietario de fraccionarlo y venderlo. Y lo más grave, en caso de que el propietario no acepte esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización. En todo esto no vemos con claridad que el latifundio sea destruído. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste, como ya apuntamos, en fraccionarlo y vender las porciones. Esta falta de decisión de los constituyentes de 1917 sólo puede tener una razón. La tierra era considerada como una fuente de riqueza y el poder económico se obtenía cuando se era propietario de ella.

Muchos de los constituyentes eran hacendados - con ideas progresistas. De ahí la timidez para destruir - el latifundio; en lugar de ello, se le dió a su propietario una oportunidad más para fraccionarlo y venderlo. En otras palabras, se dispone la desamortización del latifundio y no su destrucción.

"Por otra parte, si existe un latifundio y no se halla un centro de población establecido para alcanzarlo en el radio de los siete kilómetros, necesariamente se tendrá que recurrir a la expropiación mediante el pago de la indemnización correspondiente. Así, la nación paga -

enormes sumas de dinero cada vez que se expropia de una de estas propiedades.

"Yo pregunto -continúa diciendo el Lic. Manzanilla Schaffer- ¿No hubiera sido más conveniente y revolucionario declarar en el artículo 27 constitucional que toda superficie de tierra que exceda de la pequeña propiedad (cuy: extensión claramente se señala) la perderá su propietario en beneficio de la nación? O bien, ¿No se podría promover una reforma al artículo 27 constitucional estipulando que todo excedente de tierra que pase del máximo de la pequeña propiedad será considerado como terreno nacional?

Para no ser extremistas se puede incluso fijar un plazo razonable para que los propietarios de esos latifundios puedan fraccionarlos y venderlos y, de no hacerlo, la nación los incorporaría a su dominio. ¿Por qué privar a la nación de tener estos excedentes si está plenamente probado que son antieconómicos y representan un mal social?. Y ¿Por qué obligar a la nación a pagar estos excedentes al efectuarse su expropiación?. (21)

CODIGO AGRARIO.- "La complejidad de las instituciones del Derecho Agrario, hace en extremo difícil su estructuración legal en una sola gran unidad sistemáticamente constituida. Por eso uno de los más interesantes -

(21).- Víctor Manzanilla Schaffer. LA REFORMA AGRARIA. Sobretiro de México: Cincuenta Años de Revolución. - III.; La Política. Págs. 23 y 24.

problemas en esta materia, es el de su codificación". (22)

Así empieza su capítulo sobre Codificación del Derecho Agrario el maestro Mendieta y Núñez. Por principio estamos de acuerdo en su enunciado; las instituciones del Derecho Agrario son complejas, pero -desde su punto de vista socioeconómico- consideramos que así es porque de el origen del agrarismo se ha tratado con tibieza el problema, porque los legisladores lo han querido, porque ha faltado una decisión sincera en cuanto a reglamentar esa materia para respetar los intereses de sectores destacados de la vida política y económica del Estado. De ahí que en virtud de esa conjugación de intereses y por condescender con un bando y con otro, resulta una legislación confusa, porque, o bien se afronta el problema agrario para resolverlo desde sus raíces, o bien se resuelve a medias para beneficiar a la colectividad sin perjudicar intereses particulares.

Desde el punto de vista meramente jurídico y formal, es necesaria una codificación especial para el Derecho Agrario, en virtud de que a través del desarrollo de las sociedades esta rama del Derecho ha cobrado autonomía si bien es cierto que guarda estrechas relaciones con otras importantes ramas, por ejemplo con el Derecho Civil o Derecho Privado, fuente de todo nuestro sistema, pero con grandes diferencias como en el caso de la propiedad; en materia agraria esta institución tiene un carácter

(22).- Lucio Mendieta y Núñez. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE DERECHO AGRARIO. México, 1966. Pág. 35.

especial, pues aunque se puede transmitir a los particulares el dominio de las tierras, ello siempre es en función del bien común o utilidad pública, limitándose la extensión territorial que una persona puede poseer, fijándose el tipo de propiedad privada frente a la propiedad colectiva, comunal o ejidal. En cambio en materia civil no hay límite para que una persona posea 100, 200 o 400 casas de tal o cual cualidad, e igual cantidad de automóviles. Abundando, en materia agraria si un núcleo de población está carente de tierras para cultivo y en una distancia equis se encuentran terrenos, propiedad de un particular, con superficie mayor que la señalada por la ley, puede expropiarsele a ese latifundista el excedente para dotar a aquel núcleo de población de tierras para su cultivo o explotación ganadera. En cambio en la ciudad, si un núcleo de población está carente de casas habitación y a un lado existen varios edificios, propiedad de una sola persona, ese núcleo de población no tiene facultades para pedir la expropiación de los citados edificios, en virtud de que la ley no está imponiendo al propietario de dichos inmuebles taxativas para su tenencia. De ahí que hay una gran diferencia en la institución de la propiedad tratándose de materia civil o materia agraria.

No pudiendo adentrarnos más en estas diferenciaciones por no ser el objeto de nuestro trabajo, basta con lo dicho para considerar que el Derecho Agrario es autónomo y por lo tanto necesita una codificación concreta de la legislación de la materia. En este sentido dice Giorgio de Semo que "si el Derecho Agrario es considerado como un derecho especial, autónomo, distinto del Derecho Civil y del Derecho Comercial, con principios generales -

propios, constituido por normas particulares reguladores - de peculiares relaciones, se deduce la consecuencia lógica de que tales normas se prestan a ser coordinadas y orgánicamente distribuidas en un código autónomo". (23)

En México, si bien es cierto que contabamos con un Código Agrario desde 1934, ello no significó que estuviera resuelto el problema de la codificación, dada la variedad de leyes sobre el particular.

Grosso modo, el contenido de nuestro derogado - Código Agrario se resumía en los siguientes enunciados:

1.- En su libro Primero se refiere a la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales, parte esencial de este trabajo.

2.- En su libro Segundo trata de la redistribución de la propiedad agraria y, en los Títulos, de la restitución de tierras y aguas, dotación de tierras y aguas, nulidad de fraccionamientos y por último de los bienes comunales.

3.- El Libro Tercero se titula Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales.

(23).- Giorgio de Semo. Instituzioni di Diritto Agrario. - Segunda Edición. Roma, 1936. Págs. 100 y sigtes. - Obra citada por Lucio Mendieta y Núñez. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO. México, 1966. Pág.- 35.

4.- El Libro Cuarto se denomina Procedimien__tos Agrarios, y en sus Títulos respectivos se refiere: - 1o.- A la restitución y dotación de tierras y aguas; 2o.- A las permutas, fusión, división y explotación ejidales; - 3o.- A Inafectabilidades; 4o.- Nulidad de fraccionamiento; 5o.- Titulación y deslinde de bienes comunales, y 6o.- Al Registro Agrario Nacional.

5.- Por último, en su Libro Quinto, trata de - las sanciones en materia agraria.

De lo antes anotado concluimos, con el maestro Lucio Mendieta y Núñez, que "El Código Agrario Mexicano - debería llamarse más propiamente 'Código de la Reforma - Agraria' o 'Código Agrario Ejidal' porque se contrae ca- sí exclusivamente a reglamentar las partes del artículo 27 de la Constitución que se refiere a la restitución y dota- ción de tierras y aguas.

"Un verdadero Código Agrario debería compren- der las materias del Derecho Civil y Mercantil referentes a las relaciones jurídicas privadas de carácter agrario. - Comprendería además, todo lo relativo a la Reforma Agraria a la organización de los ejidos, a las aguas, a los bos_ - ques, colonización, baldíos, tierras ociosas, organización general de la agricultura y ganadería y los procedimientos respectivos, crédito agrícola, defensa y planificación de- la agricultura". (24)

(24).- Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada. Págs. 36- y 37.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

d).- En el inciso anterior el Maestro Lucio Mendieta y -- Núñez hace alusivo comentario al Código Agrario derogado - por lo que deducimos que sus palabras hicieron eco y surge así la Ley Federal de Reforma Agraria, de la que en forma somera haremos un breve comentario:

Es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional, consta de siete libros que corresponden:

- 1.- Autoridades Agrarias.
- 2.- El Ejido
- 3.- Organización Económica del Ejido
- 4.- Redistribución de la Propiedad Agraria.
- 5.- Procedimientos Agrarios.
- 6.- Registro y Planeación Agrarios.
- 7.- Responsabilidad en materia agraria que se complementa con un capítulo de disposiciones generales y - un cuerpo de artículos transitorios.

La Ley de Reforma Agraria en vigor, ubica los instrumentos del Estado para llevar a cabo la Reforma Agraria, dentro de la denominación de Autoridades Agrarias, rompiendo con ello la antigua clasificación conservada por el derogado Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942 que

distinguía entre Autoridades y Organos Agrarios; de esa manera considera como autoridad agraria a la Comisión Agraria Mixta con la función fundamental de aplicar la Ley.

La Ley Federal de Reforma Agraria, tiende a fortalecer simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad, suprime las concesiones de inafectabilidad ganadera.

En materia de procedimientos la Ley Federal de Reforma Agraria mejora con toda evidencia, los mecanismos institucionales para realizar en forma pronta y expedita la justicia agraria que tiende a propiciar un clima de seguridad en la tenencia y usufructo de la tierra, tanto para los ejidatarios, como para los pequeños propietarios y comuneros.

Sienta las bases de la organización económica en el campo y contiene normas precisas para impulsar la planeación agraria, que permite organizar y coordinar esfuerzos y recursos técnicos, humanos y económicos en el campo de la Economía Agropecuaria; en ésta forma la Ley Federal de Reforma Agraria fué elaborada con base en la realidad, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y con base en el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina.

CAPITULO III

CONCEPTOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- 1.- Administración Pública.
- 2.- Servicio Público.
- 3.- Función Pública.
- 4.- Autoridad.
- 5.- Organismo.
- 6.- Organo
- 7.- Competencia
- 8.- Acto Administrativo.

Para el desarrollo del presente trabajo, para su mejor entendimiento y congruencia, es de vital importancia fijar previamente la aceptación de los conceptos básicos de la administración.

INCISO 1.- ADMINISTRACION PUBLICA.- Hablar de Administración Pública es hablar de Derecho Administrativo, rama nueva del Derecho Público aplicable al Poder Ejecutivo y que tiene por objeto regular en pormenor la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, y en general regular las actividades del Estado tendientes a satisfacer el interés de la comunidad.

"Por consiguiente, y en todo caso, el Estado se manifiesta como una unidad de poder, mas tal poder necesita ser ejercido por alguien y para ser eficaz, estar organizado, según ciertas reglas. En consecuencia, es esencial a la vida de un Estado, establecer:

- a.- quiénes están llamados a ejercer su poder;
- b.- con arreglo a qué principios orgánicos;
- c.- según qué métodos;
- d.- con qué limitaciones.

El contenido de estas reglas, en cuanto a que se reputen obligatorias, forma el derecho constitucional. Así, pues, este se nos aparece como parte integrante nece

saría de la organización estatal". (1)

En atención a la transcripción anterior, cabe decir que el artículo 49 de la Constitución Política Mexicana establece en su primer párrafo que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..." Y a este respecto el maestro Gabino Fraga dice que "Estos tres poderes son distintos e independientes entre sí, conservando internamente cada uno de ellos la unidad necesaria que les dá el carácter de poderes, distribuyéndose las funciones estatales en tal forma que el poder legislativo realice las funciones exclusivamente legislativas, el poder judicial las de carácter judicial, correspondiendo al poder ejecutivo las funciones administrativas.

La Administración Pública debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, que de esta manera resultan ser condición de cualquier empresa que pretenda realizar, pero una vez satisfecha esta condición, la administración se desbordará hacia el campo de la política, que ahora es como dice Frankfurter, fundamentalmente intervención económica del Estado, diseminándose en una multitud de disciplinas técnicas que el Estado está en la necesidad de manejar a través de sus auxiliares para ser realmente eficaz". (2)

(1).- Manuel García Pelayo. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Manuales de la Revista Occidente. Madrid. Pág. 17.

(2).- Gabino Fraga. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1948. Pág. 27.

De la anotación que precede, deducimos que el Estado presta sus servicios atendiendo a la división de poderes, distribuyéndose las funciones de tal manera que cada uno desempeñe las que le corresponden exclusivamente y en congruencia con el artículo 41 de la Constitución, siempre en los términos establecidos por la propia Constitución. En otras palabras, el ejercicio de los supremos poderes debe estar con apego a la Constitución, de donde se deducirá la legítima actividad de los diversos órganos del Estado.

Ahora bien, podemos decir que "La Administración Pública es la base del gobierno que consta de la organización cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político".

(3) De donde se deduce que la actividad administrativa del Estado puede resumirse en dos fases: el propósito o programa y la acción, encaminados a la realización de los fines del sistema político, que han de realizarse mediante estructuras y procedimientos cada vez más perfeccionados, pero no solo mediante estructuras abstractas ni aisladas instalaciones mecanizadas, sino mediante una verdadera organización de hombres que ante todo deben estar educados, disciplinados, capacitados técnicamente para el desarrollo de su labor y concientes de la gran responsabilidad que implica su profesión. El factor humano es elemento de suma importancia en la administración pública.

(3).- Muñoz Amato Pedro. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Fondo de Cultura Económica. México, 1954. Pág. 25.

Así, Antonio García Valencia dice que "La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres." (4)

Por tanto, el bien común no debe encomendarse a empleados improvisados, sino a funcionarios preparados y capaces de tan elevada responsabilidad, pues ahora es el factor humano el verdaderamente importante ya que las instituciones existen y se encuentran fijados los sistemas de trabajo. El propósito es administrar, pero este resulta un concepto estático; el aspecto dinámico de la administración lo constituye la actividad de los grupos encargados de trabajar conjuntamente para lograr los objetivos de dicha administración. Entonces también se puede decir que la administración pública es "El conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y de

(4).- Antonio García Valencia. LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Editorial Porrúa. 1958, 1v. 40 p.p. Cita del Maestro Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo.- Págs. 98. México, 1959.

finir la Política General de la Nación. (5)

De la definición anterior deducimos los siguientes elementos: La acción del Gobierno para el cumplimiento de sus fines mediante el elemento estructural u orgánico constituido por las secretarías, departamentos y otros organismos estatales, la acción procedimental, el material de que se vale la administración y por último las personas y consecuentemente el fin.

Como ya quedó dicho, la realización de los fines se encomienda a las secretarías y departamentos de estado, así como a empresas de participación estatal y a organismos descentralizados.

En cuanto a la acción procedimental, los actos de la administración deben ajustarse a una serie de normas jurídicas que constituyen los procedimientos administrativos o sea la parte dinámica de la administración.

Por lo que se refiere al elemento material, éste se encuentra constituido por las instalaciones mecánicas, cuyo objeto es simplificar las labores y ejecutarlas con mayor precisión.

Y por último tenemos el factor humano, al que

(5).-Pierre Escoube. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública. América Central, 1954. Cita del maestro Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo. Págs. 95 y 96. México, 1959.

ya hemos hecho referencia y que se considera el más importante. Todos los demás factores no son sino elementos de que dispone el hombre, el funcionario público, para el mejor desempeño de su elevada tarea. La verdadera conciencia, la verdadera capacidad en el desempeño de sus funciones hará factible el desarrollo eficiente de la labor administrativa.

Una buena administración pública dependerá de una adecuada conjugación de los elementos mencionados. El elemento estructural u orgánico debe ser coincidente con las necesidades sociales, económicas y políticas, en íntima relación con los preceptos jurídicos emanados de la Constitución. Asimismo, las instalaciones mecanizadas deben estar acordes con la dinámica económica actual, por ejemplo la problemática social actual reclama un sistema para cobro de impuestos automatizado, un moderno registro de propiedades agrarias y, en cuanto al personal o factor humano, una conveniente preparación técnica en materia administrativa y, claro está, una decorosa remuneración económica. No continuamos abundando porque estas situaciones merecerán atención especial en capítulos posteriores, enfocados hacia la cuestión agraria.

INCISO II.- SERVICIO PÚBLICO.- Es común identificar al Estado con la Administración Pública y hablar de la Administración Pública en la actualidad es hablar de prestación de servicios públicos. Así Maurice Hauriou define al servicio público diciendo que es "un servicio técnico hecho al público de una manera regular y-

continúa por una organización pública". (6)

El maestro Gabino Fraga define al servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas - sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (7)

Entre una y otra de las definiciones anotadas encontramos que tienen de común el que el servicio público sea una actividad tendiente a satisfacer una necesidad de carácter público, es decir, dar satisfacción al interés general.

A través de la historia, en algunas ocasiones, satisface esa necesidad de interés general la iniciativa privada o empresas particulares, pero el Estado, aunque muy a menudo estimula la iniciativa privada y otras veces combina su actividad con ella para alcanzar el mismo fin, cada vez va sustituyéndola totalmente cuando considera que hay desinterés o ineficacia para satisfacer una necesidad pública. Así tenemos que el Estado interviene en forma muy directa para solucionar el problema del crédito para la industria o para el campo, la vivienda, el control de la alimentación y el vestido.

(6).- Andrés Serra Rojas. DERECHO ADMINISTRATIVO. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1959. Pág. -- 186.

(7).- Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1958. Pág. 22.

Las necesidades de orden colectivo cada vez son mayores y su solución es más compleja. Sólo a través de una empresa de interés general es posible satisfacerlas y esto mediante el servicio público. De ahí que Duguit defina el servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental." (8)

En esta definición de Duguit ya nos encontramos con un elemento más, el Estado, en tanto la actividad tendiente a satisfacer una necesidad colectiva debe ser controlada por los gobernantes, porque de su cumplimiento depende la adecuada interdependencia social. Y subraya que es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental. De ahí que nosotros podemos concluir que el servicio público es la actividad encaminada a satisfacer una necesidad pública y que es ejecutada directamente por el Estado o bajo su responsabilidad y estricta vigilancia como fuerza gubernamental, dada la complejidad de los problemas económicos, sociales, políticos y jurídicos actuales.

A pesar de lo antes dicho, o por mejor decirlo,

(8).- L. Duguit. DERECHO CONSTITUCIONAL. T. 11, Pág. 61.-
Mencionado por el maestro Gabino Fraga en su libro
DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1958, Pág. 15.

raciones doctrinarias y basándonos sólo en la realidad - que priva en el momento actual, diremos que hay naciones - que han logrado asumir en su mayoría, a cargo del poder - público, las grandes responsabilidades que constituyen el interés colectivo, pero no todos los países se encuentran a un mismo nivel de desarrollo ni tienen el mismo pasado - histórico. De ahí que cada uno habrá de resolver -sus pro - blemas de acuerdo con ese pasado histórico, realidad eco - nómico y nivel cultural.

Así, entre nosotros, es menester combinar ade - cuadamente las corrientes doctrinarias y dejar que la ini - ciativa privada, dado su poder económico, auxilie al Esta - do, procurando que por medio de los servicios públicos - prestados directamente por el Estado o concesionados se - satisfagan las necesidades imperiosas de la colectividad.

Los servicios públicos constituyen, pues, una - fase muy importante de la administración pública, aunque - todavía su campo de acción es reducido. Así, como dice - Forsthoff, "La administración a la que hasta ahora había - sido esencialmente garantía del orden, se hace ahora tam - bién, y primordialmente, prestadora de servicios". (11) - Es de esperarse que a medida que nuestro Estado vaya ad - quiriendo mayor fortaleza económica, sea un buen presta - dor de servicios públicos, sin el auxilio de empresas pri - vadas que tienen como fin primordial el lucro y que muy a - menudo se posesionan tanto de su poder económico que inva -

(11).- Ernst Forsthoff. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATI - - VO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. Pág. 63.

el poder político del Estado interrumpiendo la actividad de éste, caso del crédito agrícola.

Somera Clasificación de los Servicios Públicos.

Los servicios públicos pueden ser federales y son de esta índole aquellos cuya naturaleza es determinada por las facultades de los órganos federales; las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (artículo 124 constitucional).

Los servicios públicos federales pueden ser exclusivos, con el carácter de monopolios. Así tenemos - que el artículo 27 constitucional dice:

"Corresponde a la Nación.....el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como.....el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos, gaseosos..... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, NO SE EXPEDIRAN CONCESIONES Y que la Nación llevará las explotaciones de esos productos!"

Los servicios públicos federales pueden ser también concurrentes con los particulares, esto es, tratándose de la competencia federal, el Estado organiza servicios y puede atenderlos directamente o bien entregarlos a los particulares mediante concesión; tal es el

de los servicios de energía eléctrica, radiodifusión y te
léfonos.

De todas formas son principios de orden públi-
co los que rigen en materia de servicios públicos, aún -
cuando éstos sean atendidos por particulares.

Y también tenemos los servicios federales con-
currentes con las demás entidades, es decir, son de la -
competencia federal, pero no exclusiva, sino que también-
cooperan las autoridades municipales y locales.

Otra clasificación atiende a la manera como se
ejercen los servicios públicos prestados por el Estado. -
Así tenemos que el Estado presta el servicio en forma - -
directa a través de los órganos centralizados (Secreta -
rías), órganos desconcentrados y órganos descentralizados,
o bien la Administración presta el servicio en forma indi
recta o combinada (prestación por particulares y reglamen-
tada por el Estado).

Cuando la administración es directa, la ges -
tión del servicio se halla confiada, como su nombre lo in
dica, a la propia administración.

Cuando el Estado cede el ejercicio del servi -
cio a una empresa privada, estamos frente al arriendo, -
pues la empresa en cuestión deberá pagar al Estado una -
renta o bien darle participación en los ingresos, condi -
ciones éstas que fija la propia administración.

Cuando un particular maneja un servicio de - - acuerdo con condiciones expresas fijadas por la propia administración, estamos frente a una concesión de servicios públicos.

Si el servicio se maneja en forma autónoma en cuanto a su régimen financiero, con una personalidad jurídica y un patrimonio propio, pero el Estado conserva - - ciertas facultades respecto a los órganos superiores del servicio cuyo régimen jurídico él mismo ha creado, tenemos la descentralización por servicio.

Si el Estado dirige como accionista mayoritario una empresa por haber aportado capital en acciones - - preferentes o por otras causas especiales, se trata de - - una empresa de economía mixta.

Las obras subvencionadas son aquellas que reciben ayuda del Estado mediante ciertos privilegios, por no tener capacidad económica para su manejo. Estos servicios públicos están a cargo de particulares.

Hay otros casos o formas mixtas de manejo de = servicios públicos en los cuales el Estado se avoca a asumir directamente dicho manejo cuando surgen situaciones - graves que así lo ameritan. (12)

(12).- La clasificación se basa en la que hace el maestro Andrés Serra Rojas en su libro sobre DERECHO ADMINISTRATIVO, Edición 1959, págs. 195 a 201.

El servicio público, pues, es para beneficio de la colectividad, está inspirado en una necesidad social y encaminado a satisfacer un interés público. Las necesidades sociales van de menos a mayores, e igualmente, de menores a mayores aparecen los servicios públicos creados para satisfacerlas. Desafortunadamente no se cuenta con suficientes recursos para brindar siquiera los servicios más indispensables a todos los habitantes, pues las zonas pobladas se extienden gradualmente y los servicios van resultando insuficientes.

INCISO III.- FUNCION PUBLICA.- Es un concepto relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, pero no análogo. Las atribuciones constituyen el contenido de la actividad del Estado; las funciones equivalen a la forma y los medios de la actividad del Estado. Todas las funciones pueden servir para realizar una misma atribución, de tal modo que las funciones legislativa, administrativa y judicial juegan un papel muy importante en la realización de las atribuciones del Estado. Ello es producto de la división de poderes, teoría política que surgió para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías en los Estados constitucionales modernos. Atendiendo a esa teoría política, el artículo 49 constitucional establece que el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Dichos poderes son independientes, pero colaboran entre sí en vista de las necesidades modernas, y estas mismas necesidades de la vida práctica han llegado excepcionalmente a confiar al Poder Legislativo funciones que materialmente debieran ser administrativas-

o judiciales, o bien han confiado en ocasiones al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial funciones que por su naturaleza no les corresponde. De ahí pues, que las funciones del Estado pueden clasificarse desde el punto de vista material y desde el punto de vista formal. Así, desde el punto de vista formal, según el órgano que las realiza, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones suelen ser formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial. Y desde el punto de vista material, de acuerdo con la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha atribuido a cada uno de esos grupos.

Es común que coincida el carácter formal con el carácter material, pero las necesidades de la vida práctica han impuesto la atribución de funciones de naturaleza diferente a un mismo Poder.

Así tenemos que en México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso General compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, o bien la que realiza cada una de las Cámaras aisladamente (Artículos 50, 72, 74 y 76 constitucionales).

La función judicial, como función formal, está constituida por la actividad que desarrolla el Poder Judicial, y materialmente, implica una actividad de orden jurídico realizada por el Estado para concretar y actualizar

garantía jurídica que en forma abstracta consagra la existencia de un derecho objetivo de estático en dinámico, no sólo reconociendo la existencia de la sentencia, la cual viene a modificar el orden existente hasta el momento de dictarse. Para la sentencia "La individualización o concreción de la norma jurídica individualizada...". (13) El Estado hace las leyes y las ejecuta. No existe una diferencia de fondo entre la función jurisdiccional y la función administrativa una esfera de actividades y otra a los tribunales. La función jurisdiccional se caracteriza tanto por el órgano que la realiza como por sus motivos y sus fines, aún cuando el efecto jurídico que origina puede ser el mismo que el de las funciones legislativa y administrativa.

La función administrativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo. Y desde el punto de vista material, la función administrativa se exterioriza y se concreta en el acto administrativo. Entonces la función administrativa es "una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (14)

El acto legislativo crea situaciones jurídicas generales, abstractas. La función administrativa

(13).- Hans Kelsen. COMPENDIO ESQUEMATICO DE UNA TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Pág. 105.

(14).- Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 7

aliza actos materiales, determina situaciones jurídicas para casos individuales. He de ahí la diferencia entre la función legislativa y la administrativa.

La función jurisdiccional en general presupone una idea de conflicto y tiene como fin resolver una controversia y estabilizar el orden jurídico. La función administrativa no restablece el orden jurídico, sino que lo previene ininterrumpidamente. Tal es la diferencia entre dichas funciones.

La función administrativa es llamada por algunos autores función ejecutiva, pero esta denominación es un poco estrecha, pues no se trata sólo de realizar actos de ejecución de la ley. El Poder Ejecutivo puede verse como un poder político y como un poder administrativo. La realización de actos tendientes a asegurar la existencia y mantenimiento del propio estado, apegándose a un programa de finido para orientar su desarrollo; también puede, como el Poder Legislativo, indicar caminos a la actividad estatal a través de leyes que tiendan a conseguir una finalidad económica, política o social. Estos actos comunes al poder Legislativo y al Ejecutivo se denominan actos de gobierno; esto es, no se trata de una cuarta categoría de actos diferentes a los actos legislativos o administrativos, sino que se manifiestan precisamente a través de éstos. El acto político se llama así porque emana de un poder que actúa como órgano político en sus relaciones con los otros poderes, o bien porque es un medio a través del cual se afectan derechos políticos de los ciudadanos. Pe en ambos casos se trata de actos sustancialmente admin

trativos, o bien administrativos o legislativos en el segundo caso.

Los caracteres intrínsecos de la función administrativa son los siguientes: se realiza bajo un orden jurídico; es ilimitada a través a los efectos que produce, esto es, son efectos concretos, individualizados; y al lado de esos actos definidos y concretos, el Estado realiza hechos materiales que también se consideran como actos administrativos; actos de enseñanza, de asistencia, de vigilancia, de investigación, etc. En ocasiones esos actos materiales son antecedentes y condiciones de validez de un acto jurídico, y otras veces son medios para la ejecución del acto jurídico administrativo. El Estado también ejecuta actos que salen fuera de lo administrativo.

Tal es la gama de elementos que vienen a constituir la función administrativa, que, como la legislativa y la jurisdiccional, no deben ser confundidas con el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, respectivamente, pues ya hemos visto que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de funciones y la división de poderes, y por tanto no debemos definir la función por el órgano que la realiza, si no por analizar la naturaleza jurídica de los actos, por medio de los cuales se ejercen las diferentes funciones.

Habiendo visto que las funciones del Estado pueden revestir un aspecto formal o un aspecto material, observamos la colaboración que necesariamente se prestan los tres Poderes en la realización de una función que, si la consideramos materialmente, sólo debería corresponder-

a uno de ellos. Por ejemplo, las facultades del Ejecutivo en lo concerniente a la resolución de los expedientes de la restitución y dotación de ejidos, que le otorga el artículo 27 de la constitución, son facultades jurisdiccionales, así como también la que se contiene en el párrafo final del propio artículo y que dice: "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

INCISO IV.- AUTORIDAD.- Para que el Estado cumpla sus funciones requiere de instituciones sólidas, en las que delega una parte de esas mismas funciones en forma delimitada, y requiere también de personas físicas, que van a desempeñar tales funciones en nombre de las instituciones. Esas instituciones y las personas deben estar revestidas de cierta magistratura o poder de mando. De ahí que autoridad pueda definirse, en un aspecto, como "La potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función, pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable, bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario". (15)

Pero también la expresión es usada jurídicamen

(15).- Rafael de Pina. DICCIONARIO DE DERECHO. México - 1965.

a para denominar al individuo o conjunto de individuos - que realizan determinados actos administrativos en el ámbito de una institución oficial; es, entonces, autoridad- "aquellas instituciones o institución oficial (y también- las personas actuantes en ella) que ejercen con eficacia- exterior una actividad administrativa". (16)

De lo antes transcrito deducimos que el concej- to autoridad se puede referir, bien a la potestad conferi- da para ejercer una función pública, o bien a la persona- a quien le es conferida dicha potestad. Así por ejemplo, el artículo primero del Código Agrario establecía: "Son - autoridades agrarias: I.- El Presidente de la República; II.- Los gobernadores de los Estados y Territorios Federa- les y el Jefe del Departamento Agrario; IV.- El Secreta- rio de Agricultura y Fomento, y V.- El jefe del Depar- tamento de Asuntos Indígenas".

Si un servicio se encuentra en manos de un solo individuo que realiza los actos administrativos que se le han conferido, se considera que la institución está organi- zada burocráticamente, y si son varios los individuos con potestad, será una autoridad colegiada. Así, el artículo 40., del Código Agrario establecía que: "son autoridades- de los núcleos de población ejidal y de las comunidades- que posean tierras:

(16).- Ernst Forsthoff. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957
Pág. 563.

- I.- Las asambleas generales;
- II.- Los comisarios ejidales y de bienes comunales,
- y III.- Los consejos de vigilancia".

INCISO V.- ORGANISMO.- Para entrar al estudio del órgano administrativo, creemos conveniente introducirnos haciendo referencia al organismo, primero desde el punto de vista de las teorías sociojurídicas, basadas en la voluntad, para hablar posteriormente de los organismos administrativos propiamente dichos.

La teoría organicista, la del organismo social y otras similares afirman que "la persona jurídica tiene una voluntad propia para poder sostener su realidad!" (17)

La teoría organicista compara a la persona jurídica como un organismo biológico, parecido a los organismos individuales, poseedor de una voluntad social que funciona como la del hombre. Naturalmente esta teoría ha sido objeto de fundadas críticas, pues, como nos dice Villegas Basavilbaso, "Las relativas semejanzas pueden encontrarse entre los organismo biológicos y las personas jurídicas y son meramente aparentes y las diferencias son -

(17).- Benjamín Villegas Basavilbaso. DERECHO ADMINISTRATIVO. II. Estructura Jurídica de la Administración. Topográfica. Ed. Argentina. Buenos Aires. 1950. Pág. 31.

radicales". (18)

La teoría del organismo social o de una persona real colectiva, de Gierke, considera que "La corporación es una persona real colectiva formada por hombres - reunidos y organizados en una existencia corporativa que tiende a la consecución de fines que trascienden de la esfera de los intereses individuales, mediante la común y - única fuerza de voluntad y acción. Este todo colectivo - es un organismo de acción social dotado, a semejanza del hombre, de una potestad propia de querer y, por tanto, capaz de ser sujeto de derechos; este surge espontáneamente y por hechos históricosociales, o por constitución voluntaria de los hombres".

"El derecho atribuye personalidad a los entes colectivos porque los considera como portadores reales de una única voluntad. Porque en la voluntad, ya sea de los individuos, ya de los entes colectivos, está siempre el núcleo de la subjetividad jurídica. La capacidad de querer y de obrar es una cualidad esencial elevada a categoría jurídica".

"La persona colectiva quiere y obra por medio de órganos. Como la persona física sólo puede manifestar su actividad por la cooperación de órganos corporales, - así la persona colectiva expresa su voluntad y la realiza por medio de órganos. No se trata de una relación de representación; es la misma persona colectiva que quiere -

(18).- Benjamín Villegas Basavilbaso. Obra citada. págs. 31 y 32.

por su órgano". (19)

Esta teoría, expuesta por Gierke, ha sido también criticada por considerar a la persona colectiva como ente integrado por personas físicas pero que contribuye - en sí una nueva personalidad, que tiene una voluntad propia y un ámbito de acción propio. Esta nueva unidad que quiere y obra como persona colectiva invisible, como substancia inmaterial, no tiene -dice Ferrara- existencia objetiva y mucho menos una existencia natural". (20)

Por otra parte, la tesis de Gierke es en el sentido de que los organismos tienen su propia capacidad de querer, su propia voluntad, entrando así en el terreno de lo ficticio, pues desde el punto de vista psíquico la voluntad sólo es concebible en el individuo. "Ciertamente -considera Ferrara- el derecho objetivo puede establecer que los efectos de ciertos actos de voluntad se produzcan por el grupo de los asociados..., pero no debe confundirse esta apariencia con la realidad, y creer que la personalidad colectiva quiere". (21)

Deduciendo, diremos que el Estado, al igual que el resto de las personas jurídicas públicas, manifiesta su voluntad por medio de personas físicas, de modo que la voluntad del Estado y de todas las demás personas

(19).- Ferrara. TEORIA DE LAS PERSONAS JURIDICAS. Traducción española. Madrid, 1929. Pág. 189 y sigs.

(20).- Ferrara. Obra citada. Pág. 198.

(21).- Ferrara. TEORIA DE LAS PERSONAS JURIDICAS. Traducción española. Madrid, 1929. Pág. 200.

Jurídicas públicas ha de estar vinculada forzosamente a la voluntad de los individuos u órganos.

Administrar implica organizar, y la Administración es por lo tanto "Un conjunto coordinado de autoridades y servicios que determinan una estructura". (22)

"Desde el punto de vista subjetivo, la administración, como dice Ferraris, puede ser considerada como un sistema de órganos constituidos como oficios públicos, mediante los cuales el Estado (latu sensu) provee permanentemente al ejercicio activo de su autoridad para la satisfacción de las necesidades colectivas". (23)

De lo anterior concluimos que el Estado desempeña su función administrativa por medio de una adecuada organización, que en sí es la Administración Pública, y atendiendo a la división de trabajo se crea la división de poderes, dentro de los cuales va siendo cada vez más importante ya que va absorbiendo a los demás el Poder Ejecutivo (actividades que corresponden a particulares).

(22).- Benjamín Villegas Basavilbaso. Obra citada. Pág. 251.

(23).- Ferraris, Diritto Amministrativo, t.1., pág. 99 (Cita de Benjamín Villegas Basavilbaso. Obra citada.- Pág. 251.

Luego entonces el Estado sirve a la colectividad por medio de lo que conocemos como Administración Pública. Para ello, según el artículo 89 de la Constitución, el Presidente nombra el número de Secretarios necesario, que entre otras facultades tienen la de presentar proyectos de Leyes o Reglamentos al propio Presidente de la República para que éste a su vez pueda presentar iniciativas para legislar sobre esa materia. Asimismo los Secretarios de Estado desempeñan sus funciones por medio de organismos supeditados a ellos, y éstos, los organismos, actúan por medio de sus órganos o personas encargadas de ejecutar determinada actividad para el logro de la prestación de los servicios públicos.

Así pues, podemos entender como organismos administrativos el complejo de órganos tendientes al cumplimiento de las finalidades del Estado. En otras palabras, es el conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o Institución administrativa.

INCISO VI.- ORGANO.- Siempre que se pretende hacer un estudio sobre administración pública se impone la necesidad de realizar previamente un somero análisis del Estado: "La identidad de Estado y orden jurídico resulta patente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como sociedad "políticamente organizada". (24) Dicho más correctamente, el Estado es

(24).- Hans Kelsen. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Traducción de Eduardo García Máynez. Imprenta Universitaria. México, 1949. Pág. 200.

una organización política, un orden coercitivo. En suma, "El Estado -es una sociedad políticamente organizada, por que es una comunidad constituída por un orden coercitivo, y este orden es el derecho". (25) El poder del Estado, -entonces, sólo puede entenderse en virtud de un orden normativo que regule la conducta del hombre en sociedad. "El poder social es esencialmente correlativo de la obligación social, y ésta supone el orden social o, lo que equivale a lo mismo, la organización social". (26)

El poder social o Estado se hace realidad a través de sus órganos, personas éstas a las que se ha encomendado por ley una función. Dicha función unida a muchas más en forma concatenada, habrá de dar por resultado una adecuada organización administrativa, que a la vez redundará en beneficio de la colectividad mayoritaria.

México es un país eminentemente agrícola, además de revolucionario, pero los resultados de la revolución agraria no han sido correlativos a la inspiración original. El campesino hizo la revolución y con ello ha cumplido su cometido. Al triunfo de la revolución el poder social queda en manos de personas llamadas revolucionarios, y, como el poder social es correlativo de la obligación social, el deber de los revolucionarios surgidos del movimiento será compensar al campesino la sangre derramada. Más adelante hablaremos de la realidad jurídica y social, de las soluciones dadas, de las que están por darse y de las que, a nuestro juicio, podrían colaborar -

(25).- Idem. Pág. 201.

(26).- Ibidem. Pág. 201.

con el agro para su mejoramiento general.

Concepto de órgano estatal.- "La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano". (27) Cada una de estas personas habrá de realizar una función específica que previamente le ha sido impuesta por el orden jurídico. De acuerdo con la función que desempeñe será su calidad de órgano. "Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora de derecho". (28) Entonces el cargo jurídico específico es el que va a dar al individuo su carácter de órgano estatal. "Las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término, son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como -órgano-; dicha persona tiene el derecho de recibir un salario que se paga con cargo al erario.(29) Por tanto no debemos confundir la palabra órgano estatal en su sentido estricto como sinónimo de funcionario, con la palabra órgano en su sentido amplio. Hans Kelsen nos da como ejemplo al ciudadano que vota en elecciones; este ciudadano realiza una muy importante función al intervenir en la creación del órgano, pero no es órgano del Estado estrictamente hablando, esto es, no es un funcionario.

(27).- Hans Kelsen. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Traducción de Eduardo García Máynez. Imprenta-Universitaria. México, 1949. Pág. 203.

(28).- Idem. Pág. 203.

(29).- Hans Kelsen. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Traducción de Eduardo García Máynez. Imprenta-Universitaria. México, 1949. Pág. 204.

manifestación de la potestad del Estado y se concreta en un conjunto de funciones, de poderes y de medios; el segundo está constituido por la persona o por las personas físicas encargadas del puesto público y por medio de las cuales quiere y consigue sus propios fines.

Los actos realizados por los titulares de los órganos se consideran como actos del Estado. Aquel acto que realiza un individuo que tiene el carácter de órgano del Estado por las atribuciones que le son conferidas, se considera como acto del Estado porque solamente por medio de personas físicas el Estado puede realizar sus funciones.

Al hablar de las instituciones estatales, estamos imputando al Estado la actividad de los individuos que manejan dichas instituciones. La actuación de tales individuos se imputa al Estado y se considera como función de éste, pues los individuos que actúan tienen calidad de órganos estatales, desde el punto de vista estricto y material, y sobre todo porque legalmente los gastos necesarios para desempeñar tales actividades son pagados por el fisco, quien a la vez percibe sus ingresos de esas mismas actividades. Formalmente dichas funciones son al mismo tiempo jurídicas, ya que significan el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos subjetivos. El orden jurídico se ejecuta mediante estas funciones; al mismo tiempo las normas jurídicas que tales funciones realizan son normas de determinado tipo caracterizado materialmente, no son de cualquier clase.

El concepto de Estado que corresponde a esta-

noción de imputación es distinto del que ve al Estado como un orden jurídico total. Aquel es material y éste formal. El concepto material al aparato burocrático o sistema de normas que constituyen al "fisco" y fijan las actividades de los funcionarios pagados por éste. Desde este ángulo el Estado se ve como un orden jurídico parcial, diferente del orden total según un criterio material.

El concepto material del Estado es secundario, se limita a un grupo integrado por los funcionarios. El concepto formal se refiere al grupo más amplio, que comprende a todos los individuos sometidos al orden jurídico, aunque no sean "órganos" estatales.

El Estado como sujeto de imputación, es la personificación del orden jurídico total o parcial. Si se interpreta una acción humana como acto del Estado, esto es, si se imputa al Estado dicha acción, se está suponiendo de antemano la validez del orden jurídico. Tal acción podrá ser juzgada según un criterio formal, es decir, una imputación al Estado en sentido amplio, o bien material, esto es, una imputación en sentido estricto. Pero de todas formas el criterio es jurídico y válido.

El orden jurídico sólo puede ser creado y aplicado por los individuos que el mismo orden designa. Este orden jurídico va a decir qué individuos han de realizar tales funciones y cuál es el proceso por el cual un individuo ha de ser considerado órgano. Puede crearse un órgano por nombramiento, por elección o por sorteo. Un órgano será "nombrado" siempre por otro órgano individual

superior. Será "electo" por un órgano colegiado, integrado por individuos que legalmente están subordinados a él. Será creado por "sorteo" cuando un órgano superior otorgue la calidad de órgano subordinado a uno entre varios - cuyas calificaciones personales les permitan legalmente - participar en dicho sorteo.

Finalmente los órganos se dividen en simples y compuestos. Son simples cuando la función se realiza por el acto de un solo individuo y son compuestos cuando la función se realiza por actos convergentes de varios individuos. Cuando la función está integrada por varios actos concatenados, el individuo que realiza uno de esos actos se denomina órgano parcial. Las funciones parciales integran una función total. Puede integrarla de dos maneras: cuando los actos de los órganos parciales tienen el mismo contenido y cuando los actos de los órganos parciales tienen contenidos distintos. Una función puede consistir en dos o más actos parciales. El acto de un órgano colegiado se realiza de acuerdo con los principios de unanimidad o de mayoría.

INCISO VII.- COMPETENCIA.- "El acto administrativo puede definirse como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos". (31)

(31).- Rafael Bielsa. DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. Ed. Tomo II. Roque Depalmar Editor. Buenos Aires, 1955.- Pág. 13.

La definición de acto administrativo corresponde, en sí, a un inciso posterior de este capítulo y sólo nos interesa por ahora en razón de la competencia. El acto administrativo, como decisión de autoridad administrativa, ocupa en este momento nuestra atención en virtud de que no es suficiente su procedencia, sino que en rigor hay que considerar el requisito exigido a la propia autoridad administrativa de que sea competente para ejecutar el acto, que lo realice cumpliendo las funciones y atribuciones que la ley le señala. La autoridad administrativa no puede ejecutar o dictar un acto si éste, por su naturaleza, es de la competencia de otra autoridad, pues en tal caso dicho acto nace viciado de radical incompetencia.

La incompetencia puede ser por la materia, por el grado o por el territorio. Así, el acto de una autoridad respecto de una materia que está fuera de su órbita de competencia, está viciado de incompetencia radical. También lo está el acto de una autoridad inferior que invade directamente la esfera de la superior y del mismo modo lo estará el acto de una autoridad superior que usurpa en forma directa las funciones de la inferior. Y por último, también está viciado de incompetencia el acto de una autoridad de determinada circunscripción que por razón territorial corresponda realizar a otra.

Las tareas, por ejemplo, pueden ser ejecutadas por una autoridad distinta de la obligada; pero cuando se trata estrictamente de la competencia, no puede una autoridad (a menos que esté autorizada para ello), realizar un acto que no le corresponde en vista de la índole y extensión de las atribuciones, pues en este caso cae en

usurpación de autoridad y por lo tanto es incompetencia radical.

La competencia se fija por la ley. La competencia se determina siempre por la índole y extensión de las atribuciones, en tanto que repetimos, las tareas son sólo operaciones técnicas, que incluso pueden no ser jurídicas, y que pueden ser realizadas por otro que no sea el directamente responsable de las mismas.

En resumen, un acto administrativo no puede ser ejecutado sino por la autoridad que expresamente determine la ley, a menos que se haya dictado una delegación al respecto.

Así como en Derecho Procesal "La competencia es la medida que posee el órgano judicial para el ejercicio de la jurisdicción, la competencia en el Derecho Administrativo es la medida que posee el órgano administrativo para el ejercicio de las atribuciones conferidas por el Derecho objetivo". (32) "Todo ejercicio de funciones -dice Bielsa- importa una atribución, y la esfera de atribuciones se llama competencia".

Dicho de otra manera y en virtud de que el Derecho Administrativo adopta en ocasiones el régimen de Derecho Privado, cabe anotar la significación que el concep

(32).- Rafael Bielsa. DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a. Ed. Tomo II. Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1947, - Pág. 64.

to competencia tiene en el propio Derecho Privado, o sea, "la porción de la jurisdicción que se atribuye a los Tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional. Se distingue lógicamente de la jurisdicción como el todo se distingue de las partes". (33)

Por añadidura, la competencia administrativa es una porción de poder dada a un funcionario para atender determinados asuntos de la administración, y decimos que un funcionario es competente cuando la ley le otorga facultades para conocer determinados negocios de la administración.

El maestro Gabino Fraga dice que los caracteres de la competencia, son de la administrativa, los siguientes: (34)

- 1.- Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- 2.- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- 3.- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- 4.- La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

(33).- Eduardo Pallares. DERECHO PROCESAL CIVIL. Pág. 120.

(34).- Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 150.

5.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

INCISO VIII.- ACTO ADMINISTRATIVO.- "El acto administrativo, dice Marcel Hauriou, es una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho, frente a los administradores, emitidos por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio". (35) Aquí Marcel Hauriou hace referencia específica al acto jurídico administrativo, aunque sabemos también que en la esfera de los actos administrativos ocupan un lugar muy importante los actos materiales, "que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedentes jurídicos de los actos administrativos". (36).

Ferraris define al acto administrativo, sin mencionar su calidad de acto jurídico o de acto material, como "decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos". (37)

(35).- Cita del maestro Serra Rojas. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1959. Pág. 266.

(36).- Andrés Serra Rojas. Obra citada. Pág. 265.

(37).- Ferraris. Cita de Rafael Bielsa. DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. Ed. Tomo II. Roque Depalma Editor. Buenos Aires.

Entonces los actos administrativos son actos materiales, y jurídicos a través de los cuales se manifiesta la función administrativa. Recordemos que la función administrativa es la "actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (38)

Dadas las anteriores definiciones, destacamos en la proporcionada por Ferraris los siguientes elementos, en virtud de parecernos muy completa:

a).- Es una decisión, a través de la cual la administración pública expresa su voluntad y la dirige a una finalidad concreta.

b).- Esa decisión puede ser de carácter general o bien especial. En el primer caso se está considerando el acto administrativo es general. En el segundo se está haciendo referencia a un caso o a varios casos, en su individualidad, y entonces el acto administrativo es especial.

c).- La propia decisión de autoridad administrativa es tomada en ejercicio de sus funciones.

d).- Por último, se refiere a derechos, deberes.

res e intereses de las entidades administrativas, o bien de particulares respecto de aquéllos. Esto es, el acto nace de la actividad jurídica de la administración pública y se dirige a producir efectos jurídicos.

"Y por lo que toca a la índole de los actos administrativos, adoptamos la clasificación que hace el maestro Fraga de acuerdo con el ángulo desde el cual se les ve". (39)

A) Por su naturaleza se clasifican en actos materiales y actos jurídicos. Los actos materiales son los que no producen efectos de derecho. Los actos jurídicos son los que sí dan origen a consecuencias jurídicas y por lo tanto son los que nos interesan.

B) Por las voluntades que influyen en la creación del acto, se dividen en:

a.- Actos en que interviene una sola voluntad,
y

b.- Actos en que concurren varias voluntades.

Así encontramos en la categoría de los actos en que interviene una sola voluntad al acto colegial, que emana de un órgano único de la administración, por ejem_

(39).- Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. 9a. Ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1962. Págs. 269 y siguientes.

pló los actos que surgen de los diferentes Consejos, Juntas o Cuerpos Municipales. Y en la categoría de los ac-tos en que concurren varias voluntades, encontramos el ac-to complejo, que emana de las voluntades de varios órga-nos administrativos, por ejemplo de un acuerdo presiden-cial que interesa a diversos ramos de la administración y que por lo tanto debe ser refrendado por los Secretarios-de Estado responsables de cada uno de esos ramos.

Hay también casos en que la concurrencia de - voluntades dé nacimiento a varios actos sucesivos, rela-cionados y hasta dependientes uno de otro.

Y hay actos que provienen de un determinado - órgano pero cuyos efectos no se producen hasta que viene un acto especial, nacido de otro órgano, a aprobarlos. - Aquí, del acto superviviente depende la eficacia del primero en tiempo.

El acto unión depende también de varias volun-tades, pero éstas no persiguen fines iguales ni dan naci-miento a una situación jurídica individual. Ejemplo: Nom-bramiento de un empleado público.

En el contrato concurren también varias volun-tades. Como hay contratos administrativos, se trata de -actos de derecho administrativo, aunque no pueda llamarse propiamente actos administrativos.

C).- Según la relación entre voluntad creadora del acto y ley, los actos administra-

tivos se dividen en:

a.- Acto obligatorio, que consiste en el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. Aquí la ley determina cuál es la autoridad competente para actuar, como debe actuar y en qué condiciones, de tal modo que no exista el problema de la diversidad de resoluciones.

b.- Acto discrecional, que se realiza cuando la ley dá oportunidad a la Administración de decidir si debe obrar o no, cómo y en qué momento. Normalmente la ley concede facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, más bien respecto de algunos elementos del mismo (motivo u objeto), y no respecto de la realización del acto en su totalidad.

El acto obligatorio y el acto discrecional tienen diversas conexiones. Ocurre, por ejemplo, que la ley otorgue discreción para juzgar si existe un motivo que provoque la intervención de la autoridad, pero obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que se concluye que existe ese motivo, o bien sucede que la ley fije los motivos y deje en libertad a la autoridad para determinar el contenido de su actuación.

D).- De acuerdo con el radio de acción de los actos administrativos, éstos pueden ser:

a.- Internos, que sólo producen sus efectos -

en el seno de la organización administrativa. Ejemplo: - Actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, así como los referentes a la regularización interna de los actos y procedimientos de la administración, y que persiguen el logro del buen funcionamiento de ésta: medidas de orden y disciplina para la buena marcha de las oficinas burocráticas, - reglamentaciones para los procedimientos que deben seguir se en el despacho de los asuntos, etc.

b.- Externos, que tienen trascendencia fuera de la organización administrativa, por ejemplo, los actos administrativos a través de los cuales el Estado realiza sus principales actividades: prestación de servicios a - su cargo y control de actividades de los particulares.

E).- Por sus fines, es posible dividir los actos administrativos en:

a.- Actos preliminares y de procedimiento, -- también denominados actos instrumentales, que son un medio para realizar las resoluciones y decisiones.

b.- Resoluciones y decisiones, que son el - - principal fin de la actividad administrativa. También se denominan actos principales.

c.- Actos de ejecución, que pueden ser, bien materiales, bien de orden jurídico, y cuyo cometido es hacer que se cumplan por fuerza las decisiones y resoluciones administrativas cuando el obligado no cumple por vo-

luntad propia.

F).- Por su contenido los actos administrativos se pueden dividir en:

a.- Actos encaminados a ampliar la esfera jurídica de las personas particulares: condonación, licencias, autorizaciones, etc.

b.- Actos limitativos de la esfera jurídica: - expropiación, sanción, ejecución, etc.

c.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho: certificación, autenticación, notificaciones, etc.

G).- Los actos de admisión son los que dan acceso a un grupo de particulares, en número limitado, o que se hallan en condiciones especiales: admisión a instituciones públicas de asistencia, de enseñanza, etc., existiendo el derecho de los particulares a exigir las prestaciones de los servicios públicos a los cuales han sido admitidos.

H).- Actos de aprobación son aquellos por medio de los cuales las autoridades superiores otorgan su consentimiento para que produzcan los efectos los actos de autoridades inferiores.

I).- Autorización o licencia es el acto admi-

nistrativo mediante el cual se libra un obstáculo establecido por la norma legal para que un particular ejerza determinado derecho. Ejemplo: licencia de construcción.

J).- La autorización es distinta de la CONCESION, pues en este caso no se presupone un derecho del particular, sino que la CONCESION viene a crear tal derecho. Ejemplo: concesión minera.

Nuestra legislación, sin embargo, no precisa tal distinción en forma expresa, denominando indistintamente permisos o CONCESIONES a actos que tienen el mismo contenido e idénticos efectos jurídicos. Dentro de nuestro régimen legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos, los cuales son exigidos para reglamentar o restringir la libertad o propiedades de los individuos. Ejemplo: Explotación forestal de propiedades privadas (Ley Forestal), colonización de tierras agrícolas (Ley Federal de Colonización), etc.

Por su finalidad resulta justificado el sistema legal de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad por medio de licencias, permisos o autorizaciones: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". (Artículo 27 Constitucional).

La concesión administrativa es una de las instituciones más indefinidas, ya que sirve para "denominar actos del Poder Público que no tienen entre sí ninguna semejanza aparente y en otros casos actos de naturaleza similar se denominan indistintamente contratos, conce-

siones, permisos, licencias o autorizaciones. Prácticamente el término concesión sólo está usado correctamente cuando sirve para denominar los actos del Poder Público - que facultan a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación". (40)

La concesión de servicios públicos puede definirse como "un acto administrativo -contrato de derecho público por el cual se atribuye a una persona (persona física o jurídica, aunque esta última es la más común, porque se trata en general de sociedades anónimas) con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública". (41)

Al hablar de concesión de servicios públicos lógicamente estamos haciendo referencia a la gestión de un servicio público considerado en su unidad orgánica. La concesión de servicios públicos supone la "explotación" de un servicio por el concesionario. La concesión del servicio público finaliza con la gestión del servicio público, o sea al vencer el término de su duración. Obviamente en la concesión de servicio público el objeto es el servicio mismo. En este punto creemos conveniente subrayar que el servicio público comprende tanto a los servicios propios como a los impropios. Los primeros dice Bielsa, "son los que presta o debe prestar el Estado di-

(40).- Gabino Fraga. Obra citada. Pág. 241.

(41).- Rafael Bielsa. Obra citada. Pág. 217.

rectamente o por concesionario" (42) y los segundos son "aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas; pero respecto a los impropios no es el Estado quien los presta ni concede su prestación, sino que sólo los reglamenta, y a veces simplemente su ejecución y el precio que paga el usuario". (43)

El servicio público debe ser prestado por la Administración pública y éste es el elemento fundamental de la noción de servicio público, de manera que si es un concesionario quien va a prestar el servicio, éste sigue siendo servicio público propio porque de todas formas es una actividad que está realizando la Administración pública, así sea indirectamente o por concesionario.

(42).- Rafael Bielsa. Obra citada. Pág. 217.

(43).- Idem. Pág. 217.

En resumen:

Es menester alcanzar la justa distribución de la tierra, del dinero y de otros bienes de producción, - porque mientras se logra un avance en la explotación de - la tierra como bien de capital, los demás bienes que generan también riqueza están en poder de pocos; pero estos - últimos están organizados con la técnica más avanzada.

La organización y el control de la explota_ ción de la tierra queda a cargo del Estado y la técnica - de organización y administración debemos reconocerlos, se encuentra muy atrasada.

Desde el punto de vista jurídico político, el problema agrario se ha tomado más como problema político- que como técnico administrativo, pero dadas las condicio- nes actuales, la organización estatal, en cuanto a la téc nica administrativa, debiera tener un incremento muy por- encima de las empresas privadas que tienen a su cargo los demás medios de producción. De ahí que al estudiarse el Derecho Agrario y al abordar los problemas de esa índole- deben ante todo hacerse análisis conscientes de la técni- ca de la administración, razón por la cual este capítulo- ha sido destinado al estudio de los principales conceptos del Derecho Administrativo, mismos que nos facilitarán el desarrollo de los capítulos subsecuentes de este trabajo.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION AGRARIA.

- 1.-Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 2.-Secretaría de Agricultura y Ganadería y su Reglamento.
- 3.-Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 4.-Secretaría de Recursos Hidráulicos y su Reglamento.
- 5.-Comisión Agraria Mixta.

INCISO I.- LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS-
DE ESTADO.- El artículo 80 de la Constitución establece
que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutiv
vo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará -
"Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Dada la complejidad en el despacho de los neg
ocios de los gobiernos modernos, ha de aplicarse una div
isión del trabajo adecuada para mejor distribución de -
las tareas gubernamentales, y a esa virtud tenemos que -
el artículo 90 Constitucional dice textualmente que "Par
a el despacho de los negocios del orden administrativo-
de la Federación habrá el número de secretarios que esta
blezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los -
negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría." -
Asímismo vemos que ha sido preocupación constante de los
gobiernos, desde nuestra independencia, reglamentar la -
actividad de los colaboradores del Presidente de la Repúb
lica: por decreto de 8 de noviembre de 1821 se estable-
cieron cuatro ministerios denominados Secretaría de Estad
o y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores;
Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Secret
aría de Guerra y Marina y Secretaría de Hacienda (1) -
Otras leyes al respecto fueron expedidas en 29 de diciemb
re de 1836, 13 de junio de 1843 y 22 de abril de 1853.-
Por esta última se crean las bases para la administrac
ción de la República, que ordenan la existencia de cinco
Secretarías de Estado: La de Relaciones Exteriores; la-

(1).- Directorio del Gobierno Federal.-Poderes Legislativ
vo, Ejecutivo y Judicial.-1950.-Dirección Técnica -
de Organización.-Secretaría de Bienes Nacionales e
Inspección Administrativa.-México D.F. Pág. 47.

de Relaciones Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; la de Guerra y Marina, y la de Hacienda. Como dejamos dicho en el Capítulo I, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio fue destinado a ser el principio del gran desarrollo de la República Mexicana, siendo el antecedente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Otras leyes sobre el particular se dictaron en 23 de febrero de 1861, 13 de mayo de 1891, 13 de marzo de 1917, 13 de abril de 1917.-

(2) La sucesión de estas leyes nos da la pauta para considerar que siempre ha habido la preocupación de legislar sobre las funciones del Ejecutivo para adecuar la actividad a las realidades sociales del momento histórico que se vive. En el mismo año de 1917 se dicta una nueva Ley de Secretarías de Estado, en 25 de diciembre, publicada en el Diario Oficial de 31 del mismo mes, que se creó como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas, e Industria, Comercio y Trabajo. A su vez los Departamentos se denominaron: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y Contraloría.

Una nueva Ley de Secretarías de Estado, de 22 de marzo de 1934, publicado en el Diario Oficial de 6 de

(2).- Andrés Serra Rojas. DERECHO ADMINISTRATIVO. México. 1959. Págs. 401.

abril del mismo año, dice en su artículo 1o. "Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: La Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Guerra y Marina; la Secretaría de Economía Nacional; la Secretaría de Agricultura y Fomento; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; la Secretaría de Educación Pública; el Departamento de Trabajo; el Departamento Agrario; el Departamento de Salubridad Pública; el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; el Departamento del Distrito Federal; la Procuraduría General de la República; la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y los Gobiernos de los Territorios Federales.(3)

La creación del Departamento Agrario va a obedecer a lo dispuesto por la Fracción XI del artículo 27 Constitucional, que en la parte conducente dice: "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..." La importancia de la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se hace consistir en la inclusión de este Departamento Agrario cuya creación dará cumplimiento a la fracción antes mencionada del Artículo 27 de la Constitución.

(3).- Directorio del Gobierno Federal.- Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- 1950.- Dir. Técnica de Org.- Srta. de B. Nacionales e Inspección Admva. México, D.F. Págs. 49 y 50.

En la Ley posterior, de Secretarías y Departamentos de Estado (30 de diciembre de 1935, publicada el 31 del mismo mes y año), se estableció (Art. 1o.), que las dependencias que constituyan el Ejecutivo, en cuanto a las Secretarías, eran las mismas que estableció la Ley de Secretarías de 22 de marzo de 1934, pero las modificó por cuanto a los Departamentos, Tales dependencias fueron: ...Departamento de Trabajo; Departamento Agrario; Departamento de Salubridad Pública; Departamento Forestal y de Caza y Pesca; Departamento de Asuntos Indígenas; Departamento de Educación Física y Departamento del Distrito Federal. En esta nueva Ley se crea el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, así como el Departamento de Asuntos Indígenas, dentro de la materia agraria.

En las subsiguientes Leyes, de 1939 y 1940, no hay reforma en lo que respecta a órganos agrarios, si no hasta la Ley de 1946 publicada en el Diario Oficial de 9 y 21 de Diciembre del mismo año, en que se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Esta Ley es el antecedente inmediato de la vigente, que es de 24 de diciembre de 1958 y que establece en su artículo 1o. que para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Patrimonio Nacional; Secretaría de Industria y Comercio; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría

de Educación Pública; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Presidencia; Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; Departamento de Turismo, y Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2o.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: 1.-- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo... VII.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

En las fracciones transcritas queda claramente señalado que la Secretaría de Gobernación es el órgano del Ejecutivo que en forma directa representa al Presidente de la República ante los tres Poderes y ante todos los demás órganos de la Administración Pública, tanto del propio ejecutivo como de las Entidades Federativas y Municipios, por lo que adelantamos que en los conflictos que puedan presentarse en el funcionamiento entre dependencias del Ejecutivo o de los Estados, la autoridad para resolver tal situación será el Secretario de Gobernación, en tanto por ministerio de ley le corresponde conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes.

Concretándonos a transcribir lo referente a--

las dependencias que están directamente conectadas con nuestro tema relativo a Administración Agraria, tenemos que el artículo 9o. de la ley que nos ocupa establece en lo conducente:

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

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

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

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

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

VII.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y Ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

.....

X.- Cuidar de la conservación de los suelos -

agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores;

XI.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

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

.....

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

ARTICULO 12.- A LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS -
 RESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:-

I.- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y alveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

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

.....

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 compete realizar al Gobierno Federal y por sí o en cooperación con los gobiernos 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 de las cuencas con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Co-

zación;

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;..."

ARTICULO 17.- "AL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION 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 rurales;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fondo legal correspondiente;

IV.- Intervenir en la titulación y 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 lí

mites y deslinde 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 no corresponde a otras entidades u organismos;

IX.- Planear, organizar y promover 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 y 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 nacionales;

XIV.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos promoviendo el me-

joramiento de la población rural, en especial, de la población ejidal excedente, y

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

El artículo 92 de la Constitución, en su parte primera, establece que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Si relacionamos esta primera parte del artículo citado con las funciones que corresponden a las dependencias del Ejecutivo, que acabamos de transcribir, nos encontramos con que cualquier disposición emanada directamente del Presidente de la República, tendiente a la solución integral de los problemas del campo, deberá ir con el refrendo ministerial de todos los que intervienen en el ramo de la agricultura. Ahí encontramos ya un problema de índole político administrativo, ya que si en un momento determinado el Secretario de Agricultura no estuviese de acuerdo con alguna disposición al respecto dada por el Presidente de la República, esto podría ocasionar un trastorno en el desarrollo de la política agraria, ya que como la misma Constitución establece, sin el requisito del refrendo las órdenes, decretos y reglamentos no serán obedecidos. E igual suerte correrán los reglamentos, decretos y órdenes si el Secretario de Agricultura está de acuerdo en dar el refrendo ministerial y el Secretario de Recursos Hidráulicos o el de otra dependen-

cia no están de acuerdo.

El mismo artículo 92 en su segunda parte dice 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, de donde se deduce que los jefes del Departamento están considerados constitucionalmente en un rango de inferioridad con respecto a los Secretarios de Estado, en virtud de que su función es meramente administrativa y están en la situación de sólo obedecer las órdenes emanadas del Presidente de la República. (4)

En materia agraria tenemos los dos tipos de dependencias y en un momento dado puede haber confusión respecto a cuál tiene un rango más elevado, si los Secretarios de Estado como es el de Agricultura y Recursos Hidráulicos, o bien el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. De una manera superficial podríamos decir que el rango en política agraria corresponde en primer lugar al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que según el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fracción 1, dice que corresponde a este Departamento aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así --

No obstante el comentario, el artículo 21 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que "Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

como las leyes agrarias y sus reglamentos. Pero por otro lado, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución, los Secretarios de Estado son de mayor rango en virtud de que los actos del Presidente de la República concretizados en reglamentos, decretos y órdenes, para ser obedecidos deben estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

Estos breves planeamientos parece que se pueden resolver con suma facilidad dada la realidad política del país, ya que en última instancia el Jefe nato del Ejecutivo es el Presidente de la República y tanto los Jefes de Departamento como los Secretarios de Estado son simplemente sus auxiliares. Podríamos decir incluso que son los empleados de confianza del señor Presidente y así como éste puede dictar órdenes, reglamentos y decretos sobre determinada materia, también puede dictar la orden al Secretario del Despacho para que firme de conformidad, o en su defecto pedirle su renuncia o dictarla.

Insistimos, dada nuestra política el problema se resuelve como ha quedado expuesto. Pero analizando con más detenimiento la situación nos encontraremos con las complicaciones de índole tanto política como administrativa que van a entorpecer el desarrollo integral de nuestra reforma agraria, adelantándonos a decir que gran parte del retraso en la solución de los asuntos agrarios se debe al inadecuado funcionamiento de los elementos que componen los organismos relacionados con la materia. Ello nos obliga a hacer el análisis de cada uno de los organismos agrarios y al final encontrar los problemas

que provocan tanto la pluralidad de órganos como la pluralidad de funciones que entorpecen la economía procesal en los órganos agrarios.

INCISO 2.- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA Y SU REGLAMENTO.- En las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", suscritas por Antonio López de Santa Anna en 22 de Abril de 1853, se establece: Artículo 1o.- Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:... De Fomento, Colonización, Industria y Comercio... 3.- Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, son los siguientes: Formación de la estadística general, de la Industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan. La colonización, las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola minera y fabril....

En 1917 la materia agraria queda encomendada a la Secretaría de Fomento, una de las ramas en que se subdividió el Ministerio anterior.

En la ley de Secretarías de marzo de 1934, expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, se le denomina Secretaría de Agricultura y Fomento, teniendo casi las mismas funciones que le concede la Ley vigente, a excepción de algunas que ahora están encomendadas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos o al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por ejemplo, la fracción cuarta del artículo 7o. de la citada ley de 34 es-

tableció que corresponde a la mencionada Secretaría despachar todo lo relativo a colonización ..., la fracción-sexta: Dirección, organización y control sobre los trabajos de hidrología que se desarrollen en cuencas, cauces y alveos de aguas nacionales; y la séptima: Concesiones, reconocimientos de derechos y autorizaciones para aprovechamiento de aguas nacionales, y en general, todo lo que con dichas aguas de relaciona, con opinión de la Secretaría de Economía Nacional.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939 la citada Secretaría conserva su nombre de Agricultura y Fomento, y es hasta la Ley de 7 de diciembre de 1946 cuando es cambiado el nombre por el de Secretaría de Agricultura y Ganadería, estableciéndose en la citada ley que corresponderá a la Secretaría de Agricultura y Ganadería el despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola forestal y ganadera así como de la caza y sus aspectos de crédito y experimentación (art. 9o.) y en el Reglamento de la mencionada ley se establece (art. 7o.), que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería: I.- organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera y de caza en todos sus aspectos; II.- Difundir los mejores métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería y de la caza... V.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola... XII.- Organizar el Registro Agrario Nacional con la cooperación del Departamento Agrario... XXVI.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales... XXIX.- Manejar la polí-

tica de colonización con la cooperación de la Secretaría de Gobernación....

Como se desprende de las funciones transcritas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, encontramos que por un lado se han ampliado, pero por otro se han restringido en tanto se va a tomar en consideración la existencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos - creada en la citada ley de 7 de diciembre de 1946. Así mismo se le otorga la facultad para organizar el Registro Agrario Nacional con la cooperación del Departamento Agrario. Esta facultad ya correspondía a dicho departamento, según la ley de 15 de enero de 1934, que lo creó.

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos - de Estado, expedida con fecha 24 de diciembre de 1958, - en lo relativo a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en lo esencial continúa concediéndole las mismas facultades, a excepción de aquellas que corresponden en forma especial y concreta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por ejemplo lo relativo al Registro Agrario Nacional, al manejo de los terrenos baldíos y nacionales y al manejo de la política de colonización. Resulta obvio hacer transcripción de todas y cada una de las facultades que otorga la citada ley al organismo que nos ocupa y en última instancia ya hicimos mención, en lo conducente, a las citadas facultades en el inciso primero de este capítulo, de donde deducimos que la Secretaría de Agricultura y Ganadería es la responsable de la conservación adecuada de los recursos naturales no renovables y en lo particular de la producción agrícola y ganadera, de su promoción por medio de exposicio_

nes y encuestas, así como el comercio de los mismos productos, la fijación de los lineamientos técnico científicos de la actividad económica relativa a la agricultura y ganadería, caza y recursos forestales, y lo relativo al crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De la conjugación del funcionamiento de los organismos citados se esperan resultados positivos para el adelanto de nuestra Reforma Agraria, pero en nuestra realidad política encontramos que, dada esa conjugación, resultan confusas las actividades por una falta de coordinación en la técnica administrativa, y aún más si analizamos de cerca el funcionamiento interno de cada una de estas dependencias. Por lo que respecta a la reglamentación interna de la Secretaría que nos ocupa, basta decir que no se ha decretado nada, aunque se tiene noticia de que en el año de 1934 se dictó un estatuto interno para la citada dependencia y es el que podríamos considerar como vigente, o bien el que sirve de patrón para organizar su funcionamiento en cada sexenio. Es de lamentarse que, no obstante el interés de nuestros regímenes revolucionarios por la intervención cada vez más decidida en todos los ámbitos de la actividad económica, en materia administrativa aún nos encontramos en un estado de desarrollo incipiente, ya que no se ha tenido la atención de dictar un reglamento interno en forma de ley para estas dependencias de gran trascendencia para la vida económica del país. Aquí queda marcada con claridad la diferencia entre el ideal de nuestros gobernantes y -

la realidad técnica administrativa. Somos capaces de luchar por una intervención estatal más franca, pero indolentes para reglamentar nuestra propia actividad en las funciones públicas. Tal parece que eso es secundario, - que lo importante es crear organismos para determinado fin y el cómo funcionen interesa menos.

INCISO 3.- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS-Y COLONIZACION.- Esta dependencia del Ejecutivo tiene su origen legal en la fracción once del artículo 27 costitucional, que establece que "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".

Ya antes a este respecto, la Ley de 6 de enero de 1915 establecía en su artículo 4o. que "Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán: I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas 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 necesitan, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen".

Alrededor de la aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915, o en otras palabras, a efecto de dar cum-

plimiento al programa agrario de la Revolución, se crearon varias leyes según el sentir o forma de apreciar los problemas en cada nuevo régimen. Y así tenemos que por "Acuerdo de la Primera Jefatura sobre la Aplicación de la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 y sobre Jurisdicción de las Comisiones Agrarias, el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien acordar lo siguiente: Con el propósito de que se siga una política uniforme en la aplicación de la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915, que se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos, de los pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos, a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cuál el Ejecutivo de la Nación aún no legisla, esta Primera Jefatura ha tenido a bien hacer saber a las autoridades Locales y principalmente a las Comisiones Agrarias de los Estados, que es indispensable para la gradual y eficaz aplicación de la citada Ley que deben sujetarse a las siguientes disposiciones:" (5) Y por acuerdo de 19 de enero de 1916 se establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria: "Los nueve miembros que formarán la citada Comisión Nacional Agraria, según la Ley, serán los siguientes: El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato; Un representante de la Secretaría de Gobernación; Un representante de la Secretaría de Justicia; Un representante de la Secretaría de Hacienda; el Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento; El Jefe

(5).- Manuel Fabila. CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA.

de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento ; El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento; el Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento. La Comisión Nacional Agraria, así formada, nombrará un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, de acuerdo con el presupuesto adjunto, aprobado por esta Primera Jefatura". (6)

Después de este acuerdo vienen otras disposiciones de menor trascendencia y es hasta la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, suscrita por Alvaro Obregón, publicada en el "Diario Oficial" de fecha de 8 de enero de 1921, cuando con mayor amplitud se legisla sobre Dotaciones y Restituciones, Extensión de los Ejidos, Autoridades Agrarias, Tramitación de Expedientes, Indemnizaciones y Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, y en lo conducente la citada ley establece: Art. 1o. "Tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, -- mientras no se legisle sobre el fraccionamiento: I.- Los pueblos II.- Las rancherías; III.- Las congregaciones; IV.- Las comunidades, y V.- Los demás núcleos de población de que trata esta ley".

Art. 13.- "La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mí

(6).- Manuel Fabila. CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA. México 1941. Pág. 282.

nimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad". Art. 14 "El ejido se trazará en las tierras inmediatamente colindantes con los pueblos interesados, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones...."

Art. 20 "Para tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierra, y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consiguientes a aquellos, funcionarán las siguientes autoridades agrarias: I.- Una comisión Nacional Agraria; II.- Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o Territorio Federal y una en el Distrito Federal; III.- Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de municipalidad y en cada poblado en que así lo determine la Comisión Local respectiva, con aviso a la Comisión Nacional Agraria". Art. 21. "La Comisión Nacional Agraria tiene por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión, y será presidente nato el Secretario de Agricultura y Fomento o quien lo sustituya.- La Comisión Nacional Agraria tendrá las facultades y obligaciones siguientes: I.- Determinar, de acuerdo con el reglamento particular que fije la distribución del trabajo, en todos los expedientes que envíen las Comisiones Locales sobre los puntos que siguen: a) Si un pueblo no ha probado plenamente su derecho a una restitución de tierras, b) Si la reivindicación probada no afecta a otro núcleo de población"....

Art. 34 "La tramitación de los expedientes de ejidos será como sigue: I.- Toda solicitud de tierras -

por dotación se hará ante el Gobernador de la entidad política correspondiente, por escrito firmada por los peti
cionarios por sí y si no pudieren firmar, en su nombre -
 firmarán por ellos otros, ante dos testigos; 11.- La -
 primera autoridad política transcribirá a la Comisión Lo
cal respectiva, la solicitud presentada, agregando los -
 siguientes datos: a) Categoría política reconocida del
 poblado petionario; b) Ubicación de la tierra solici-
 tada; ..." Art. 35 "Es de utilidad pública la dotación
 de tierras suficientes a los pueblos, rancherías, congre
gaciones o comunidades que prueben la necesidad o la con
veniencia de obtener terrenos para su subsistencia". - -
 Art. 36 "Toda dotación de tierras da derecho al legíti-
 mo propietario de ellas a la indemnización correspon
diende"...

Art. 39 "Entretanto se expida una ley que de
 termine la manera de hacer el repartimiento de las tie-
 rras reivindicadas u obtenidas, de acuerdo con la presen
te; los pueblos, rancherías, condueñazgos, congregacio-
nes, tribus y demás corporaciones de población disfruta-
 rán en comunidad de las tierras que les pertenezcan". -
 Art. 40 "Para administrar las tierras comunales se nom-
 brará por los miembros de la comunidad una Junta de Apro
vechamiento de los Ejidos, de acuerdo con las siguientes
 disposiciones..." (7)

Viene a sustituir a la Comisión Nacional Agrá
ria, como órgano fundamental para la aplicación de las -
 leyes de la materia, el Departamento Agrario, creado por
 Decreto del Presidente Constitucional Substituto Abelardo
 (7) Manuel Fabila. Obra citada. Págs. 346-360.

L. Rodríguez, de 15 de enero de 1934 que en lo conducente dice: Art. 1o. Se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario. Art. 2o. Corresponde al Departamento Agrario: Estudio iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas; Tierras comunales de los pueblos; Dotaciones y restituciones de tierras; Fraccionamiento de latifundios, en su jurisdicción respectiva; Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas, Parcelamiento de ejidos; Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra; Exposiciones de productos de los ejidos; Registro agrario; Estadística ejidal; Cuerpo Nacional Consultivo; Delegaciones en los Estados; Comisiones mixtas agrarias; Comités Particulares Ejecutivos; Comisariados Ejidales; Procuraduría de pueblos (8).

El 22 de marzo de 1934 se promulga el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se van a señalar con más precisión las funciones del Departamento Agrario, y así el art. 1o. establece: En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades: I.- El Presidente de la República; II.- El Departamento Agrario; III.- Los Gobernadores de las Entidades Federativas; IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas; V.- Los Comités Ejecutivos Agrarios, y VI.- Los Comisariados Ejidales. Art. 2o. El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria. Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entienden por resoluciones definitivas, para los efectos de este artículo, aquellas que-

(8).- Manuel Fabila. Obra citada. Pág. 562 y siguientes.

pongan fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable. Art. 3o. El Departamento Agrario será el órgano superior encargado de la aplicación de este Código y en todo caso dependerá directamente del Presidente de la República. Art. 4o.- Dentro del Departamento Agrario se comprenderán: a) Una Delegación en cada Estado; b) El Registro Agrario Nacional; c) Oficina de Tierras, de Aguas, de Fraccionamientos y las demás dependencias que sean necesarias... Art. 6o.- Son atribuciones del Jefe del Departamento Agrario: a) Tener informado al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 158; b) Llevar el acuerdo y resolución del Presidente de la República todos los asuntos agrarios; Art. 7o. El Cuerpo Consultivo Agrario establecido por el inciso b) de la fracción II del artículo 27 constitucional se integrará con cinco miembros, que deberán reunir los siguientes requisitos... El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes atribuciones: a) Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República; b) Revisar y autorizar los planos-proyectos conforme a los cuáles hayan de ejecutarse las resoluciones presidenciales; c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario; d) Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las leyes agrarias, y e) Todas las demás que le señale este Código. (9)

Como vemos este ordenamiento viene a señalar-

(9).- Manuel Fabila. Obra citada. Pág. 566 y siguientes.

el funcionamiento del Departamento Agrario de reciente -- creación. Posteriormente sobrevienen cambios en la Ley - de Secretarías y Departamentos de Estado pero no es sino hasta la ley vigente, que fue expedida el 24 de diciembre de 1958, en que se va a operar un cambio que modifica la denominación de la dependencia citada y la llama Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con las facultades establecidas en el artículo 17 de la mencionada ley, - que transcribimos en páginas anteriores, en el inciso correspondiente a Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

De todos los asuntos que según la ley mencionada corresponde despachar al Departamento de Asuntos - - Agrarios y Colonización, encontramos que casi siempre debe estar actuando con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en relación estrecha con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

El Reglamento Interno del Departamento de - - Asuntos Agrarios y Colonización, que actualmente está vigente, es de 11 de noviembre de 1963, publicado en el Diario Oficial de 26 de noviembre de 1963, que viene a abrogar el Reglamento expedido en 15 de junio de 1960 publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 10. del mes de julio del mismo año. En el citado Reglamento Interior en forma específica se establece cuál es su competencia y organización administrativa. A continuación transcribimos la parte conducente del citado Reglamento: Art. 10. Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la dirección, el estudio y despacho de los -- asuntos que le encomiendan el artículo 27 Constitucional- el Código Agrario, el artículo 17 de la Ley de Secreta- rías

rías y Departamentos de Estado, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales que con la materia se relacionan. Art. 2o. Al frente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización habrá un Jefe, un Secretario General de Asuntos Agrarios, un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal y un Oficial Mayor. Art. 3o. Para la atención de las labores a que se refiere el artículo 1o. el Departamento además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que corresponde, 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; Organización Agraria Ejidal; Dirección General de Inafectibilidad Agrícola y Ganadera; Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas; Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal; Dirección General de Estadística Programa y Catastro; Dirección General de Colonias; Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías, Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, Dirección General de Bienes Comunales; Dirección General de Acción Social Agraria e Información; Delegaciones de Asuntos Agrarios. Art. 4o.- El Cuerpo Consultivo Agrario realizará las funciones que le marca el artículo 36 del Código Agrario y las que se derivan de las leyes y reglamentos relativos. (10)

(10).-Art. 36 del Código Agrario: Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario: I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su tramitación haya concluido. II. Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe. III.-Opinar sobre los expedientes de ejecución.

Art. 6. Son atribuciones del Jefe del Departamento: I.- - Acordar con el C. Presidente de la República. II.- Firmar con efectos de acatamiento en forma y para su puntual ejecución, y por ello anteponiendo a su última palabra "cúmplase", los acuerdos, reglamentos, decretos, órdenes y resoluciones que el C. Presidente de la República dicte en materia agraria, y de terrenos nacionales... III.- Representar al C. Presidente de la República... IV.- De conformidad con los lineamientos trazados por el C. Presidente de la República, encauzar la política del régimen en materia agraria;..... VIII.- Determinar las medidas adecuadas para el control legal, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos, así como la organización de actividades productivas complementarias o accesorias en los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y ganadera ejidal y colonias agrícolas, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina. IX.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal... XI.- - Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas, o entre sí... XIII.- Intervenir en la titulación y en el parcelamiento ejidal. - XIV.- Vigilar que se tenga al corriente el Registro Agrario Nacional y el Catastro de las Propiedades Ejidales, comunales, inafectables y de colonias... XVII.- Incrementar el desarrollo de la industria rural, ejidal y comunal y de las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra. XVIII.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y comunidades y colonias con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. XX.- Dispo-

ner la vigilancia del buen funcionamiento de las colonias existentes debidamente legalizadas, resolviendo todos los problemas que se presenten por el cumplimiento de su Estatuto Jurídico, aplicando las sanciones que procedan y ordenando una revisión sistemática de todas las colonias autorizadas declarando la caducidad de aquellas concesiones de colonización cuando haya fundamentado para ello. XXXI. Encauzar servicios sociales en ejidos, comunidades y colonias establecidas con el objeto de incrementar el mejoramiento de la familia campesina. XXXII.- Dictar medidas de orientación a ejidatarios, comuneros y colonos sobre la legislación vigente en materia agraria, con objeto de hacerlos conocer sus derechos y obligaciones derivados de la ley. XXXIII.- Disponer la publicación de los estudios, resoluciones e investigaciones que sean de importancia para la población campesina del país y XXXIV.- Las demás que la legislación agraria, de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías y sus Reglamentos le señalen y todas las que sean inherentes a su cargo.

Previa confrontación con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen y con los planos proyectos correspondientes; IV.- Emitir opinión cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o los proyectos de reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales. V.- Las demás que este Código y las leyes y reglamentos le señalen.

Art. 8.- Corresponde al Secretario General de Asuntos Agrarios la subdirección y control de las labores

técnicas del Departamento en materia de asuntos agrarios y las responsabilidades del buen desarrollo de las mismas ante el Jefe del Departamento. Art. 9 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... 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 fojas en que estos consten. VIII.- Proyectar los planes generales y concretos de reacomodo de campesinos con derechos 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 de los nuevos centros de población ejidal, agrícolas o ganaderos, para conocimiento, decisión final o ejecución en su caso, según lo disponga el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización... 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 niveles de ingresos de los campesinos y con base en ellas elaborar planes de desarrollo y organización de la comunidad en escala zonal, regional o nacional, para aplicarlos en los nuevos centros de población ejidal, agrícola o ganaderos, sometiénolos a la consideración del Jefe del Departamento. Art. 10.- El Oficial Mayor, a quién corresponde la subdi

rección administrativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la consiguiente responsabilidad ante su titular, tendrá las siguientes atribuciones...

Anticipándonos al capítulo siguiente de este trabajo diremos que, de la breve transcripción del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, encontramos que son infinitas las funciones encomendadas a la citada dependencia del Ejecutivo. Da la idea incluso de que el despacho de los asuntos que le corresponde atender según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el Reglamento Interior se amplían en forma exagerada y más parece que se están reglamentando funciones no sólo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sino también de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y todavía va más allá el Reglamento, puesto que las facultades que se le encomiendan se reflejan inclusive a seguridad social, como lo dicta la fracción XXXI del artículo 5, que dice: "encauzar servicios sociales en ejidos, comunidades y colonias establecidas con el objeto de incrementar el mejoramiento de la familia campesina.

Puede considerarse esta pluralidad de funciones de la dependencia que nos ocupa como resultado de la ambición de los últimos gobiernos por llevar la Reforma Agraria en forma integral y elevar la clase campesina a una clase media rural. Pero es de lamentarse que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con tantas funciones que se le han encomendado, sea el que menos presupuesto tiene entre todas las dependencias relacionadas con la materia agraria.

INCISO 4.- SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS Y SU REGLAMENTO.- Esta dependencia tiene una estrecha relación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ya que coopera con ambas dependencias del Ejecutivo para el mejoramiento de la agricultura. Como ejemplo tenemos la fracción primera del artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que señala como función de dicha Secretaría la de "organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y alveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización", amén de las demás fracciones que hacen referencias semejantes y que ya transcribimos en el inciso primero de este capítulo.

No obstante su gran importancia, se ha prestado a la Secretaría de Recursos Hidráulicos poca atención en lo que respecta a la legislación agraria, aunque materialmente cobra existencia en tanto no puede concebirse el fomento agrícola sin el adecuado control hidrológico. Luego entonces, esta Secretaría cobra validez por su propia función de grandes alcances en el campo de la economía que se traduce en una mayor productividad agrícola e industrial.

Esta dependencia del Ejecutivo fue creada por Ley de 7 de diciembre de 1946. Las facultades que a ella corresponden eran concedidas originalmente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Las funciones internas de la Secretaría se encuentran plasmadas en su Estatuto -

Jurídico, denominado Reglamento Funcional de la Secretaría de Recursos Hidráulicos publicado en 1962 por la propia - Secretaría, y puede considerarse que es la dependencia - del Ejecutivo que mejor reglamentadas tiene sus funcio_ nes, aún cuando este Reglamento Funcional no haya sido pu_ blicado en forma de ley por el "Diario Oficial" de la Fe- deración, de donde resulta que es una reglamentación mera_ mente económica. Consta de cuatro partes: la primera re_ ferida a la competencia y organización de la Secretaría, - la segunda a las funciones y atribuciones de los titula_ res, la tercera a las funciones y organización de las de_ pendencias que integran la Secretaría y la cuarta a dispo_ siciones generales y complementarias. Además cuenta con un reglamento General de Trámites. El artículo 1o. esta_ blece "Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos- de Estado en vigor, promulgada el 23 de diciembre de 1958, la Secretaría de Recursos Hidráulicos como dependencia - del Ejecutivo Federal, se encargará del despacho de los - asuntos relacionados con la dirección, organización, con_ trol y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacio_ nales y la construcción de obras de riego, drenaje, abas_ tecimiento de aguas potables y defensa contra inundacio_ nes, ya sea directamente, en colaboración con otras Secre_ tarías y dependencias oficiales o en cooperación con las- autoridades locales y particulares. "Artículo 2o. "De - acuerdo con lo asentado en el Artículo anterior, son funcio_ nes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos las sí_ guientes: (se transcriben las facultades que a dicha Se_ cretaría le confiere la Ley de Secretarías y Departamen_ tos de Estado, agregándose las siguientes fracciones: -- XIV.- Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuen_ cia de tratados internacionales, en cooperación con la Se_ cretaría de Relaciones Exteriores; XV.- De acuerdo con -

las atribuciones y limitaciones que fijan las leyes y los acuerdos presidenciales respectivos, quedan bajo la dependencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos las comisiones de Tepalcatepec, del Papaloapan, del Fuerte, Grijalva del Pánuco y Balsas, así como la Comisión Hidrológica de la cuenca del Valle de México y la Comisión de Estudios del sistema Lerma-Chapala-Santiago y todas las Comisiones especiales que se instituyan en lo futuro que por sus características propias y las leyes y decretos que las creen deben depender de ella.

En cuanto a la organización dice el artículo 30. "La Secretaría de Recursos Hidráulicos está integrada por:

Dependencias Oficinas Centrales (10')
 Secretaría
 Subsecretaría
 Oficialía Mayor
 Consultivo Técnico
 Consultivo Legal
 Auditoría Externa
 Visitadores Técnicos Generales
 Asesoría Técnica Contable y Administrativa
 Oficina de Prensa
 Comisiones Descentralizadas
 Revista de Ingeniería Hidráulica de México
 Jefatura de Irrigación y Control de Ríos.
 Jefatura de Agua Potable y Alcantarillados

(10').-Reglamento funcional de la Secretaría de Recursos-Hidráulicos. Parte Primera. De la Competencia y Organización de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. México, 1962. Pág. 13.

Dirección General de Distritos de Riego
 Dirección General de Aprovechamientos Hidráulicos
 Contraloría
 Dirección de Estadística e Información
 Dirección de personal y Servicios Generales
 Dirección de Servicios Generales de Maquinaria y Transpor
tes y Radiocomunicación.
 Policía Federal Hidráulica
 Departamento de Relaciones Sindicales

DEPENDENCIAS FORANEAS:

Gerencias Generales
 Gerencias
 Divisiones Hidrológicas
 Brigadas de Estudios
 Residencias de Construcción
 Jefaturas de Obras de Pequeña Irrigación
 Jefaturas de Operación de Agua Potable y Alcantarillados
 Jefaturas de Distritos de Riego.
 Agencias y Aprovechamientos Hidráulicos

El artículo 5 se refiere a las funciones y atribuciones del Secretario, de las cuales transcribimos las siguientes:

I.- Dirigir y encauzar el funcionamiento de la Secretaría en todos los asuntos que son de su competencia, así como en las que expresamente le sean señalados por el Presidente de la República.

II.- Proponer al Presidente de la República las iniciativas de Ley, decretos y acuerdos que debe sus-

cribir, en relación con los asuntos de la competencia de la Secretaría.

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

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

IX.- Presidir las Comisiones Descentralizadas relacionadas con las actividades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos que actualmente existen y cualquiera otra de este mismo tipo que llegare a crearse y acordar con los Vocales respectivos los asuntos de las mismas.

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

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

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

Sería obvio mencionar las facultades y atribuciones del Subsecretario y del Oficial Mayor, ya que éstas serán las que corresponden a la Subsecretaría y Oficialía Mayor en cualesquiera dependencia del Ejecutivo. En el Articulado del Reglamento Funcional que nos ocupa se detallan en forma precisa las funciones de todas las

oficinas y dependencias de la Secretaría e incluso, como quedó dicho, se cuenta también con el Reglamento General de Trámites.

Del análisis de la reglamentación encontramos que los fines de la Secretaría son eminentemente técnicos y de construcción, a efecto de controlar en todos sus aspectos los recursos hidráulicos y casi no se hace referencia a la cuestión agrícola, salvo en lo que respecta a los sistemas de riego.

INCISO V.- COMISION AGRARIA MIXTA.

En la historia de la cuestión agraria en México, surge la institución de la Comisión Local Agraria, como institución propia de la Revolución y como instrumento de la Reforma Agraria para proveer el reparto o redistribución de la tierra a los pueblos carentes de recursos agrarios, la institución se transforma en la Comisión Agraria Mixta, controlador y regulador del proceso agrario de consulta, controlador y regulador de la función de órgano de consulta y finalización hasta resurgir como Comisión Agraria Mixta, con una función de órgano de consulta, controlador y regulador del proceso agrario de la primera instancia y finalmente en la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente en algunos casos concretos, se eleva a la calidad de autoridad agraria, con facultades de ejecución y para hacerlas cumplir, para resolver controversias concretas y para hacerlas cumplir, cumpliendo con ello una función jurisdiccional.

La Comisión Agraria Mixta, conforme a la nueva naturaleza jurídica que le atribuye la Ley Federal de Reforma Agraria, como autoridad agraria está facultada para resolver sin que exista recurso ordinario de impugnación en los siguientes casos:

Procedimientos de nulidad de fraccionamientos ejidales; de nulidad de actos y documentos; de suspensión de derechos agrarios y de conflictos internos de ejidos y comunidades, cuando se agota la conciliación. Sus resoluciones en tales casos se encuentran investidas de las características del concepto de "autoridad" en el presupuesto de la Constitución y de la Ley de Amparo, para que tales actos puedan ser impugnados mediante la promoción del juicio de Amparo indirecto.

La nueva Ley Federal Agraria considera como autoridad Agraria a la Comisión Agraria Mixta con la función fundamental de aplicar la propia Ley, integrándose con un Presidente, un Secretario y tres Vocales; el Presidente lo es el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Secretario es designado por el Ejecutivo Local y los Vocales, uno por el Titular del Departamento, otro por el Titular del Ejecutivo y el Tercer Vocal por el Presidente de la República de una terna de campesinos presentada por la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de cada entidad Federativa.

El Artículo 12 concreta las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, de la siguiente manera:

a).- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

b).- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, que deben ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo Local.

c).- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales así como en los expedientes de inafectabilidad.

d).- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de dicha Ley, e intervenir en las demás controversias cuyo conocimiento les es atribuído.

La Ley prevé además que el Gobernador de ca-

como posiblemente afectable por el promovente de la acción agraria y que además no proviene de un procedimiento en el que el afectado, haya sido oído y vencido; consideramos pues esta medida es a todas luces errónea y contraria a los Imperativos fundamentales constitucionales, medida que seguramente pudo haber tenido su origen en la aberración de querer considerar como procedimiento administrativo, el proceso de desenvolvimiento de la Reforma Agraria y el proceso del Legislador encaminado a la atención y resolución de la problemática agraria del país, proceso que por el contrario hemos sostenido, norma la actividad de las partes en la controversia agraria y del órgano creado por el Estado para resolver, examinando y actuando, esa controversia, de la que, ese órgano o autoridad agraria viene a desempeñar una verdadera función jurisdiccional.

CAPITULO V.

**ECONOMIA PROCESAL EN LOS ORGANOS
AGRARIOS.**

Podemos decir que desde la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se tuvieron las intenciones de formar un organismo con suficientes atribuciones para llevar adelante la Reforma Agraria; pero han sido tantas las facultades que se le otorgan y tan exiguo su presupuesto, que ha resultado imposible la efectividad de las disposiciones.

A la creación de este Departamento siguió subsistiendo paralelamente, como organismo agrario, la Secretaría de Agricultura y Ganadería; e inmediatamente al nacimiento del citado Departamento, nació también el Departamento de Asuntos Indígenas; y más tarde en 1947, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, organismo en gran parte de índole agraria.

La falta de la Economía Procesal en los órganos Agrarios dá como consecuencia la pluralidad de funciones y es la relativa a la competencia de estos organismos, de donde cabe hacer un análisis en virtud de que sus funciones llegan a interferirse, y más aún, la ley a menudo señala la colaboración entre los citados organismos. Por ejemplo:

El artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dice: "Al departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

.....

IV.- Intervenir en la Titulación y el parcelamiento ejidal:

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

.....

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

.....

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.

.....

El artículo 90. de la propia ley establece:-
"A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde - el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

.....

XI.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes - que compete realizar al Gobierno Federal...;

Y el artículo 12 señala; "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 alveos de aguas nacionales...;

II.- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y 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;

.....

IV.- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego... defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación,...;

.....

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.

.....

De las transcripciones anteriores deducimos - que están marcadas plenamente las ligas que unen en forma estrecha a estas dependencias en cuanto al desarrollo de la Reforma Agraria, de donde debe suponerse la existencia

de una coordinación absoluta entre ellas; pero desafortunadamente no existe esa coordinación en general debido a intereses de índole política. No existe una ley que en forma concreta reglamente las interrelaciones entre estos organismos del Ejecutivo, si bien es cierto que el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho del mismo". En mi concepto este artículo no resuelve adecuada y técnicamente el problema a que se avoca, ya que es muy común, sobre todo en materia agraria, que el Presidente de la República sea el que resuelva en última instancia. Considero que esta es una solución muy ambigua. Por otro lado, si el Presidente de la República está en condiciones de señalar si una función corresponde a una Secretaría u otra, ha de suponerse que ambas son capaces para solucionar determinada situación. Si así es, quiere decir que de antemano se está aceptando la duplicidad de organismos para un mismo fin lo que viene a originar una falta de economía procesal en los órganos agrarios.

En relación con las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la de Recursos Hidráulicos, consideramos que éstas tienen como finalidad el asesoramiento técnico y la construcción de obras necesarias para el desarrollo de la Reforma Agraria, en tanto que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es el encargado de velar por los intereses de índole social y económica de los núcleos de población agrícola incluyén

dose en ello lo relativo a las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los mismos núcleos, ligado íntimamente lo referido a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales y lo relativo al Registro Agrario Nacional, - amén de otras facultades que su Reglamento y la Ley Federal de Reforma Agraria le asignan; por ejemplo el artículo 6o. de su reglamento interno establece: "Son atribuciones del jefe del departamento:... XXXI.- Encauzar servicios sociales en ejidos, comunidades y colonias establecidas con el objeto de incrementar el mejoramiento de la familia campesina; XXXII.- Dictar medidas de orientación a comuneros y colonos sobre la Legislación Vigente en Materia Agraria, con objeto de hacerlos conocer sus derechos y obligaciones derivados de la Ley;....."

Respecto a estas fracciones y las demás que quedaron señaladas en el inciso correspondiente, basta decir que en gran parte son letra muerta; por ejemplo, en lo relativo a servicios sociales en el campo, ni el propio I.M.S.S. ha sido capaz con sus grandes recursos, de ejecutar la labor muchas veces propalada por los medios de difusión publicitaria. De ahí que será mucho pedir que el Departamento que nos ocupa sea capaz de realizar esa labor, cumpliendo íntegramente con lo dispuesto, dado el ínfimo presupuesto a que está sometido, cuando aún no ha sido posible cumplimentar lo relativo a estructuración de ejidos y comunidades, pues sobre este aspecto se han acumulado muchos descuidos y muchos inconvenientes, persistiendo en abundancia los problemas relacionados con la falta de deslinde de tierras ejidales y replanteo de linderos; carencia de Certificados de Derechos Agrarios y titulación parcelaria; falta de fraccionamiento de tierras-

de cultivo y señalamiento de las zonas urbanas de los --
Ejidos.

A este respecto dice el maestro Víctor Manzanilla Chaffer "Cada uno de los 22 mil ejidos existentes presentan problemas internos que ocupan la atención de las Autoridades Agrarias: Determinación de los Derechos Individuales; falta de deslinde y de las superficies entregadas; replanteo de linderos; carencia de Certificados de Derechos Agrarios y de Títulos Parcelarios; falta de fraccionamiento de Tierras de cultivo; falta de señalamiento de la Zona Urbana Ejidal; ausencia de la cuantificación de los recursos naturales en cada uno de los Ejidos; acaparamiento de parcelas, arrendamiento injustificado de parcelas; falta de honestidad de manejo en los bienes ejidales y otros múltiples problemas semejantes que se presentan diariamente. A lo anterior debemos sumar el lamentable descuido que los gobiernos de nuestra Revolución tuvieron al no preparar Administradores y Organizadores dentro de los Ejidos". (1)

En la parte última del párrafo transcrito se hace alusión al descuido de los Gobiernos Revolucionarios en cuanto a la preparación de Administradores y Organizadores dentro de los Ejidos, observación muy atinada, pero más nos debe asombrar el hecho de que en los mismos Organismos Gubernamentales hay carencia de administradores, y así vemos que la burocracia generalmente se nutre de "políticas" o de recomendados carentes de preparación técnica-administrativa, desde luego con las muy respetables --

(1).- Víctor Manzanilla Chaffer. REFORMA AGRARIA MEXICANA.
México, 1966. Pág. 176.

excepciones de connotados administradores cuya labor es poco apreciada. Y lo que es más, los técnicos o agrónomos que prepara el mismo Estado se encuentran comunmente desempeñando puestos de tipo administrativo. Tal parece que se preparan para buscar posesiones dentro de la política agraria, más que para asesorar al campesino, y esta opinión la vierto en tanto que es difícil encontrar en las rancherías a un Ingeniero Agrónomo, mientras que en las oficinas bancarias o en las de las dependencias del Ejecutivo los hay en abundancia; resulta esto tan absurdo como que en el Instituto Mexicano del Seguro Social encontrásemos todas las oficinas ocupadas por médicos, mientras las clínicas y hospitales estuviesen atendidas sólo por enfermeras o recetadores.

Como ya quedó dicho, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue creado para dar cumplimiento al programa de la Revolución Mexicana, pero en virtud de que no es posible que por sí solo lo satisfaga, se requiere de la conjugación del funcionamiento de varias dependencias como la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como de los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales pero en tanto no coordinan adecuadamente sus actividades, el campesino se perjudica, pues aún siendo poseedor de la tierra puede faltarle el crédito, el agua o el asesoramiento técnico. Esto sucede generalmente por celos políticos y por falta de entendimiento en la ejecución de los programas de cada uno, que en rigor deberían coincidir en sus fines.

El desarrollo de la Reforma Agraria es aún más complicado si tomamos en cuenta la participación de otros

rganismos como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Secretaría de Industria y Comercio, la CONASUPO, etc.

Todo ello trastorna la tramitación de los asuntos de índole agraria desde la dotación o restitución de la tierra hasta la venta de los productos del campo, retrasando la actividad económica en lo referente al campo, afecta directamente al campesino, ejecutor de la principal actividad económica del País en tanto disminuye grandemente la capacidad adquisitiva de este sector de la población que representa más del cincuenta por ciento.

De lo expuesto resulta la necesidad apremiante de una reglamentación estricta para el funcionamiento interno de cada organismo. Lo que vendría a dar por resultado una Economía Procesal en los Organos Agrarios.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1a.- De acuerdo con el artículo 27 Constitucional la propiedad de la tierra corresponde esencial y originalmente a la Nación, y vigilando su adecuada distribución sea para la explotación o sea para constituir la propiedad privada, esa actividad del Estado considérase como un servicio público.

2a.- La preocupación de los Gobiernos en cuanto a la Reforma Agraria ha sido la distribución de la tierra, actividad que está ligada a la justa distribución de otros bienes de producción, lo que se realiza mediante una adecuada administración pública.

3a.- Una eficiente administración pública es aquella cuyos organismos del Estado tienen programas congruentes, en nuestro concepto para una planificación general en que se hagan coincidir las actividades de todos los organismos para lograr el fin común.

4a.- Es urgente resolver el problema del campo en México para ponerlo al nivel de la industrialización, ya que en grandes regiones del país se vive todavía con cien años de retraso.

5a.- Hacer un análisis concluyente de nuestro problema agrario es trasladarnos a nuestro origen para observar cada una de las instituciones relativas a la explotación de la tierra, y al respecto concluimos que desde la época precortesiana se tuvo especial atención para resolverlo, y ya existían instituciones en cuanto a la tenencia de la tierra se refiere.

6a.- Con la Colonia vino la integración de todas las "repúblicas" existentes, en lo que ahora se conoce como México para constituir una sola unidad, la Nueva-España.

7a.- En la Colonia surge el problema respecto a quién es el titular de los derechos de propiedad sobre las tierras descubiertas: o es la Corona o son los Reyes como personas privadas, y desde ahí empiezan las confusiones en cuanto a la ocupación de la tierra.

8a.- La Corona expide Leyes Proteccionistas para justificar su potestad sobre las tierras descubiertas y sus habitantes. Tales leyes tienen un gran sentido humanitario, pero no se cumplen en tanto quienes deben ejecutarlas son los conquistadores que se posesionan de su derecho de conquista en situación de rivalidad con la Corona como titular de los derechos por virtud de la Bula de Alejandro VI.

9a.- La Corona y el Consejo de Indias eran en el aspecto agrario los órganos supremos, el Virrey su representante en la colonia, y también funcionaba como órgano agrario -entre otros el Gobernador, pero desde entonces el burocratismo, entorpecedor de la adecuada aplicación de las leyes, colaboró en gran parte a obstaculizar la debida aplicación de las Leyes de Indias.

10a.- El desacuerdo entre la Corona y los criollos provocó el movimiento de Independencia. Los insur-gentes tomaron como bandera para lograr su emancipación de la Metrópoli la esclavitud, a que estaban sometidos los mexicanos, y el pueblo se lanza a conquistar la independencia y espera inúltimente sus reivindicaciones.

11a.- Es hasta la Reforma cuando se va a lograr la integridad de un México emancipado con la desamortización de los bienes eclesiásticos. Pero al fin de cuentas la gran población no resulta beneficiada.

12a.- El Porfiriato, en un principio continuador de la Reforma, viene a institucionalizar a la República Mexicana, pero posteriormente, dada la liga de este régimen con los grupos conservadores, van a crearse fuertes intereses que vienen a constituirlo en una dictadura, y - del primer período, en que se logran grandes avances en el aspecto económico y se alcanza un sitio importante en el ámbito internacional, el país pasa a un período dictatorial que determina la decadencia de las instituciones y da como resultado la Revolución.

13a.- La gestación del movimiento social de 1910 aparece con el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de San Louis Missouri, el Plan de San Luis Potosí y el Plan de Ayala, entre otros; y por fin el Plan de Guadalupe, que trae como resultante la Ley de 6 de enero de 1915.

14a.- La Constitución de 1917 es de gran contenido social en lo que respecta a los artículos 27, en materia agraria, y 123 en materia laboral.

15a.- Como resultado del movimiento Revolucionario aparece la Comisión Nacional Agraria como organismo medular para la aplicación o cumplimiento de la Ley de 6 de enero de 1915.

16a.- En los regímenes post-revolucionarios-- anteriores al del Presidente Cárdenas ya se nota un gran

Interés por la debida organización de la cuestión agraria pero no es sino hasta el sexenio del citado mandatario - cuando en forma sólida se institucionaliza el régimen -- agrario.

17a.- La secuencia de la obra agraria ha sido constante y los Jefes del Ejecutivo han puesto especial - atención en este aspecto. Con ese objeto se han creado - varios organismos centralizados y descentralizados para - la mayor efectividad de la Política de mejoramiento social a las clases necesitadas.

18a.- El hecho de que se hayan creado diver - sos organismos para ese fin ha suscitado problemas en -- cuanto a la pluralidad de funciones y de organismos, obs - taculizando el armónico desarrollo de la economía nacio - nal.

19a.- Los organismos referidos tienen sus pro - pios programas, conduciendo ello a la duplicidad de fun - ciones y al mal uso de los recursos financieros disponi - bles, de donde se impone una reestructuración total de la Administración Pública Agraria.

20a.- La reestructuración de la totalidad de la Administración Pública en los Organos Agrarios no debe concretarse al sólo hecho de crear o suprimir dependen - cias o transferir facultades de una Secretaría a otra, si - no que debe de trabajarse sobre un plan general y una ad - ministración acorde para así lograr una verdadera Econo - mía Procesal en los Organos Agrarios.

21a.- Es también problema de nuestros Organis -

mos Agrarios el bajo nivel de preparaci3n del personal --
encargado del funcionamiento de las diversas oficinas. -
Ello se ha debido a la falta de un presupuesto adecuado -
al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonizaci3n.

INDICE BIBLIOGRAFICO

- JORNOZ ALVARADO D. Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1966.
- AMAYA T. JESUS Cédulas Reales de 1937 y 1609 relativas a la Fundación de Valladolid hoy Morelia. VII Feria Mexicana del Libro. México, 1956.
- BASSOLS NARCISO La Nueva Ley Agraria. Antecedentes. México, 1927.
- BIELSA RAFAEL Derecho Administrativo. Roque de Palma. Editor. Buenos Aires, Ediciones-1947 y 1955.
- CASO ANGEL Derecho Agrario. México, 1950. Editorial PORRUA. Codificación Agraria y Leyes sobre Tierras.- Con reglamentos, acuerdos y disposiciones complementarias, información Aduanera de México, 1951.
- CODIGO AGRARIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS Colección Porrúa. México, 1967. Economía de la Agricultura. Versión Española de Manuel Mesa. Fondo de Cultura Económica. México, 1953.
- COHEN R. L. CONSTITUCION POLITICA MEXICANA Con reformas y adiciones al día. Manuel Andrade. Ediciones Andrade, A. México.

- CUE CANOVAS AGUSTIN Constitución y Liberalismo. Secretaría de Educación Pública. México. 1963.
- CHAVERO ALFREDO México a Través de los Siglos. Tomo I. DIARIO OFICIAL Colección Biblioteca de la Secretaría de Gobernación.
- DIAZ SOTO Y GAMA A. La Revolución Agraria del Sur y Emilia no Zapata, su Caudillo. México 1960.
- DIRECTORIO DEL GOBIERNO FEDERAL Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1950. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F.
- DURAN MARCO ANTONIO El Agrarismo Mexicano. Siglo XXI Editores, S.A. México, 1967.
- FABILA MANUEL Cinco Siglos de Legislación Agraria. - México, 1941.
- FORSTHOFF ERNST Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, - 1958.
- FRAGA GABINO Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho Administrativo. UNAM.- México, 1965.
- FRAGA GABINO Tratado de Derecho Administrativo. México. Ediciones 1948 - 1958 y 1962.
- GARCIA PELAYO M. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid.
- HERRERA Y LAZO M. Estudios de Derecho Constitucional. - Editorial Polis. México, 1940.
- KELSEN HANS Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Maynes. Imprenta Universitaria. México, 1949.

- LA JUSTICIA
LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA
Revista Mensual. Mayo, 1963.
- LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA.
Primera Edición. Editorial Porrúa, S.
a. México, 1971.
- LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA.
Exposición de Motivos, Antecedentes, -
Comentarios y Correlaciones. Martha -
Chávez P. de Velázquez. Editorial Por-
rúa, S.A. 2a. Edición. México, 1972.
- LOPEZ GALLO MANUEL
Economía y Política en la Historia de
México. Editorial Grijalbo, S.A. Méxi-
co, 1967.
- LOPE ROSADO DIEGO
Problemas Económicos de México. Tomo-
I Secretaría de Educación Pública. Mé-
xico, 1961.
- MANZANILLA SCHAFFER
VICTOR
La Reforma Agraria. Sobretiro de Méxi-
co: "Cincuenta Años de Revolución". -
III La Política. México, 1960.
- MANZANILLA SCHAFFER
VICTOR
Reforma Agraria Mexicana. Universidad
de Colima. México, 1966.
- MENDIETA Y NUÑEZ
LUCIO
Introducción al Estudio del Derecho -
Agrario. Editorial Porrúa, S.A. Méxi-
co, 1966.
- MUÑOZ AMATO PEDRO
Introducción a la Administración Pú-
blica. Fondo de Cultura Económica. Mé-
xico, 1954.
- OLMEDA MAURO
El Desarrollo de la Sociedad Mexicana.
México, 1966.

- OTS CAPDEQUI J. M. El Estado Español en las Indias. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.
- PALAVICINI FELIX F. Historia de la Constitución de 1917. México.
- PERA MOISES T.
DE LA El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1964.
- PINA RAFAEL DE Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.
- PROBLEMAS AGRICOLAS
E INDUSTRIALES DE-
MEXICO. Nos. 1, 4. Vols. IV, V.
- RECOPIACION DE LEYES
DE INDIAS.
- REFLAMENTO FUNCIONAL DE
LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS. México, 1962.
- REVISTA DE LA ESCUELA NAL.
DE JURISPRUDENCIA Tomo 1. Núm. 1. México, Enero-Febrero de 1939.
- ROMERO ESPINOSA
EMILIO La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1963.
- SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo. Librería de - Manuel Porrúa, S.A. México, 1959.
- SILVA HERZOG
JESUS Breve Historia de la Revolución Mexicana. La Etapa Constitucionalista y - Lucha de Faciones. Fondo de Cultura - Económica. México, 1964.
- SILVA HERZOG
JESUS El Agrarismo Mexicano y la Reforma - Agraria. Exposición y Crítica. Fondo-

- de Cultura Económica, México, 1964.
- TENA RAMIREZ
FELIPE
Leyes Fundamentales de México.
1808 - 1957. Editorial Porrúa, S.A.
- TREJO LERDO DE
TEJADA C.
Derecho Administrativo Mexicano. Estudio hecho para conmemorar el Centenario de Nuestra Independencia Nacional, por encargo de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de México.
Talleres Tipográficos de El Tiempo.- México. 1910.
- VARGAS LOPES
ISABEL DE
El Proceso de la Desamortización (En España y en México). México, 1962.
- VILLEGAS BASAVILBASO
BEJNAMIN
Derecho Administrativo. Tipográfica- Editora Argentina. Buenos Aires, 1950.