

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SU NATURA  
LEZA JURIDICA Y SUS FUNCIONES EN LA RE-  
FORMA AGRARIA MEXICANA

T E S I S  
que para obtener el Titulo de  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

RAFAEL DE LA FUENTE SISNIEGA

MEXICO, D.F.

1970



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

---

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO BAJO LA  
DIRECCION DEL SEÑOR DOCTOR GUILLERMO  
VAZQUEZ ALFARO, CON AUTORIZACION Y  
SUPERVISION DEL SEÑOR LICENCIADO  
RAUL LEON GARCIA, DIRECTOR DEL SEMI  
NARIO DE DERECHO AGRARIO.

A MIS PADRES

Con admiración y respeto.

A MIS MAESTROS.

**A MIS AMIGOS.**

## CAPITULO PRIMERO

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES.- LA NUEVA ESPAÑA.-EL MEXICO INDEPENDIENTE.

a.- Autoridades y Órganos agrarios en España  
en relación con las Indias Occidentales.

b.- Las Autoridades y Organos Agrarios Novo-  
hispanicos.

c.- Autoridades y Órganos agrarios en el Mé-  
xico Independiente.



## CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES. - LA NUEVA ESPAÑA. - EL MEXICO  
INDEPENDIENTE.

a).- Autoridades y órganos agrarios en España en relación con las Indias Occidentales.

En tiempo del descubrimiento de América, existía en España desde el punto de vista político, una unidad dinástica, pero no una unidad nacional.

El Derecho castellano fue el que rigió en la Nueva España; porque el reino de Castilla fué el que patrocinó, bajo el reinado de Isabel la Católica, los proyectos de Colón. Al mismo tiempo, la conquista y la colonización de América hispánica fue realizada bajo la Corona de Castilla. El Derecho castellano modeló originalmente las nuevas instituciones. Pero como siempre acontece, cuando un Derecho positivo se trasplanta a una nueva tierra, dicho Derecho se transforma, porque tiene que obedecer a los imperativos sociales y jurídicos del lugar en el cual se aplica. Al respetarse, en cuanto no contravenían los intereses del Estado español, las costumbres jurídicas de los aborígenes sometidos, se incorporó al Derecho castellano un nuevo elemento, representado por las costumbres e instituciones de los indios conquistadores. Afectando los derechos citados, aparece el Derecho indiano. Este nació bajo las exigencias ineludibles de un nuevo ambiente geográfico, económico y social. Los fallos que iban surgiendo al imperativo de la realidad demasiado compleja de la Nueva España, tuvieron que ser resueltos, con nuevas normas jurídicas aplicables a dicha realidad. Se expidieron nuevos decretos por la Corona Española y aún por las propias autoridades coloniales con la aprobación de los monarcas.

El descubrimiento, la conquista y la colonización de la América española, fue una obra exclusivamente popular. En las expediciones descubridoras predominó el esfuerzo privado, el individual sobre la acción oficial del Estado, y el título jurídico que sirvió de base a toda expedición de descubrimiento o nueva población fue la capitulación o contratos otorgados por la Corona o sus representantes al jefe de la expedición proyectada. Lo anterior conformó en sus inicios, las nuevas instituciones

jurídicas que hicieron en la Nueva España.

Por capitulación se entiende, según Alfonso García Gallo: "Una o mas personas hacen con ese asiento o capitulación con la Corona para poblar por su cuenta una región determinada en cierto plazo de tiempo". El capitulante recluta por sí el número fijado de pobladores que a su vez hacen asiento con él, comprometiéndose a seguirle y a obedecerle; éstos participan en la expedición a su propia costa, con la esperanza de obtener de aquél, tierras, repartimiento, riquezas, etc. El capitulante, a cambio, recibe el nombramiento de gobernador, adelantado, corregidor o alcalde mayor, según sea mayor o menor el lugar poblado. Dicho nombramiento subsiste durante la vida del nombrado y la de un hijo o heredero, con derecho a explotar el país y percibir parte de sus ingresos, etc. Por su parte se obliga a fundar determinado número de pueblos, llevar los pobladores convenidos, levantar fortalezas, etc. Las autoridades reales y los clérigos o religiosos que le acompañan fiscalizan su actuación" (1).

A pesar de la preponderancia del elemento privado en las empresas descubridoras, el Estado español siempre conservó y mantuvo desde el principio, su soberanía sobre las tierras descubiertas, conquistadas y colonizadas. Los descubridores, conquistadores y colonizadores siempre actuaron en nombre de la Corona de Castilla. Aun los fallos dictados por justicias nombrados por los descubridores podían apelarse ante los tribunales del rey.

En la Real Provisión de 17 de noviembre de 1526, se ordena a los conquistadores que den buen tratamiento a los indios. Dicha orden se intercaló en las capitulaciones subsiguientes; al mismo tiempo se hace constar en ellas los fines espirituales de la conquista, junto con los fines políticos. Se dispuso en las mismas capitulaciones que en las expediciones figurasen clérigos para el mejor cumplimiento de los fines espirituales, y oficiales reales para la administración y defensa de los intereses de la Corona.

Antes de examinar la administración pública y el gobierno español, debemos de puntualizar lo siguiente: la monarquía española trató siempre de justificar la conquista y la colonización de las Indias occidentales. Justificación que se creyó necesaria y que respondía a su cultura medieval. Y además obedecía a la corriente histórica de ese momento. Tan es así, que la disputa --

jurídicas que hicieron en la Nueva España.

Por capitulación se entiende, según Alfonso García Gallo: "Una o mas personas hacen con ese asiento o capitulación con la Corona para poblar por su cuenta una región determinada en cierto plazo de tiempo". El capitulante recluta por sí el número fijado de pobladores que a su vez hacen asiento con él, comprometiéndose a seguirle y a obedecerle; éstos participan en la expedición a su propia costa, con la esperanza de obtener de aquél, tierras, repartimiento, riquezas, etc. El capitulante, a cambio, recibe el nombramiento de gobernador, adelantado, corregidor o alcalde mayor, según sea mayor o menor el lugar poblado. Dicho nombramiento subsiste durante la vida del nombrado y la de un hijo o heredero, con derecho a explotar el país y percibir parte de sus ingresos, etc. Por su parte se obliga a fundar determinado número de pueblos, llevar los pobladores convenidos, levantar fortalezas, etc. Las autoridades reales y los clérigos o religiosos que le acompañan fiscalizan su actuación" (1).

A pesar de la preponderancia del elemento privado en las empresas descubridoras, el Estado español siempre conservó y mantuvo desde el principio, su soberanía sobre las tierras descubiertas, conquistadas y colonizadas. Los descubridores, conquistadores y colonizadores siempre actuaron en nombre de la Corona de Castilla. Aun los fallos dictados por justicias nombrados por los descubridores podían apelarse ante los tribunales del rey.

En la Real Provisión de 17 de noviembre de 1526, se ordena a los conquistadores que den buen tratamiento a los indios. Dicha orden se intercaló en las capitulaciones subsiguientes; al mismo tiempo se hace constar en ellas los fines espirituales de la conquista, junto con los fines políticos. Se dispuso en las mismas capitulaciones que en las expediciones figurasen clérigos para el mejor cumplimiento de los fines espirituales, y oficiales reales para la administración y defensa de los intereses de la Corona.

Antes de examinar la administración pública y el gobierno español, debemos de puntualizar lo siguiente: la monarquía española trató siempre de justificar la conquista y la colonización de las Indias occidentales. Justificación que se creyó necesaria y que respondía a su cultura medieval. Y además obedecía a la corriente histórica de ese momento. Tan es así, que la disputa

internacional entre España y Portugal fue resuelta por el arbitrio papal. En la época del descubrimiento de América, la conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo era las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los Papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas decretales de Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos(2).

Las Bulas del Papa Alejandro VI, promulgadas en el año de 1493, dieron a los reyes católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias. Donación de las tierras conquistadas, quedando como supremos señores de ellas, con plena, libre, omnimoda potestad, autoridad y jurisdicción.

Si no existe una justificación jurídica para hacer válida una conquista, si existe la justificante histórica, que es el llamado derecho de conquista aceptado como legítimo en aquellos tiempos; es por ello que en la época y dado el espíritu religioso del pueblo español, las Bulas de Alejandro VI fueron el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España; éstas no conquistaban las tierras descubiertas, tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los reyes de España. Estaba mandado en una Real Cédula (Ley XI, Título 2, Libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias) que los descubridores tomaran posesión de las tierras descubiertas en nombre de los reyes, y en otra Cédula, que no se usase la palabra conquista, sino las de pacificación y población; así, los soldados ocupaban lo que en virtud de las Bulas de referencia ya era propiedad de los reyes españoles. Los reyes católicos, previa consulta a sus consejeros y teólogos sobre el alcance de las Bulas alejandrinas, llegaron a la conclusión de que dichos documentos eran el título de propiedad sobre las Indias, de tal modo que mandaron redactar una carta "para que se leyese e intimase a los indios antes de llegar a hacerles guerra ni daño alguno". En esta carta se les advertía que tenían la concesión de sus tierras y de convertirlos a la religión católica y que quien les había dado tal concesión era "cabaza de todo el linaje humano, docquier que los hombres viviesen y estuviesen y de cualquier ley, secta o creencia; porque Dios los había dado todo el mundo por su servicio y jurisdicción" (3).

Los reyes castellanos dispusieron de los territorios de la América hispánica, como de su patrimonio privado, como patrimonio real y también como perteneciente a la Casa Real o al Estado español. La concentración total de los poderes y las atribuciones omnímodas que caracterizó a la monarquía española como absolutista, hizo que todo derecho que sobre bienes agrarios se establecieron emanara siempre de la potestad real y aún más, les correspondía al rey resolver siempre en última instancia todo conflicto que se suscitara no sólo en cuestión agraria, sino en todo lo que correspondía a la Nueva España. Así, el rey, fue la máxima y la primera autoridad agraria que expedía leyes, resolvía en última instancia todo asunto judicial y mandaba su gobierno según su arbitrio.

El gobierno español impuso una estructura administrativa centralista, a sus colonias. La configuración jurídica y socio-económica de la Nueva España, se debe a la intervención e influencia decisiva de la burocracia letrada, que elaboró y aplicó una muy trascendente doctrina jurídica de interés social. Ots Capdequí dice que América tuvo que ser reconquistada cuando apenas había sido descubierta y fueron precisamente las huestes burocráticas, los Oidores, los Fiscales de las Audiencias, los Relatores y los Escribanos y los Oficiales de la Real Hacienda, los que consolidaron esta empresa conquistadora que fue más política que militar.

La monarquía estaba apoyada en una burocracia técnica, jurídica y política. Se encontraba esta burocracia tan capacitada que llegó a compartir las principales tareas administrativas y de gobierno. Entre dicha burocracia se encontraban los militares, profesionistas y dignatarios y lo más selecto de la nueva clase que había surgido; la intelectualidad burguesa. En esa época España se encontraba superando al Estado-señorial y se encontraba conformándose ya el Estado-nación.

Los principios políticos que caracterizaron esta peculiar burocracia colonial son los siguientes:

La Corona hispánica proveía toda clase de oficios públicos. Tenía amplias facultades para nombrar a quienes el rey consideraba o para dictar normas generales o especiales, a las cuales debían normarse determinados nombramientos.

El título jurídico a través del cual se nombraban adelantados y gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, capitanes generales y alcaldes de fortaleza fue el asiento o capitulación tal como hemos inicialmente indicado. Estos nombramientos fueron vitalicios y hereditarios por dos o mas vidas.

El sistema anteriormente citado rigió solamente de manera excepcional. La Real Cédula de Gracia o Merced, fue el título jurídico empleado para la designación de los funcionarios del Estado, principalmente cuando dichos cargos implicaban el ejercicio de una jurisdicción.

Estas gracias o mercedes reales, se concedían a veces como de carácter gratuito, y otras, con carácter oneroso. La primera como compensación de servicios prestados por el favorecido o por sus antepasados, y la segunda, en retribución de prestaciones pecuniarias, que realmente eran una compra en cubierta del cargo.

Así, se introdujo en la Nueva España la viciada práctica de enajenar y vender en pública subasta, a título de perpetuos irrenunciables, adjudicándolos al mejor postor, los oficios concejiles y los llamados de pluma -escribanos y redactores de cabillos y audiencias-. Todo lo anterior conformó una burocracia profesional -oidores y oficiales de la real hacienda-, y una burocracia política -virreyes y presidentes, gobernadores y alcaldes mayores o corregidores-.

La burocracia profesional imprimió a la actuación de las Audiencias una continuidad histórica doctrinal orgánica aunque por limitaciones inevitables sufrió una deformación profesional, que no afectó a virreyes y presidentes ni gobernadores, aunque éstos por razones o características individuales, no llevaron, ni política ni administrativamente una línea constante, unitaria, en sus actuaciones públicas.

Los oidores de la Real audiencia, con ciertas excepciones, hicieron prevalecer frente a los preceptos del Derecho Indio no -a pesar de que era este el Derecho principal- los del Derecho español vigente que en esa época tenía el carácter de supletorio. Por lo mismo prevaleció sin límites el régimen de propiedad, creando así un régimen feudalista en contra de los derechos agrarios de los indígenas; a pesar de la buena intención que se mani-

festaba a través de un sinfín de cédulas reales para proteger los intereses agrarios de los naturales. Pero también hubo buenos virreyes que defendieron el interés económico de la entidad, cuidando que la tierra se cultivara y que ésta no fuera una mera posesión en el papel, con lo cual ni producían los que podían y debían hacerlo, ni dejaban cultivar la tierra a los verdaderos agricultores.

La burocracia profesional cumplió dentro de la etapa histórica de la Conquista con los fines que se buscaban, es decir, dió cohesión administrativa, solidez y permanencia al gobierno virreinal, sin embargo fue después un obstáculo formidable para el progreso de los pueblos que se encontraban en ese momento desarrollándose, frenando su desarrollo y causando injusticias sin cuento. Monarquía y burocracia que habían ahogado las antiguas libertades de los pueblos de España proyectaron conjuntamente con el inmenso poder eclesiástico, su preeminencia, sojuzgando en todo sentido, tanto físico, cultural y jurídico, los extensos y ricos territorios de América hispánica. (4).

Los órganos de gobierno radicados en la metrópoli, por los cuales los reyes españoles lograron consolidar sus conquistas y ejercer su soberanía en sus colonias son: La Casa de Contratación de Sevilla y el Real y Supremo Consejo de Indias.

Se crea en 1503 la Casa de Contratación de las Indias con residencia en Sevilla, con jurisdicción en todas las Indias, Mar Pequeña, Barbería y Canarias, aunque solo con la finalidad de organizar el comercio en un sentido de monopolio. Tal órgano debía reunir todo lo que pasara por aquellas tierras y recibir y vender lo que de ellas viniera, fomentando la riqueza de Indias, cuidando de los tesoros de éstas que pertenecieran a la Corona o a los particulares, administrando en almorjarije de las Indias y Andalucía, los bienes de difuntos, etc. Tuvo también el carácter de escuela de náutica y cosmografía y ejerció además funciones judiciales. Sus atribuciones jurisdiccionales se precisaron hasta el año de 1511 y se ampliaron en 1539. Los jueces-oficiales de la Casa fueron competentes en lo civil para entender, en primera instancia y privativamente, de todos los asuntos referentes a la protección de comercio y hacienda de Indias, de sus sentencias se podía apelar a la Audiencia de Sevilla o al Consejo de Indias, según que la cuantía sea inferior o superior a cuarenta mil maravedises. En los restantes pleitos referentes a Indias, --

podían elegir las partes entre la Casa de Contratación o las Juntas ordinarias. En lo criminal, la propia Casa fue competente en lo referente a infracción de sus Ordenanzas y en los delitos cometidos durante la navegación. Si la pena impuesta era la de muerte o mutilación, la causa debía remitirse al Consejo de Indias para su revisión. (5).

Con anterioridad a la creación del Real y Supremo Consejo de Indias, el lo. de agosto de 1524, el estudio y resolución de los asuntos de Indias estuvieron confiados al Consejo de Castilla, con una sección especial para conocer los asuntos indianos.

La organización y atribuciones -muy amplias- del Consejo de Indias se presenta con gran indeterminación en los primeros tiempos y se va precisando a lo largo de la primera mitad del Siglo XVI. En sus manos estuvo todo el gobierno político y administrativo de los territorios de las Indias; jurisdicción civil y criminal en última instancia; nombramientos de funcionarios, inspección de los mismos mediante el envío de jueces visitadores; regío patronato; presentación de prebendes; aprestos de flotas; expediciones de descubrimiento; hacienda colonial; tratamiento de los indios. Pero todo ello con subordinación efectiva a la alta autoridad de los monarcas, que en tiempos de Felipe II se acusó con una intervención personal constante, reservada y cautelosa.

A pesar de que las Cortes manifestaron su deseo al rey, de que la administración de la justicia se correspondiera a este Consejo, pues renegaba inútilmente su trabajo, cuando para tal fin funcionaban las Audiencias, siguió conservando sus facultades judiciales. El citado Consejo tuvo facultades dispositivas, ejecutivas o de gobierno y las judiciales.

Solo nos falta hablar de sus facultades dispositivas o legislativas, que ejercía de diversas maneras o bien preparando y redactando las ordenanzas, pragmáticas, reglamentos y demás disposiciones por orden expresa del rey, o bien dando normas con propia iniciativa. Los acuerdos tomados por unanimidad o mayoría de dos tercios por el Consejo reunido en pleno y que interpretaba o aclaraba las leyes (Auto acordado) gozaron de la misma fuerza legal que las disposiciones reales. También podía el Consejo solicitar del rey que aprobara un acuerdo tomado por mayoría, en el sentido de que se podía en el informe (consulta); la



autoridad de la norma dependía; en este caso de la aprobación real. El Consejo de Indias intervino activamente en la recopilación de las leyes que se expidieron para los territorios sobre los que ejerció jurisdicción (6).

El Real y Supremo Consejo de Indias estuvo integrado de la siguiente manera: un presidente, un gran canciller, un fiscal, secretarios, un tesorero, el alguacil mayor, los redactores, el cronista mayor, el cosmógrafo mayor y catedráticos de matemáticas, alguaciles, abogados, procuradores, porteros y demás empleados del Consejo.

En las célebres leyes nuevas de 1524, se fijó la estructura de este alto organismo por medio de unas ordenanzas muy minuciosas. Con motivo de la visita-inspección al Consejo, realizada por el jurista Juan de Ovando, se redactaron nuevas ordenanzas en 1571. En 1575, se creó dentro del Consejo de Indias la Junta de Hacienda de Indias y en 1579, la Junta de Guerra.

En el siglo XVII, con el gobierno de los privados o favoritos de los monarcas se inició la decadencia general de España afectando también el Real y Supremo Consejo de Indias. En un corto periodo de tiempo, éste sufrió cambios estructurales con el objeto de hacer más flexible la administración, sin embargo pasó sobre ella una crisis económica que aumentó, conforme se creaban nuevos organismos, con el peso del incremento de personal y de salarios. Así, el Consejo de Indias se convirtió en mero organismo consultivo, cuando Felipe V implantó en 1717, la Secretaría del Despacho Universal de las Indias.

Un proceso análogo de decadencia sufrió la Casa de Contratación de Sevilla. En 1772 se dispuso su traslado a Cádiz y en 1790, se decretó su extinción. (?).

b).-- Las Autoridades y Organos Agrarios Novohispánicas.

Los Adelantados Gobernadores fueron los primeros que gobernaron en nombre de la Corona los nuevos territorios incorporados al reino de Castilla. Este título era dado a los jefes de las expediciones descubridoras, y su nombramiento tenía más carácter militar que civil. Este título de Adelantado ya era utilizado para designar al funcionario que ejercía el mando en-

los territorios peninsulares fronterizos con los arabes.

En las Indias Occidentales se hace difícil precisar sus atribuciones, porque de ordinario todo Adelantado era al mismo tiempo gobernador. Ejercían el gobierno político y administrativo, ya sea como Adelantado o Gobernador u ambas cosas, y tenía también facultades de naturaleza militar y jurisdiccional.

El cargo tuvo el carácter de vitalicio y en ciertas ocasiones hereditarias. Cuando se crearon los virreinos, se mantuvo a los Adelantados exentos de la jurisdicción de los virreyes, sin embargo, esta institución fue desapareciendo al ir superando la etapa histórica de los descubrimientos, y al hacerse más acusada la presencia del Estado español en las Indias, por medio de su alta burocracia. (8).

Los virreyes ejercieron el poder público de la Corona de Castilla, a nombre y representación de los reyes españoles. Fueron los primeros virreyes, como encarnación suprema del Estado español; estos altos funcionarios gozaban de un complejo de atribuciones hasta entonces nunca igualadas a los virreinos de España. Consideraban los monarcas a los virreyes, como su otro yo o su alter ego. Las circunstancias geográficas en que se encontraban los dominios españoles obligaron a los virreyes a decidir por sí y ante sí, muchos casos, sin plantear siquiera los problemas a los altos organismos del gobierno radicados en España. Su autoridad fue ilimitada y en muchos casos ampliamente discrecional. La Recopilación de Indias estableció un régimen de legalidad en los virreinos y los dotó a éstos de medios jurídicos para mantener y preservar el poder público.

En el Siglo XVI, se crearon dos grandes virreinos, tomando en cuenta la situación geográfica y la compleja y difícil política de la América española. En el siglo XVIII para cubrir las necesidades inherentes al crecimiento en todo sentido de las colonias españolas, hubo la necesidad de crear los virreinos de Nueva Granada y de Río de la Plata.

Los virreyes por medio de instrucciones, trazaban pautas para el desempeño de las actividades públicas, a gobernadores y otros funcionarios de la administración, dependiente de su autoridad. Trataron de mantener una continuidad administrativa, y por ello dejaron en sus memorias consignadas sus experiencias de

gobierno para ser aprovechadas por sus sucesores; al mismo tiempo dadas las dificultades que se creaban por la muerte de dicho funcionario (por las distancias tan enormes que existían con el gobierno central) procuraron subsanar en parte, este problema, dejando un pliego llamado de mortaja, en el que designaban al que había de sucederles en caso de fallecimiento, y el designado se hacía cargo del virreinato mientras llegaba y tomaba posesión el nombrado por la Corona. Su nombramiento fue vitalicio en los primeros tiempos. Luego se fijó el plazo de tres años y más tarde se extendió a cinco años.

Sus amplias facultades que poseían los primeros virreyes, se fueron limitando poco a poco. Por un lado por la obligación que se les impuso de informar a los monarcas de todas sus actividades de gobierno con detallado pormenor, y por el otro, por minuciosidad reglamentarista con que se legislaba desde España. Por otra parte pesó sobre ellos la fiscalización que ejercieron las Audiencias por medio de sus reales cédulas, también pesaba sobre los virreyes la amenaza de los juicios de residencia y las visitas.

Sus atribuciones administrativas fueron muy amplias, abarcando todo el contenido de la función pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aun eclesiástico, por virtud del Regio Patronato Indiano, en su condición de Vices-patronos de las iglesias del virreinato (9).

Cuando ejercía el gobierno de la Española el hijo del descubridor don Diego Colón, se creó en 1511, la primera Audiencia de Santo Domingo, para hacer frente a la mayor complejidad de la vida pública en los territorios recién descubiertos. Poco después, fue suprimida por los conflictos jurisdiccionales entre la Audiencia y el gobierno de don Diego Colón. En 1526 se restableció la Audiencia de Santo Domingo. Un año antes se estableció la Audiencia primera de la Nueva España, pero los abusos de poder cometidos por los oidores motivaron su extinción. Se restableció en 1531, y ya desde entonces se generalizó esta institución, creándose nuevas Audiencias a medida que avanzaba la conquista, consolidando así el poder público español y ejerciendo por medio de ellas y los virreyes, un dominio absoluto en las tierras descubiertas, conquistadas y colonizadas.

Las Audiencias estaban en directa comunicación con el

monarca y podían informarle sobre el estado de las provincias en que estaban establecidas, y tenían la facultad de indicarle o sugerirle al rey, las reformas que eran necesarias para la buena administración y las medidas que consideraba para ese objeto y que debía de autorizar el soberano. En ausencia del virrey o gobernador o por muerte de éste, el Oidor más antiguo asumía provisionalmente el gobierno político y militar de la colonia, y cuando la provincia no tenía audiencia, la vacante era ejercida con el mismo carácter por el Alcalde del primer voto, que era el juez subalterno más caracterizado. En leyes posteriores, por los abusos que las Audiencias habían cometido en el ejercicio provisional del gobierno político, se derogaron las disposiciones que autorizaban a ejercerlo y declararon que las vacantes debían ser ocupadas por el militar más antiguo de cada Estado.

Fueron las Audiencias fundamentalmente órganos corporativos de la administración de justicia, pero ejercieron funciones de gobierno muy importantes que en España las Audiencias no llegaron a desempeñar nunca. Actuando en corporación, como Reales Acuerdos, controlaron en buena parte, las altas funciones del gobierno de los propios virreyes. Hubo conflictos jurisdiccionales entre las Audiencias y los virreyes y muchas veces el rey daba la razón a una u a otra, sin embargo, la Corona no hizo una delimitación específica de sus atribuciones por lo que, tanto las Audiencias como los virreyes tenían que dirigirse al monarca para resolver dichos problemas, confusión que mantuvieron siempre los reyes para mejor gobernar sus colonias, ya que tanto las Audiencias como los virreyes informaban detalladamente lo que hacía una u otra en el desempeño de sus funciones.

En el Siglo XVII dependían del virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guayaquil; y del virreinato del Perú, la de Panamá, Lima, Santa Fé de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el Siglo XVIII, al crearse los virreinos de Nueva Granada y Río de la Plata, dependieron de la jurisdicción del primero las Audiencias de Santa Fé de Bogotá, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro del segundo la de Buenos Aires y Charcas (10).

Aparece dentro del mapa político y administrativo de las Indias, otras circunscripciones que fueron designadas con los nombres de Capitanías Generales y Gobernadores. Al frente de las primeras hubo un alto funcionario de carácter preponderantemente

militar -Capitán General-, pero también con atribuciones de orden civil; gubernativas, administrativas y aún jurisdiccionales. Al mando de las segundas, lo ejerció un Gobernador, funcionario de nombre civil, pero también con facultades de carácter militar.

Al frente de las ciudades importantes figuró otro funcionario, representante en la ciudad del poder del Estado, con el nombre de Alcalde Mayor en unas regiones y en otras de Corregidor. Ambos estaban directamente subordinados a los virreyes, presidentes, gobernadores y capitanes generales, según los casos, representaron en la ciudad en que ejercieron sus funciones de gobierno, el poder inmediatamente superior y con frecuencia tuvieron conflictos jurisdiccionales con los Cabildos municipales y con sus alcaldes ordinarios (11).

La Intendencia es una institución española trasplantada a la Nueva España. En 1762, Carlos III proclamó la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes.

Las Intendencias eran de origen francés y fueron adoptadas en España en el año de 1718, pero poco después fueron suprimidas. En 1749 se restituyeron y fueron aprobadas para la Nueva España.

El intendente tenía por finalidad, el de substituir a los gobernadores, adelantados y corregidores, y sus funciones, comprendían todas las ramas de la administración, como policía, obras públicas, hacienda pública, actividades militares y otras. El teniente letrado auxiliaba al intendente cuando éste no era letrado. Por disposición de 4 de diciembre de 1786, se facultó a los intendentes para que fueran jueces privativos en su distrito, de las causas y dependencias que ocurrieran sobre rentas, composición y repartimientos de tierras realengas. La ordenanza de intendencia les dió el carácter de jueces, y además admitían apelaciones a la Junta Superior de Hacienda y evacuaban las diligencias y hacían prevenciones.

El régimen municipal de las ciudades de Indias, en sus líneas generales fue un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media. Sin embargo, se diferenciaron de la forma caduca de la metrópoli y tuvieron otras características sociales y económicas y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos.

Para los colonizadores, el Consejo Municipal de la Ciudad, constituyó el poder público que protegió y consolidó sus derechos frente a los excesivos privilegios de los descubridores y descendientes de éstos, y por otra parte, también defendió sus intereses en contra de los abusos de poder de las propias autoridades de la Corona.

No duró mucho este período de florecimiento del municipio colonial hispánico. En tiempo de Felipe II, para hacer frente a la necesidad del tesoro se implantó en las Indias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías. De este modo los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Se extendía nombramiento con mención expresa del precio y sujetando el oficio a todas las consecuencias de una entrega en propiedad. Por tanto, podían ser enajenados, heredados y transmitidos de cualquier forma; un representante podía ejercer el oficio por los niños y mujeres. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno de los pueblos, pasa a manos de una minoría cerrada, que ha adquirido a perpetuidad sus cargos y que celosa de su papel, impide en lo posible el acceso de nuevos elementos. El municipio pierde así su personalidad independiente y queda convertido en una simple rueda de la maquinaria administrativa.

El derecho de la época, admitió la existencia de cabildos abiertos, y se denominaban así, porque concurrían y participaban los vecinos de lugar. Esto, sólo tuvieron eficacia en el momento inicial de la colonización, y en los primeros años precursores de la Independencia. También existieron los cabildos cerrados, que estaban integrados por regidores y demás funcionarios municipales, bajo la presidencia de los alcaldes Ordinarios o Mayores o Corregidores en la ciudad donde existieran estos últimos funcionarios.

Se distinguen tres clases de poblaciones; ciudades metropolitanas, diócesanas, sufraganeas o villas o lugares. El cabildo de las primeras, estaba integrado por doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registro, un pregonero mayor, un corre-

dor de lonja y dos porteros. En las segundas, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las ciudades sufraganeas o villas o lugares, un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo público y un mayordomo (Ley II, Título VII, Lib. IV. de la Recopilación de Indias de 1580). (12).

Todas estas autoridades y órganos que hemos hecho mención participaron en materia agraria siempre de acuerdo con las leyes y decretos de la Corona. Aun durante la etapa histórica de la Independencia, siendo virrey Félix Calleja, por instrucciones de España, y por propia iniciativa, expidió decretos tendientes al reparto de tierras a los indios y al fomento general de la agricultura y ganadería. Medidas agrarias extemporáneas ante la Revolución insurgente que luchaba por constituir su nacionalidad.

#### c).- Autoridades y órganos agrarios en el México Independiente.

Consumada la Independencia el 27 de septiembre de 1821, el nuevo Estado, heredó de la dominación española, un acrecentado latifundismo de españoles, criollos y del clero. En esa época la propiedad comunal e individual indígena, se encontraba en decadencia, y existía además, una defectuosa distribución general de la población rural, sumado a esto, problemas económicos que gravitaba enormemente sobre el país desde el comienzo de este siglo. Muy a pesar de que durante el movimiento insurgente existía la preocupación por las clases desvalidas, al triunfo de la Independencia, las masas rurales, lejos de alcanzar las tierras anheladas o de recuperar los bienes despojados, se vieron de repente independientes políticamente, pero abandonados del nuevo gobierno. La iglesia católica siguió desempeñando el papel de banco hipotecario agrícola, hasta el año de 1859, en que se nacionalizaron sus bienes pasando al dominio del Estado.

Las Tiendas de Raya y los Habilitadores que formaron junto a la estructura feudal colonista, no fue afectada por la Independencia, sino al contrario, prosperaron y sobrevivieron en el siglo XIX y parte del XX, pero como crédito usurario agiotista. Acrecentaron sus riquezas explotando la miseria del hombre del campo; además de lo expuesto, la iglesia extendió aun más sus propiedades en virtud de la desaparición de los obstáculos que la frenaban durante la Colonia, al consignarse, en la Ley funda-

mental de 1824, el derecho de propiedad casi ilimitado.

El estado que nació de la Independencia era liberal e individualista. Su principal objetivo fue darle este carácter ideológico, y al mismo tiempo, estructurar una nacionalidad. Objetivo que fue defendido en contra de potencias extranjeras y aun en contra de los mismos nacionales que buscaban la dominación extranjera y por consiguiente un cambio de gobierno. En esta etapa histórica, se observa que los distintos gobiernos que se constituyeron, oscilaron entre la monarquía, la república federal, y la república central.

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

Por lo tanto había una defectuosa distribución de tierras y también, una irregular distribución de habitantes en el suelo nacional. Los gobiernos del México Independiente solo atendieron este último aspecto, creyendo que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que se requería era una mejor distribución de habitantes, y una colonización europea que sirviera para elevar el nivel cultural de los indios, al establecer nuevas industrias y explotar las riquezas naturales del suelo (13).

La primera autoridad que tuvo ingerencia en materia agraria en el México Independiente fue, la Secretaría de Hacienda que fue creada en 1821 al constituirse el nuevo gobierno. Al principio del régimen liberal no se tenía criterio alguno sobre la competencia de las autoridades para distribuir las tierras baldías del país, criterio que se fue precisando poco a poco mediante decretos y leyes que adelante estudiaremos. Además de la Secretaría de Hacienda, participaron en el repartimiento del territorio público o baldío, los ayuntamientos, haciéndolo a favor de los ciudadanos que lo necesitasen.



Los jefes políticos (que según el reglamento provisional político del imperio mexicano prescrito por Iturbide, estableció que estos gobernarán en cada capital de provincia, que es su residencia oficial y la autoridad superior de éste), ejercitaron su autoridad conforme a las leyes, instrucciones o reglamentos vigentes de esa época. Además, participaron las diputaciones provinciales y los alcaldes; las primeras, auxiliares del jefe político de provincia, y las segundas, en las poblaciones que carecieran de idoneidad requerida, junto a los alcaldes, estaban los regidores y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Por medio de decretos, el Soberano Congreso General Constituyente, ordenó primero el repartimiento de tierras entre el ejército permanente; luego en otro decreto se ordenó el repartimiento agrario a los sargentos y a los cabos del ejército que habían o querían retirarse, y después otro decreto concedió tierras baldías a quienes hubiesen prestado servicio a la causa de la Independencia en los once primeros años de la épica lucha. Por supuesto, todo repartimiento de tierras baldías que por decreto se ordenaba, se hacía bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda. (14).

También en acatamiento del decreto del Congreso General Constituyente, las diputaciones provinciales, fueron las autoridades encargadas que repartieron las tierras baldías en beneficio de los habitantes que carecieron de propiedad. Decreto de 14 de octubre de 1823. Este decreto se refiere a la creación de la Provincia del Itámo, teniendo como capital la Ciudad de Tehuantepec. (15).

Se expidieron también leyes de colonización, con el objeto de resolver el latifundismo y el problema de la amortización, como ya dijimos, pesaban estos problemas sobre el régimen liberal desde sus inicios; también tuvieron dichas leyes la finalidad de poblar los inmensos territorios desiertos, pero al mismo tiempo para adjudicar los baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Los Estados también participaron en materia agraria, pues por medio de la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, se les facultó a los Estados, legislar sobre tierras baldías, y muchos de ellos, dictaron leyes particulares e hicieron los repartimientos conforme a sus leyes expedidas (16).

La Secretaría de Hacienda, conforme a la Ley de Colonización de 1830, contrata por medio de comisionados, la compra de terrenos a los Estados fronterizos, para establecer colonias de mexicanos y extranjeros. Se le autoriza a la Secretaría de Hacienda una cantidad de quinientos mil pesos para el fomento agrario y colonización debiendo presentar sus cuentas al Congreso de la Unión (17).

El Reglamento de Colonización de 1846, crea la Dirección de Colonización, autoridad encargada de repartir los baldíos entre los colonizadores. Esta autoridad funcionaba de acuerdo con la Secretaría de Hacienda. La Dirección de Colonización necesitaba el acuerdo de la Secretaría de Hacienda, para fijar el precio oficial por cada acre que se pondría a venta. También bajo aprobación de la Secretaría, la Dirección de Colonización contrataba la fundación de bancos para la colonización de grandes territorios (18).

La Secretaría de Hacienda, como hemos dicho, fue la autoridad que se encargaba del reparto agrario. Esta Secretaría amplió su competencia en 1853, denominándose Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización e Industria. En la segunda ley de 1853, toma la denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en 1891, el de Comercio.

La materia de Fomento, aparece en 1853, formando parte de la Secretaría de Hacienda. Luego se crea el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, en fecha 22 de abril de 1853. Los asuntos de que se ocupó entre otros, fue la formación de la estadística general agrícola, minera y mercantil. Se ocupó también de la colonización, exposiciones públicas de productos de la industria agrícola y otros. En 1861 se crea la Secretaría de Fomento que funciona hasta 1917. La Secretaría de Fomento se encarga en adelante todo lo relacionado en materia agraria (19).

La Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854, expedida por el entonces Presidente López de Santa Ana, facultó al ministerio de Fomento, Industria y Comercio a intervenir en la colonización con sus propios fondos. El Ejecutivo por intermedio de dicho Ministerio, expidió los títulos de propiedad de los inmigrantes (20).

Puede decirse, que las leyes que anteriormente se han

citado no alcanzaron hacerse efectivas, solo en minima parte, y esto por diversas causas: estas leyes fueron poco conocidas por los pueblos indigenas, por dificultad de comunicacion, por incul-tura y porque además iban en contra de la ideosincracia del indigena. Mendieta y Núñez dice, que el indio del México Independiente, se caracterizaba por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, por lo tanto era necesario mejorar su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de su medio. Por estas razones fracasaron las Leyes de Colonización. Debemos también agregar que la colonización que propugnó los Estados Unidos fueron un total éxito, sin embargo nuestro país no lo tuvo, por las circunstancias muy propias de nuestro país, que hicieron que la mayoría de los colonos europeos (o sea el éxodo se produjo en Europa hasta principios del presente siglo) fue atraída principalmente a las tierras del vecino país del norte.

Al promulgarse la Constitución de 1857, se inició una nueva era para la legislación agraria, porque dió término a las constantes cuestiones jurídicas que se suscitaban sobre la competencia en materia de baldíos. Conforme al artículo 72, fracción XXIV, los Estados ya no tuvieron desde ese entonces, la facultad de legislar y de repartir los terrenos públicos; se reservó expresamente a los poderes federales, la facultad de legislar sobre los citados baldíos.

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

La ley de Colonización de 31 de mayo de 1875, crea las Comisiones exploradoras para medición, deslinde, avalúos y descripción de tierras baldías, para obtener terrenos colonizables, y cede la tercera parte del terreno o su valor, a quien habilite un terreno baldío. Además faculta al Ejecutivo a que por intermedio de la Secretaría de Fomento, contrate con empresas particulares de colonización, a las que se les concede subvenciones y franquicias, a favor de familias inmigrantes y plazos largos de pago a los colonos. Estas empresas particulares de colonización, son el antecedente de las Compañías Deslindadoras, que fueron creadas por Ley de 15 de diciembre de 1883. La Secretaría de Fomento de acuerdo con esta Ley, tenía las facultades de aprobar el precio de avalúo, hecho por los ingenieros de los terrenos desalin-

dados y puestos a venta. Asimismo la Secretaría de Fomento, aprobaba las solicitudes de los colonos dando o no, la autorización necesaria para su admisión. La Secretaría de Fomento controló la admisión de colonos y al mismo tiempo aprobaba las diligencias de apeo y deslinde que no tuviera opositor, y en caso negativo, se procedía a juicio siendo parte de éste, el representante del gobierno o sea la Hacienda Federal.

Las Compañías Deslindadoras lograron a veces, realizar especulaciones afortunadas y en otras, perdieron su dinero, pero en ninguno de los casos, el país recibió de sus trabajos, ningún beneficio, y tampoco le hicieron un bien a la propiedad agraria, ni a la colonización que se buscaba.

Los grandes hacendados acrecentaron sus posesiones de acuerdo con el Gobierno Federal y reafirmaron jurídicamente hasta la Revolución de 1910, la propiedad de sus vastos dominios. En cambio, el gobierno solo recibió insignificantes cantidades de dinero, como precio de esas "composiciones", a todas luces inconvenientes para el país.

Mendieta y Núñez expresa a este respecto lo siguiente: -- Las Compañías Deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con el objeto de deslindar terrenos baldíos, hicieron innumerables despojos. Además el primer efecto de su actuación fue la depreciación de la propiedad agraria. En 1885 habían sido deslindadas treinta millones de hectáreas de tierras nacionales, sin afectar a los grandes hacendados, y esos millones de hectáreas vienen del despojo hecho a los miserables, los ignorantes, los débiles que no tienen, ni dinero, ni influencia. De 1881 a 1889, las Empresas Deslindadoras amortizaron en manos de 29 individuos o compañías el 14% de la superficie total del país, y en cinco años más, otras empresas, pocas por cierto, acapararon el 6% o sea en conjunto, la quinta parte del país por no más de 50 propietarios (21).

Es necesario hablar sobre las leyes que se refieren a los deslindes, porque contribuyeron en gran parte por sus deplorables efectos, a hacer, mas marcada la miseria del campo, creando así las condiciones sociales que produjeron más adelante, la Revolución de 1910.

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

Para remediar la deficiencia de esta ley, (ya que no produjo la inmigración que se esperaba y era difícil hacer el denuncia, y además se necesitaba el elemento económico para adquirir una propiedad) se expidió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, con fecha 26 de marzo de 1894, que conservó lo esencial de la anterior ley citada, pero que amplió y modificó preceptos fundamentales. Entre las reformas importantes se encuentra, la división que hace la ley, sobre los terrenos baldíos, a saber, en terrenos baldíos, demasías, excedentes y terrenos nacionales. No se fijó límite a la extensión denunciada, y se derogó la obligación que imponía la otra ley, en el sentido de colonizarlos, poblarlos y cultivarlos.

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

Solo nos falta mencionar, que durante el período histórico que comentamos, se constituyó la famosa Caja de Préstamos para Obras de Irrigación, que tenía entre otras facultades, la de

adquirir haciendas para fraccionarlas, pero dicha institución -  
agraria fue un fracaso desde el punto de vista social y finan-  
ciero.

## Notas Bibliográficas del Capítulo Primero.

- 1.- García Gallo, Alfonso; Curso de Historia del Derecho Español. T. I. 5a. edición. Madrid, 1950, pág. 332.
- 2.- Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México 1954. págs. 26 y 27.
- 3.- Autor citado. Obra citada. págs. 28 y 29.
- 4.- Ots Capdequí. El Estado Español en las Indias. Fondo de Cultura Económica. 4a. edición. México 1965, pág. 49.
- 5.- García Gallo, Alfonso; Obra citada. pág. 439.
- 6.- Autor citado. Obra citada. págs. 416 y 417.
- 7.- Ots Capdequí; Obra citada. págs. 63, 64, 65.
- 8.- Autor citado. Obra citada. págs. 56 y 57.
- 9.- Autor citado. Obra citada. págs. 59 y 60.
- 10.- Autor citado. Obra citada. págs. 57, 58, 59.
- 11.- Autor citado. Obra citada. pág. 60.
- 12.- Autor citado. Obra citada. págs. 61 y 62.
- 13.- Mendieta y Núñez, Lucio; Obra citada. pág. 89.
- 14.- Fabila, Manuel; Cinco Siglos de Legislación Agraria T. I. Publicaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola. México - 1941, pág. 90.
- 15.- Mendieta y Núñez, Lucio; Obra citada. págs. 93 y 94.
- 16.- Autor citado. Obra citada. pág. 94.
- 17.- Orozco Wistano, Luis; Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México 1895. págs. 214 a 218.
- 18.- Autor citado. Obra citada. págs. 219 y sigs.

- 19.- Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo. Librería de ---  
Manuel Porrúa, 2a.edición. México 1961, págs.568 y 569.
- 20.- Orozco Wistano, Luis. Obra citada. págs. 233 y sigs.
- 21.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada. págs. 134 a 137.



**CAPITULO SEGUNDO**

**AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN LOS PLANES  
Y PROYECTOS REVOLUCIONARIOS Y EN LAS PRIMERAS  
LEYES AGRARIAS.**

## CAPITULO SEGUNDO

AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN LOS PLANES  
Y PROYECTOS REVOLUCIONARIOS Y EN LAS PRIMERAS  
LEYES AGRARIAS.

Al principio del siglo XI, la situación agraria era ya insostenible para la clase mas explotada, los campesinos. En esa etapa prerrevolucionaria, aparecieron afortunadamente hombres idealistas y valientes que buscaron acordes con su ideal, reivindicar la justicia a la clase campesina. Si sus ideas tuvieron después una realización práctica y llegaron a cristalizar en preceptos constitucionales, se debe a que en esa época todo el país luchaba por estructurar una sociedad mas justa para todos. Sin embargo, el problema agrario que derivaba desde la Colonia y que llegó a encarnarse en los grandes hombres de la Revolución de 1910 que buscaron su solución, tuvo desde la Colonia, sus defensores que lucharon porque la tierra fuese repartida equitativamente entre las clases mas desvalidas. Entre los primeros precursores de la reforma agraria, se destaca Manuel Abad y Queipo, a quien se le considera como el verdadero precursor de la causa de los indios, defendió sus derechos ante las medidas políticas ordenadas por el monarca, que si eran bien intencionadas no podían ser en muchas ocasiones acertadas por desconocer la verdadera situación de la Nueva España. Analizando su personalidad y estudiando sus escritos, se tiene que considerar a Abad y Queipo dentro del liberalismo, y dentro de éste, perteneciente a la corriente progresista. Brown Castillo, dice en su obra "Estudios de Abad y Queipo": "Que pase a su posición de partidario de la unidad de la Metrópoli y, por consecuencia, la de un enemigo de la Independencia, la solución por él plañada en sus puntos esenciales, tenían un profundo sentido revolucionario". Por tal actitud termina diciendo el citado autor; "Prácticamente fue expulsado del país, siendo atacado por la Revolución que combatía, a la vez que a las autoridades del virreinato que representaba el general Calleja, no paró en eso, el pago de sus convicciones liberales, ya que tiempo después, estando en España, fue condenado a seis años de prisión, condena que no alcanzó a cumplir por causa de su muerte". El arzobispo de Michoacán luchó por la dignificación de los indios y de las castas, mismas que eran consideradas como infames, para después poder incorporarlas al camino del progreso mediante la educación que los elejara de la delin-

cuencia, mediante la emancipación que les permitiera tratar y contratar de igual a igual con el español y mediante la capacidad de poseer una propiedad particular que les facilitara la formación de un patrimonio. Abogó por la abolición general de tributos de las dos clases de indios y castas, que consideraba injusta por obligar al pago de un tributo a unas gentes que sufren una economía sumamente requitica. Propuso la división gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y castas, con el objeto de resolver el problema agrario consistente en la mala distribución de la tierra. Procedimiento justo, ya que dicho reparto de la tierra en forma gratuita llegaría a estar en poder de los indios y las castas, las que por su indigencia no podían obtenerlas si su reparto se hiciera en forma onerosa, y era justo también porque los que disfrutaban de las tierras realengas no tenían reconocido su derecho, ni tenían derecho a indemnización, porque se habían apoderado sin título alguno, de las tierras de propiedad de la Corona. También propuso la división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo. Medidas que si hubieran sido establecidas jurídicamente, hubieran evitado en lo futuro muchos problemas que confrontaron los regímenes liberales (1).

Otro de los precursores de la reforma agraria fue don Miguel Hidalgo y Costilla que encabezó la Independencia de México. Su levantamiento en contra del gobierno de la Corona, obedeció a que conocía a la perfección la situación desesperante de los indígenas, a quienes siempre ayudó y alentó. Conocedor de la esclavitud y falta de tierras, que eran las pesadas cargas que detenían el avance social del pueblo, formuló dos decretos en la Ciudad de Guadalajara, con los cuales al mismo tiempo que atacaba esos males, acrecentó el número de seguidores y simpatizantes de su justa causa.

En uno de los dos decretos ya mencionados, en el que queda impreso el ideal agrario de Hidalgo; cuya importancia deriva, no solo de ser el primer ordenamiento que pretendiera hacer justicia a la más desheredada clase en México, sino por las ideas agrarias tan adelantadas que para su tiempo contenía dicho decreto. Es el siguiente documento que dice a la letra: "Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América.- Por el presente mando a los jueces u justicias del Distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas venidas-

hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales para que enterándolas en la carga nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi Cuartel General de Guadalajara, a cinco de diciembre de mil ochocientos diez. Miguel Hidalgo, Generalísimo de América. Por mandato de S.A. Lic. Ignacio Rayón, Secretario. (2).

Los precursores de la reforma agraria, que citamos en este trabajo nos iluminan respecto de la situación imperante en materia agraria en los tiempos comprendidos entre 1810 y 1910 y las ideas que dichos hombres tenían sobre dicho problema; y ambas, tanto las situaciones como las ideas y los programas que se formularon para resolver el conflicto de las tierras influyeron substancialmente en las ideas y las acciones de los precursores inmediatos de la reforma agraria.

Otro de los precursores de la reforma agraria es don José María Morelos; bajo su dirección el movimiento revolucionario tomó un nuevo carácter; con la fundación del Congreso de Chilpancingo, representante de la voluntad soberana del pueblo, el movimiento popular pasó a tomar carta de legítima, pudiendo hacer ya una determinante declaración de independencia y formular como ley fundamental la Constitución de Apatzingán, esa fue su máxima obra política. Al mismo tiempo que realizaba su política, trataba de resolver las más importantes necesidades de los habitantes humildes de los pueblos y ciudades. Esta última medida social se encuentra expresada en el "Proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno", que dice: "Siguese de dicho principio, que la primera diligencia que sin temor a resultas deben practicarse por los generales o comandantes de división de América luego que ocupen alguna población grande o pequeña, es, informarse de la clase de ricos, nobles y empleados que hayan en ella, para despojarlo en el momento de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiéndole la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población para captarse la voluntad del mayor número, reservando la otra mitad para fondos de la Caja Militar".

Pero su medida más importante referente a nuestro tema es la séptima del mismo proyecto comentado y por medio de ella,

tiende a acabar con el acaparamiento de las tierras, para que al dividirlas se constituya la pequeña propiedad individual, poniendo también fin a la esclavitud que llevaban los sufridos trabajadores de las haciendas. Y dice lo siguiente: "Septima: deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pagan de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y que no un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gente para que las cultive por fuerza en la clase de gañanos o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque como se ha dicho, a la corta ó a la larga han de proteger sus bienes las ideas del déspota que aflija al reino" (3).

A quien se ha considerado como el iniciador de las reformas agrarias en nuestro país es al Dr. Francisco Severo Malendado que propuso resolver los problemas políticos, económicos y religiosos del país, por medio de la elaboración de un Proyecto de Constitución, en el que se concedía primordial importancia a las leyes agrarias. Dicho Proyecto salió a la luz pública en la revista titulada "El Penal del Imperio", en el año de 1823. Pretendía dividir en pequeñas porciones las tierras que se encontraban libres. Idea muy acertada para determinar los males que producían el acaparamiento de la propiedad raíz. También lanzó una idea muy radical que era el de nacionalizar toda propiedad particular e individual, dándolas en arrendamiento vitalicio y una reglamentación que proponía sobre el impuesto territorial (4).

Debemos de mencionar al respecto, la Ley de Desamortización, ya que influyó grandemente por sus efectos negativos a crear el problema agrario con que se enfrentaron en parte los hombres de la Revolución de 1910. Esta Ley conjunta con la de Nacionalización produjeron, según don Andrés Molina Enríquez la primera alteración trascendente que guardaba la propiedad al consumarse la Independencia. Si bien la reivindicación de los bienes colonizadores fue una meta cumplida, se ignoró desamortizar la gran propiedad individual y alcanzó a movilizarlos bienes de

las comunidades indígenas. Ignacio Comonfort considerando los males que había causado a los indígenas la Ley de Desamortización, se vió precisado a emitir una disposición en la Circular de 9 de octubre de 1856, por considerar que los derechos que la ley les concedía a los labradores pobres y a los indígenas para la adjudicación, les habían sido despojados por especulares que se aprovechaban de su falta de recursos y de su ignorancia. Sin embargo dicha Circular tuvo efectos negativos, pues contribuyó a formar una pequeña propiedad individual frente a la gran propiedad individual.

La Constitución de 1857 dió un duro golpe a la solución del problema agrario, afectando en forma directa a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, las cuales virtualmente vino a desintegrar, porque hasta entonces los ejidos habían quedado exceptuados de la desamortización; el párrafo 2o. del artículo 27 de la Constitución de 1857 no permitió que fuera posible que siguiera subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos, porque al dejar de ser propietarios los indígenas de sus ejidos, estos terrenos quedaron sin dueño, por lo que muchas personas, basándose y aprovechándose de esta situación hicieron denuncias de terrenos ejidales como baldíos. Con ello quedaron extinguidas las comunidades indígenas y consecuentemente privadas de personalidad jurídica.

Las Leyes de Nacionalización corrigieron en mucho a las Leyes de Desamortización porque hicieron entrar al dominio privado, todos los bienes de la iglesia, no solo los bienes raíces, sino los bienes eclesiásticos. No impusieron alcabala y permitieron la división de las fincas, sobre todo de las urbanas, facilitando la redención de los capitales que daban a reconocer sobre las fincas nacionalizadas, favoreciendo con grandes descuentos la adquisición de los capitales nacionalizados también. En suma, limitó la desamortización exclusivamente a los bienes de la iglesia y los capitales impuestos sobre ella. También dió impulso a la circulación de la tierra, y por último utilizó la forma jurídica de reivindicación y no de expropiación. A pesar de ello la propiedad muy grande de origen colonial y la muy pequeña que formaban las Leyes de Desamortización no pudo llenarse. Se consolidó la propiedad grande en frente de la pequeña y se hizo definitiva dicha separación.

Hay que señalar también, la inquietud que tuvo al respec

to don Melchor Ocampo; que buscó fortalecer a la clase media y pensó que se podía robustecerla, beneficiándola con la propiedad del clero una vez dividida. Debemos tomar también en cuenta las leyes de 20 de julio de 1863 y la de 26 de marzo de 1894 que se refirieron a los terrenos baldíos, y que por efecto de la voracidad de los grandes propietarios llegaron a constituir grandes latifundios en perjuicio de la masa rural. Este examen esquemático de los precursores de la reforma agraria y la situación de la tierra del que hemos hablado nos da una idea acertada de las causas que influyeron en la reforma agraria. A pesar de las marcadas diferencias de los precursores, observamos una finalidad común, que consistía en limitar la gran propiedad existente, fraccionar los latifundios y repartir la tierra para los pueblos rurales.

El programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación fue firmado en San Luis Missouri y dado a conocer el 10 de julio de 1906, tuvo dicho Programa gran trascendencia porque influyó en el pensamiento revolucionario de varios caudillos del movimiento armado de 1910. Los principales firmantes fueron Ricardo Flores Magón, en calidad de Presidente, Juan Sarabia como vicepresidente; Antonio L. Villarreal como Secretario; Enrique Flores Magón como tesorero; y Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, como primero, segundo y tercer vocal respectivamente. Este documento nos muestra el claro concepto de la situación agraria que se encontraba en esa época en México. Ataca a la dictadura porfirista, acusándola de proteger los despojos de tierras a los campesinos, tanto a los funcionarios venales de su régimen como a los voraces monopolistas. Ataca y acusa a los más altos funcionarios y los eternos caciques; los primeros de disfrutar una riqueza ilegítima robada a base de despojos y robos en agravio de ciudadanos honrados y trabajadores, que sufrían en la miseria la pérdida de sus propiedades. Y a los segundos o sean los caciques, son acusados de acaparar la tierra, ya que obsesionados con un irracional afán de riqueza y vanidad, imponían su sagrada voluntad explotando a los campesinos, que como esclavos trabajaban la parte de las grandes haciendas monopolizadas que producían, quedando todavía incultas y sin explotar, una inmensa cantidad de tierra que podían ser la base del patrimonio de muchas familias. Como soluciones propone el Programa "ayllorar por una parte la ley del jornal mínimo y el trabajo máximo, y por la otra la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos". Esta es la parte más

lar de dicho Manifiesto y que tuvo sobre todo la segunda solución, (en hacer productivos los terrenos) una influencia considerable y que se evidencia en la Constitución de 1917, de manera particular en el artículo 123 que legisla en materia de trabajo. Dicho Programa propone entre otras cosas la creación de un banco agrícola y otras importantes instituciones. Las partes importantes que nos interesan para nuestro tema son las siguientes: "Exposición previa, parte V". "En mas deplorable situación del trabajador industrial se encuentra el jornalero del campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales..." "El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por una parte, y por la otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones producirían apreciables ventajas a la nación. No solo salvarán de miseria y procurará cierta comodidad a las clases que directamente recibe el beneficio, sino que impulsará notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza hoy estancadas por la miseria general..."

"Parte VI.- La falta de escrúpulos de la actual dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos, ajenas herencias, la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido como consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mientras que infinidad de honrados ciudadanos, lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades". "Para lograr estos dos objetivos no hay mas que aplicar por una parte, la ley del jornal mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos, de aquí resultará irremediablemente que, o el poseedor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa miles de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o abandonará sus tierras o parte de ellas para el letrado los adjudique a otros que los hagan producir y; se aprovechan de sus productos..." "La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos - de clara justicia..." "Para la cesión de tierras no debe haber exclusivismo, debe darse a todo el que la solicite para cultivarla. La condición que se impone para no venderlas, tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos..." "La creación del banco agrícola, para facilitar a los agricultores pobres, los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté solo al alcance de algunos privile



giados", Parte VIII "La aplicación que haga el Estado de los bienes que confisque a los opresores deba tender a que dichos bienes vuelvan a su origen primitivo. Procediendo muchos de ellos, de despojos a tribus indígenas, comunidad de individuos, nada mas natural que hacer la restitución correspondiente".

Los artículos más importantes y por lo mismo, dignos de mencionar y comentar, son los siguientes:

30. Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.

40.- Fundación de un banco agrícola.

50.- Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces, solo podrán hacerlo si se nacionalizan mexicanos.

70.- Se deberá fijar un salario mínimo tanto en las ciudades como en los campos.

90.- Las tiendas de raya se abolirán en todo el territorio de la nación.

12.- La raza indígena será protegida.

26.- Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o 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 repartirá el gobierno pagándoles los gastos de via-

Je, les proporcionaré tierra para su cultivo.

36.- El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarias a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

37.- Para que este beneficio no solo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de elementos, el Estado creará o fomentará un banco agrícola que haga a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

48.- Protección a la raza indígena.

No obstante lo reducido de su articulado, el Programa del Partido Liberal evidencia un claro conocimiento del complejo problema agrario; así vemos que se ocupa de la repartición de tierras, la colonización, la producción íntegra de la propiedad, la dotación de un crédito fidei, la máxima cantidad de tierras que debe entregarse a una persona, y a castigar justamente a los funcionarios que hubieron cometido el delito de peculado, artículo 50., dicho Programa propone crear un banco agrícola para encauzar el problema del crédito rural. De su Programa se desprende que tuvieron una acertada visión de la realidad del agro, propusieron soluciones adecuadas y tenían una plena conciencia de cómo debía ser la reforma agraria. Sus ideas posteriormente cristalizaron en la Constitución de 1917 y por supuesto, para dar acción a realizar dichas ideas son necesarios organismos estatales para cumplimentarlas, aún y cuando no proponen la creación de un organismo por medio del cual se realice la reforma agraria, sí influyeron poderosamente para la creación de las importantes autoridades y órganos agrarios que se empiezan a definir concretamente desde la Ley del 6 de Enero de 1915 (5).

En la Ciudad de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, lanza su Plan Político que desencadena con su acción la Revolución el 20 de noviembre del mismo año. Ataca la dictadura o sea todo el sistema feudal oligárquico que mantenía en la miseria y en la angustia a la mayoría del pueblo. El Plan de San Luis contiene un aspecto agrarista que, sin duda fue el motor más sólido en que se apoyó el triunfo de la causa iniciada y el incondicional respaldo que le dió a la clase cam-

pesina. Puede decirse que la promesa contenida en el artículo 30. del Plan de San Luis, encendió el ánimo revolucionario entre la oprimida gente del campo quien con su actitud heroica hizo posible la caída de la dictadura. Dicha opinión la comparte el historiador Jesús Silva Herzog cuando en una de sus obras escriba: "El artículo 30. en su párrafo III es, lo más importante del Plan de San Luis, y lo que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, para que hubiera movimiento armado en muchos lugares del país y desde el 20 de noviembre en adelante".

El importante texto del párrafo aludido, es el siguiente: "Abogado de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (6).

El texto de este párrafo no abarcó totalmente el problema agrario y la posición agrarista del Presidente Madero al problema del campo debe ser calificado como insuficiente.

Durante la breve actuación presidencial de Madero, en el año de 1912 decreta "la Organización de la Comisión Nacional Agraria y de la Comisión Agraria Ejecutiva para estudiar los problemas de la pequeña propiedad y del fraccionamiento y colonización de tierras". Dicha Comisión Nacional Agraria dependía y era presidida por la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuya función consistía en adquirir haciendas para fraccionarlas. De la época revolucionaria son estas Comisiones las primeras autoridades y órganos agrarios que se tiene noticia. Sin embargo dicha Comisión Agraria fue solo un órgano de estudio, desvinculado de la realización práctica que exigía los urgentes problemas del agro, y mientras se despertaba la codicia de los especuladores y solamen-

te se hacían brillantes y extensos estudios sobre los asuntos agrarios, el pueblo por su ancestral miseria demandaba pronta solución.

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

El licenciado don Andrés Molina Enríques, escribió una obra que tituló "Los Grandes Problemas Nacionales", que se editó en 1909, dicha obra influyó considerablemente en la Revolución porque contenía las principales directrices agraristas, que poco después la Revolución la desarrolló en sus postulados fundamentales. El licenciado Andrés Molina además de ser un hombre de pensamiento también fue de acción revolucionaria, porque puso en práctica sus ideas y para tal efecto fundó el Partido Renovador; el licenciado Luis Cabrera, copartícipe de sus ideas, le dio el nombre de Bloque Renovador, al grupo de diputados maderistas de izquierda que luchaban por dichas ideas, para su implantación. Dichogrupo de diputados constituyeron la XXVII Legislatura del Congreso de la Unión.

Entre los diversos proyectos que se presentaron ante la Legislatura XXVI del Congreso de la Unión, uno de los más importantes fue la llamada "Ley Alarcón", pero más directa y efectiva para satisfacer determinadas necesidades del problema de la tierra fue la iniciativa de Juan Sarabia, quien propuso adiciones y reformas a los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 1857, con el fin de que se establecieran "Tribunales Federales de Equidad", que, juzgando como jurados civiles en breve plazo decidieran, previa práctica de diligencias relativas, solamente a las pruebas de posesión y al despojo, respecto de las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios de las tierras, aguas o montes de que hubiesen sido despojados por medio de la violencia física o moral, o en virtud de contrato de apariencia legal. Se facultaba a esos "tribunales de equidad" para decretar indemnizaciones a costa del Erario y a favor-

de los terceros poseedores de buena fe, y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal, de los siguientes bienes raíces:

I.- Tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos con el objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a su población;

II.- Tierras, aguas y montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que se formen por la colonización; y

III.- Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la Ley la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra (7).

La posición social y política de Madero ante el problema agrario, fue como hemos dicho insuficiente, porque sólo prometió en su Plan de San Luis, restituir las propiedades o indemnizar a quienes hubieran sido víctimas de algún despojo. El mismo subrayó su posición de respeto absoluto a las grandes propiedades y niega en su declaración dirigida al director del Imperial, que no expresó ni en su Plan, ni en sus discursos, la idea de repartir tierras al proletariado y dividir los latifundios. En su segundo informe de gobierno reconoció que: "Existían veintium millones de hectáreas nacionales, entre las que se contaban tierras que habían estado en poder de las Compañías Deslindadoras, y aseguró, que dichas tierras serían divididas para venderlas a precios módicos y aún darlas gratuitamente o arrendarlas". También informó en esta ocasión que estaba estudiando el problema del fraccionamiento y de la colonización de la gran propiedad, fomentando la iniciativa de los terratenientes, siempre de acuerdo con ellos y por medio de convenios especiales (8).

Era natural que ese vano intento de fraccionar la gran propiedad estaba condenada al más rotundo fracaso; ya que era innecesario pensar que los voraces terratenientes cederían voluntariamente, por medio de convenios, a dividir sus inmensas propiedades productos de despojos y fraudes. Esta errónea política agraria no logró calmar los ánimos de los jefes revolucionarios, que se habían lanzado a la lucha buscando una reforma agraria, y que veían al gobierno de Madero que no buscaba satisfacer las demandas de la clase rural y que solo era un gobierno legalista pero no progresista social, y además estaban incrustados en su admi-

nistración altos funcionarios porfiristas que realmente dirigían el gobierno, por lo que la reforma agraria se encontraba detenida en manos de sus enemigos.

Emiliano Zapata el gran caudillo agrarista sureño, ante el incumplimiento de las promesas del Plan de San Luis, formuló el 28 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, documento histórico que se gestó en la villa del mismo nombre. Este documento le dió al movimiento armado de 1910, un carácter predominantemente social, dejando en segundo término la situación política no obstante que en sus primeros artículos desconocía como jefe de la Revolución y como Presidente de la República a Francisco I. Madero. En el mismo documento se hace la afirmación de continuar la Revolución no cumplida por Madero, y la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos se hace defensora de los principios en que fundamenta su Plan hasta vencer o morir, y hace suyo el Plan de San Luis Potosí con las adiciones siguientes:

Artículo 6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de sus bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ello, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estas monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esas monopolías, a los poderosos propietarios de ella, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

80. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes de ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan.

90. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las Leyes de Desamortización 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.

De los Tribunales Especiales que mencionan el artículo 60. del citado Plan, nacieron las llamadas "Comisiones Agrarias", que aparecieron y operaron en los Estados de Morelos, Tlaxcala, México y Puebla. Las llamadas primera comisiones agrarias del sur se organizaron y se constituyeron al efectuarse los primeros repartos de tierras por el grupo revolucionario de Zapata. Son estas las primeras autoridades y órganos ejecutivos de la reforma agraria que tuvieron su origen en la aplicación a la realidad de la tierra, en cumplimiento del Plan de Ayala entre los años de 1912 a 1915 (9).

La concepción que tenía el villismo en materia agraria fue muy diferente de la del zapatismo, a este respecto transcribiremos la autorizada opinión del licenciado Antonio Díaz Soto y Gama que sostuvo en 1953 y que tomamos de la obra del ingeniero Marte R. Gómez, titulada "La Reforma Agraria en las Filas Villistas, años 1913 a 1915 y 1920". Expresaba el licenciado Soto y Gama lo siguiente: "Muy distinta era y es en verdad, la concepción agraria de los hombres del norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema. Para el Sur la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano. Para los norteros --desde San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas hacia arriba--, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de un gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. Se aspiraba, por lo tanto, no a la parcela paupérrima del ejido, sino a la posesión de una unidad agrícola que mereciera el nombre de rancho --aspiración suprema de todo

hombre de campo. Más individualista el norteño, más ajeno a la concepción comunal del antiguo calpullí, más deseo de ejercitar con plenitud de funciones de libre propietario, exigía él, para sí, una porción de tierra de regular extensión, que le perteneciese en pleno y completo dominio, sin las restricciones o taxativas que impone la estructuración de la tradicional comuna indígena, y en vez de pedir, por lo tanto, la reconstrucción de ésta, como lo quería el suriano, aspiraba a poder explotar y cultivar a sus anchas el lote de terreno que en el reparto agrario se le asignasen, con el derecho, inclusivo, de poder venderlo o enajenarlo o de imponerle los gravámenes que la adquisición de fondos o la contratación de préstamos exigiera. Esta aspiración a conquistar la amplísima libertad del propietario en plenitud, se refleja en la Ley del Villismo, que está muy lejos de haber sido estudiada y comprendida debidamente" (10).

La Ley Villista fue firmada en la Ciudad de León el 24 de mayo de 1915, por Francisco Villa y el licenciado Francisco Escudero, encargado del Departamento de Hacienda y Fomento de Chihuahua. Dicha Ley agraria en su artículo lo. expresa lo siguiente: -- Se considera incompatible con la paz y la prosperidad en la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales. -- En consecuencia los gobiernos de los Estados, durante los primeros tres meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios pueda ser poseída por un sólo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción consignada en el artículo 18.

30.- Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si solo hicieron la expropiación parcialmente, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño, con arreglo en lo prescrito en el inciso IV, artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare incluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

Artículo 40.- Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para



repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquellos según las disposiciones de las leyes locales.

Artículo 5o.- Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para la fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número de familias de labradores que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías regulares de comunicación.

Artículo 6o.- Los gobiernos de los Estados expedirán las leyes reglamentarias de la expropiación que autoriza la presente y quedará a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes. El valor de los bienes expropiados, salvo en caso de convenio o de propietario, será fijado por peritos nombrados, uno por cada parte y un tercero para caso de discordia. Este será designado por los primeros peritos y si no se pusieren de acuerdo, por el juez local de primera instancia. En todo caso en que necesario ocurrir al tercer perito, se fijará el valor definitivo de los bienes expropiados, tomando la tercera parte de la suma de los valores asignados, respectivamente, por los tres valuadores.

Artículo 12.- ...compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otras a las conveniencias locales...

En los artículos 14, 16 y 17 se faculta al gobierno de los Estados, para modificar las leyes locales sobre aparcería; para expedir leyes reglamentarias de la presente y decretar avales extraordinarios e fiscales; para expedir leyes, para conservar y proteger el patrimonio familiar. Y en el artículo 19 se da a la Federación la expedición de leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario.

En de observarse que la Ley Villista tiene un sentido de función social respecto a la propiedad rural diferente del zapatismo y del Constituyente de 1917, en el sentido de que declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades

territoriales en la parte que exceda al límite que para ella fijan los gobiernos de los Estados. También es diferente a la tendencia centralista del artículo 27 constitucional, ya que el planTEAMIENTO villista sobre las posibles resoluciones del problema de la redistribución de la tierra la encaminaba a los gobiernos estatales. Dicha tendencia descentralizadora, que quería darle a los Estados las facultades de la distribución de la tierra, no encontré eco suficiente en el Constituyente de 1917, sin embargo contribuyó a formar conciencia pública, conjuntamente con otras ideologías de otros grupos, de la necesidad de afrontar soluciones enmarcadas en la nueva constitución a los problemas del agro de México (11).

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Movimiento Constitucionalista, expide el 12 de diciembre de 1914, el llamado Plan de Veracruz. Su parte relativa que nos interesa en este trabajo es el artículo 2 que dice: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos, las tierras de que fueron injustamente privados".

En cumplimiento de este artículo, se expidió el Decreto de 6 de Enero de 1915, declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos otorgados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856; dicho Decreto preconstitucional es conocido comúnmente como la Ley Agraria de esa fecha y el susdicho decreto fue el primero que inició formalmente la legislación agraria.

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

La Comisión Nacional Agraria (Órgano de consulta para el Presidente de la República) tuvo su origen en la Ley del 6 de Enero de 1915. El tratadista Mendieta y Núñez, considera que el Cuerpo Consultivo Agrario tiene antecedentes en este organismo y opina que las funciones que tenía, son equivalentes al Cuerpo Consultivo Agrario; por lo que es conveniente indicar su evolución y al mismo tiempo examinar sus funciones. Dicha ley agraria dice lo siguiente:

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

Considerando: 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 había 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 la propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores.

En el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas.

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta a las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas por los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apertes y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o denuncias, y las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de esta manera se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y a los cuales tenían éstos

la base de su subsistencia;

que, según se desprende de los litigios existentes siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la Ley de Terrenos Baldíos vigente quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que sus bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata;

que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de éstos, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que esto obste los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque a parte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaban solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron

las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como -- porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados -- para defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio.

Que es probable, que en algunos casos, no pueda realigarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones -- de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la Ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya por que sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, -- ya, en fin, por cualquier otra causa; pero como el motivo que -- impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad -- de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos.

Que el modo de promover a la necesidad que se acaba de -- apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de -- esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la revolución y estableciendo una de las primeras bases sobre las que debe de apoyarse la organización del país.

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos -- recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para bienestar y desarrollo, no se trata de revivir a las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable -- que hoy carece de ellas, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a -- que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar -- dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros puedan facilmente acaparar esa propiedad, como sucedió -- es -- el invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, 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.

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

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

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

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

Artículo 4o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieran, 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 per-- sonas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las -- atribuciones que las leyes determinen.

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Es-- tado se necesiten, los que se compondrán de tres personas por --- cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o.- Los Comités Particulares Ejecutivos depen-- derán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectivamen-- te, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional --- Agraria.

Artículo 6o.- Las solicitudes de restitución de tierras -- pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupa-- dos ilegítimamente, a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades po-- liticas superiores, pero en los casos en que la falta de comuni-- caciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobier-- nos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los -- jefes militares que estén autorizados especialmente para el efec-- to por el Encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se -- adjuntarán los documentos en que se funden.

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

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las --- solicitudes presentadas, oirá al parecer de la Comisión Local --- Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones sobre la conve-- niencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras pa-- ra dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o-

concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

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

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

Artículo 10.- Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones; pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

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

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 entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 12.- Los gobernadores de los Estados o en su ca-



so, los jefes militares de cada región autorizada por el Encar--  
gado del Poder Ejecutivo, nombrará desde luego la Comisión Local  
Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

### T R A N S I T O R I O

Esta Ley comenzará a regir desde la fecha de su publica--  
ción mientras no concluya la actual guerra civil. Las autorida--  
des militares harán publicar y pregonar la presente Ley en cada--  
una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

H. Veracruz. Enero 6 de 1915. V. Carranza. Rúbrica. (12).

Con base en la Ley arriba citada, el 19 de enero de 1916  
don Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitu--  
cionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, dictó el  
acuerdo que establece la forma de integrarse la Comisión Nacio--  
nal Agraria.

Según dicho acuerdo, la Comisión Nacional Agraria la for--  
marán nueve miembros que 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.
- Un jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fo--  
mento;
- El jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría--  
de Fomento;
- El jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fo--  
mento.
- El jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de --  
Fomento;
- El jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fo--  
mento.

La Comisión Nacional Agraria así integrada tenía la fa--  
cultad de nombrar un secretario general, abogado, un ingeniero --  
delegado para cada uno de sus Estados y Territorios de la Repú--  
blica y el personal necesario para el desempeño de sus labores --  
(13).

Al quedar debidamente integrada la Comisión Nacional Agraria y con las atribuciones que le otorgaba el decreto, inmediatamente expidió múltiples circulares a los gobiernos de los Estados, a las Comisiones Locales Agrarias con el objeto de que interpretaran con mayor exactitud el programa agrario. Durante la vigencia de la Ley Agraria de 1915 se expidieron disposiciones administrativas tendientes no solo a interpretar sino a instituir y estructurar las incipientes autoridades y órganos agrarios. Entre las mencionadas pueden citarse las siguientes: Circular de 19 de enero de 1915, esta previene a los gobernadores de los Estados, a proceder al nombramiento de los integrantes de las Comisiones Locales Agrarias; Acuerdo de 19 de enero de 1916 que trata sobre la aplicación de la Ley Agraria y se refiere también a la jurisdicción de las Comisiones agrarias; Acuerdo de 19 de enero de 1916, establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria; Circular número 4 de fecha 3 de junio de 1916, establece que las Comisiones Locales Agrarias, no deben tener dependencia con el gobierno local para otros fines que no sean los que señala la Ley de 6 de Enero de 1915. Circular número 8 de fecha 29 de julio de 1916, trata sobre las facultades de las Comisiones Locales para conocer de las solicitudes relativas a la reivindicación de los terrenos que pertenecieran a los pueblos, no solo como ejidos, sino también como tierras de común repartimiento. Circular número 12 de fecha 11 de diciembre de 1916, relativa a la tramitación de expedientes de restitución o dotación de ejido, en el caso de que los terrenos estén ubicados en la jurisdicción de varios Estados, señalando como competente a la Comisión Local Agraria que corresponda al Estado a cuya jurisdicción está sometida el pueblo solicitante. Circular número 14 de fecha 10 de enero de 1917, se expidió con el propósito de activar la tramitación de las solicitudes sobre restitución y dotación de ejidos. Circular número 15 de fecha 24 de enero de 1917, esta se refiere a los datos que deban recabarse en los expedientes de dotación de ejidos (14).

Estas disposiciones y otras dictadas después de 1917, constituyen en el fondo interpretaciones a las leyes vigentes que dieron origen a los reglamentos y disposiciones que culminaron con la primera codificación agraria de 1934. Tanto la Comisión Nacional Agraria como el Cuerpo Consultivo Agrario han sido los precursores de las modificaciones que han sufrido los códigos, y que caracterizan al Cuerpo Consultivo Agrario como el órgano supremo de interpretación de la ley y al Departamento Agrario

rio, como la autoridad encargada de aplicarla; estudio que entenderemos en el siguiente capítulo.

La Comisión Nacional Agraria tuvo varias modificaciones y cambios a través del tiempo, así como la ley o decreto que la creó, ya que en 19 de septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre del mismo año, don Venustiano Carranza, expidió un decreto que reformaba los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de Enero de 1915, con el objeto que los títulos de restitución e de dotación no sean provisionales sino definitivos, y para tal efecto modificaba el procedimiento legal, que a la letra dice:

"Artículo Unico; Se reforman los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 6 de Enero de 1915, en los términos siguientes:

Artículo 7.- La autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de la reivindicación, y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos; y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita.

Artículo 8.- La resolución de los gobernadores y jefes militares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada, tendrá el carácter de provisional y deberá ser realizada por el encargado del Poder Ejecutivo de la nación; a cuyo efecto, el expediente pasará a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez la remitirá íntegro, con todos sus documentos y demás datos que estime necesarios a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Artículo 9.- La Comisión Nacional Agraria recibido el expediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones elevadas a su conocimiento; y en vista de su dictamen el encargado del Poder Ejecutivo de la nación dictará la resolución que proceda; de la que se enviará copia debidamente autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable, la Comisión Local pasará dicha copia así como la del expediente al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que, deslindado, identificado y midiendo los terrenos proceda a hacer entrega de ellos a los interesados.

Ejecutada la resolución por el Comité Particular Ejecutivo volverá el expediente a la Comisión Local con las actas de ejecución, en las que se harán constar los incidentes que surjan y ésta remitirá todo con un informe complementario a la Comisión Nacional, a efecto de que en los casos que proceda, se expidan los títulos respectivos por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación" (15).

Después de esta modificación a la Ley de 6 de Enero de 1915, a la Comisión Nacional Agraria se le amplió en sus facultades y atribuciones dándosele carácter constitucional al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue publicada el 5 de febrero de 1917 y en su artículo 27, se declaró constitucional a esta Ley con todas sus adiciones y reformas.

Ahora bien, con fecha 27 de abril de 1917, el C. Venustiano Carranza encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, dictó un acuerdo que reforma el de 19 de enero de 1916, ya que con la nueva organización de las Secretarías de Estado de la Federación de 13 de abril del mismo año se hizo indispensable integrar el personal de la misma Comisión, y que a la letra dice:

"I.- Del día 10 de mayo próximo en adelante, la Comisión Nacional Agraria se compondrá de los siguientes miembros: El C. Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, como Presidente nato.

Un representante de la Secretaría de Estado.

Un representante de la Procuraduría General de la República.

Un representante de la Secretaría de Hacienda.

Del Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El jefe de la Dirección de Agricultura;

El jefe de la Dirección de Aguas;

El jefe de la Dirección Forestal de Caza y Pesca; y

El jefe de la Dirección Jurídica de la propia Secretaría de Fomento.

II.- Queda vigente en todo lo que no se modifica por el artículo anterior, el supremo acuerdo de 29 de enero de 1916. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y exacto cumplimiento" (16).

Posteriormente con fecha 24 de enero de 1918, el Presidente de la República dictó el acuerdo que reforma a los de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de 1917. Con el objeto de hacer más expeditas las labores de la Comisión Nacional Agraria que había incrementado sus trabajos, y dice lo siguiente:

"I.- El día 10. de febrero próximo en adelante, la Comisión Nacional Agraria se compondrá de los siguientes miembros:

El C. Secretario de Agricultura y Fomento, como presidente nato;

Un representante de la Secretaría de Gobernación;

Un representante de la Procuraduría General de la República;

Un representante de la Secretaría de Hacienda;

Un representante de cada una de las direcciones: Agraria, de Aguas, de Agricultura, Forestal y de Casa y Pesca, y Departamento Jurídico de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

II.- Los representantes de esas direcciones y departamentos, serán nombrados por el Ejecutivo y estarán adscritos a la Dirección o Departamento que representen, de los que recibirán instrucciones; pero dedicados exclusivamente a las labores y funciones que en la Comisión Nacional Agraria les corresponda, disfrutando del sueldo que señala el presupuesto aprobado para 1918.

III.- Queda vigente, en todo lo que no se modifica por los artículos anteriores, el acuerdo de 19 de enero de 1916.

Transitorio; Comuníquese a quienes corresponda y publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y exacto cumplimiento" (17).

Como puede observarse, a partir de este acuerdo ya empezaba a perfilarse una de las características fundamentales en el Cuerpo Consultivo Agrario, puesto que en la fracción II del acuerdo arriba transcrito, los integrantes de la Comisión Nacional Agraria en su carácter de representantes de las direcciones y departamentos eran nombrados por el Ejecutivo o sea el Presidente de la República; situación que prevalece actualmente pero con el nombre de Consejeros Agrarios, ya que el nombramiento de estas personas y la remoción de las mismas es dada exclusivamente por-

el Presidente de la República.

Las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria tenían como objeto, dar explicaciones sobre la forma de proceder para la aplicación correcta de la ley, sobre principios técnicos e prácticos para asegurar el buen funcionamiento de la organización administrativa, sin embargo, muchas circulares resultaron en algunos casos contradictorias y en otros, las delegaciones estatales carecían de la totalidad de las mismas, por lo que urgía la recopilación de todas ellas y el ordenamiento de las mismas, y con ese fin se promulgó el 30 de diciembre de 1920 la Ley de Ejidos, primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, siendo presidente de la República el general Alvaro Obregón. El capítulo tercero de la mencionada ley que habla de las autoridades agrarias, determina en sus artículos lo siguiente.

"Artículo 20.- Para tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras, y los demás asuntos inmediatos y naturalmente anexos o consiguientes a aquellos, funcionarán las siguientes autoridades agrarias:

- I.- Una Comisión Nacional Agraria;
- II.- Una comisión local.
- III.- Un comité particular.

Artículo 21.- La Comisión Nacional Agraria tiene por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión; las comisiones...

Artículo 22.- La Comisión Nacional Agraria estará formada por nueve miembros, nombrados por el 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.- Dictaminar, de acuerdo con el reglamento particular que fije la distribución del trabajo, en todos los expedientes que envíen las comisiones sobre los puntos que siguen:

a).- si un pueblo ha probado plenamente su derecho a una restitución de tierras.

b).- Si la reivindicación probada no afecta a otro núcleo de población.

c).- Si las tierras reivindicadas son o no suficientes o con excedentes para las necesidades del pueblo que ha probado su derecho a ellas.

d).- Si un pueblo que no ha probado suficientemente su derecho de reivindicar sus tierras, debe obtener por dotación la cantidad suficiente para sus justas necesidades.

e).- La necesidad o conveniencia de que un pueblo, rancharía, congregación o comunidad obtenga por dotación tierras para su subsistencia económica.

f).- La cantidad de tierras que debe darse en cada caso por jefe de familia, de acuerdo con el mínimo fijado por esta ley; y la situación y forma del ejido que ha de dotarse.

g).- Dictaminar en los incidentes que presenten por reclamaciones de poseedores anteriores que se juzguen afectados por las solicitudes de dotación y por las resoluciones definitivas del Ejecutivo Federal.

II.- Vigilar por medio de un cuerpo de inspectores de la Comisión Nacional Agraria, que las comisiones locales agrarias y los comités particulares ejecutivos procedan con diligencia y rectitud en cada negocio que se cometa a su estudio, según las facultades que les otorga esta ley, y de acuerdo con las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Agraria para la mejor resolución de los asuntos agrarios.

III.- Obtener la planificación, por medio de agentes técnicos, de los terrenos reivindicados por los pueblos y de terrenos obtenidos por dotación de los mismos para la correcta limitación de los predios y fácil fraccionamiento posterior de los terrenos.

IV.- Reglamentar el funcionamiento de las comisiones locales agrarias, de los comités particulares ejecutivos y de las comisiones de aprovechamiento de ejidos, de acuerdo con las disposiciones generales de esta ley.

V.- Dictaminar sobre el monto de las indemnizaciones que se reclamen como consecuencia de una dotación de tierras, teniendo a la vista el valor catastral del predio, y las demás circunstancias de justa influencia para el valor del predio ocupado. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiéndose nombrar dos peritos; uno por la Comisión Nacional Agraria y el otro por el interesado, y en caso de inconformidad de éste o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras, deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

VI.- Llevar un cuidadoso registro de todo el movimiento agrario del país, en el que aparezcan la acción del fraccionamiento de los latifundios, la forma nueva de aprovechamiento de la tierra y las consecuencias del fraccionamiento en la producción natural de la República.

VII.- Dictaminar sobre todas las consultas de orden técnico o administrativo que le hagan los pueblos o las comisiones locales, de acuerdo con la Constitución General, con esta ley o con las que en lo sucesivo se dieren.

Artículo 23.- Excepto en cuanto al Presidente, el cargo de miembro de la Comisión Nacional Agraria es incompatible con cualquier otro cargo oficial, y no podrá ser miembro de aquélla ningún propietario de más de 50 hectáreas de tierras, ni el patrono, ni el latifundista, ni el empleado de éste. Todos los miembros de la Comisión Nacional Agraria deberán ser mexicanos por nacimiento y no haber servido a gobiernos ilegales y disfrutarán de una decorosa remuneración" (18).

Esta Ley de Ejidos puede compararse con el actual código en lo referente a nuestro tema en lo siguiente: la Comisión Nacional Agraria estaba formada por nueve miembros. En la misma forma dispone el primer párrafo del artículo 7o. del Código agrario en vigor, ya que dice: "...el Cuerpo Consultivo Agrario auxiliar del Ejecutivo de la nación, estará integrado por nueve miembros". Los miembros de la Comisión Nacional Agraria eran nombrados por el Ejecutivo de la nación, siendo presidente nato de la



Comisión Nacional Agraria el Secretario de Agricultura y Fomento. El presidente nato del Cuerpo Consultivo Agrario, es el Jefe del Departamento Agrario, y los miembros del actual Cuerpo Consultivo son nombrados por el Ejecutivo de la Unión. Existiendo diferencia en que los miembros del Cuerpo Consultivo serán propuestos al Presidente de la República en lo que respecta a su nombramiento y remoción por el Jefe del Departamento Agrario. En cambio en la Ley de Ejidos de 1920, la designación del miembro de la Comisión Nacional Agraria, era hecha por el Ejecutivo de la Unión y no a propuesta del Secretario de Agricultura y Fomento. Por lo que respecta a los requisitos que deberían llenar los miembros de la Comisión Nacional Agraria, son los que deben llenar los Consejeros Agrarios, ya que en la Ley de Ejidos de 1920, comienza a mencionarse los requisitos que se exigirían después para los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, ante los cuales aparece, el no tener propiedades mayores a las señaladas por la Ley Agraria en ese entonces.

La ley reglamentaria de 1920 tuvo una corta vigencia, ya que fue derogada por decreto de 22 de noviembre de 1921 y sus efectos jurídicos fueron muy reducidos, debiéndose fundamentalmente a los procedimientos complicados y dilatados en cuestión restitutoria y detentoria de tierra.

El decreto de 22 de noviembre de 1921 abroga la ley de 28 de diciembre de 1920, y declara que el decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916 queda de pleno derecho abrogado y por lo tanto los artículos 7, 8 y 9 del decreto 6 de Enero de 1915 quedan en vigor ya que en el mismo fue incorporado al artículo 27 constitucional y faculta al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria (19).

En fecha 10 de abril de 1922, el general Alvaro Obregón expidió el Reglamento agrario y en su artículo 24 dice lo siguiente: "La Comisión Nacional Agraria, conforme a la fracción I del artículo 40. de la Ley de 6 de Enero de 1915, estará integrada por nueve miembros y su presidencia la asumirá el Secretario de Agricultura y Fomento. De los miembros que se señalan, tres serán agrónomos, dos ingenieros civiles y las restantes personas de honorabilidad indiscutibles a juicio del Ejecutivo de la Unión; debiendo no tener en el momento de su nombramiento, ni durante el ejercicio de sus funciones, propiedades, que puedan estar

afectadas por alguna restitución o dotación de ejidos". De este artículo se desprende que la restitución de tierras y dotación de ejidos empesaba a quedar en manos de los ingenieros, ya que cinco de los miembros de la Comisión Nacional Agraria eran ingenieros (20). Con fecha 9 de diciembre de 1924, siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles, se expidió un acuerdo en el que se derogaban los de 19 de enero de 1916, el de 27 de abril de 1917 y el de 24 de enero de 1918, y facultaba a la Secretaría de Fomento para que se nombrara a los nueve miembros de la Comisión Nacional Agraria, acuerdo que dice lo siguiente: "Con el objeto de que las labores de la Comisión Nacional Agraria que desarrolle de acuerdo con un criterio uniforme y ajustado a las finalidades que persigue la ley que la instituyó y a efecto de establecer entre sus miembros la debida igualdad, ya que las funciones que le corresponden son idénticas y de que el Secretario de Agricultura y Fomento como presidente nato de la misma, se encuentre en aptitud de poder ejercer con la debida eficacia las funciones directivas que la ley le encomiendan en lo tocante a las actividades de la propia Comisión, y no siendo de manera alguna indispensable, para lograr esos propósitos, que entre los miembros de la Comisión figuren representantes de la Secretaría de Gobernación y Hacienda y Crédito Público y de la Procuraduría General de la República, puesto que estas dependencias del Ejecutivo desempeñan funciones totalmente ajenas al problema agrario que se haya encomendado exclusivamente a las autoridades establecidas en el Decreto de 6 de Enero de 1915, y entre ellas la Comisión Nacional Agraria por conducto de su presidente; con apoyo en el artículo 3 de la Ley expedida por el Congreso de la Unión el 22 de noviembre de 1921, que faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar las disposiciones conducentes a reorganizar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el decreto de 6 de Enero de 1915, en concordancia con lo establecido en el artículo 24, del Reglamento agrario de 10 de abril de 1922 he tenido a bien dictar el siguiente acuerdo:

Primero.- Del día 10 de enero de 1925 en adelante, la Comisión Nacional Agraria quedará integrada en la siguiente forma: El C. Secretario de Agricultura y Fomento como presidente nato. Nueve miembros que deberán tener los requisitos que señala el artículo 24 del Reglamento agrario de 10 de abril de 1922 y que serán nombrados por el C. Secretario de Agricultura y Fomento, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional Agraria.

Segunda.- La Comisión Nacional Agraria así formada nombrará un secretario general, un ingeniero delegado de acuerdo con el turno que para ello fije el presidente nato de la Comisión Nacional Agraria 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 de egresos vigente.

Tercera.- Se derogan los acuerdos de 19 de enero de 1916, 27 de abril de 1917 y del 24 de enero de 1918, expedidos por el C. Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo como Presidente Constitucional, sobre la organización de la referida Comisión.

Cuarto.- Comuníquese a quien corresponda y publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y exacto cumplimiento" (21).

En este acuerdo los miembros de la Comisión Nacional Agraria son nombrados por el Secretario de Agricultura y Fomento, perdiendo en eso la categoría de funcionarios nombrados directamente por el Presidente de la República, y aún y cuando tal situación no prevalece, el hecho de que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario sean designados por el Ejecutivo, a propuesta del Jefe del Departamento Agrario, no les devolvió el carácter de autónomo que quiso darle la reforma constitucional de 1934. Sin embargo se dió un gran paso al desligar de la Comisión Nacional Agraria a los representantes de otras Secretarías, que, aunque tenían por objeto de su representación, dedicarse a la interpretación de las leyes agrarias, tenían compromiso con las Secretarías que representaban.

Con fecha 26 de febrero de 1926, se expidió el Reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria, y entre las funciones de los Vocales de la mencionada Comisión se determina lo siguiente:

"Artículo 24.- Estudiar y dictaminar los expedientes de dotación y restitución de tierras y aguas resueltas en primera instancia por los CC. gobernadores de los Estados y atender todos los incidentes que se relacionan con dichos expedientes.

Artículo 25.- Proporcionar al departamento técnico los datos necesarios para la mejor redacción de las resoluciones presidenciales.

Artículo 26.- Pedir datos e informes que necesiten, a los departamentos de la Comisión y Delegaciones, enviando a la Oficialía Mayor, copia de las peticiones relativas.

Artículo 27.- Atender las instancias que en cada expediente presenten las partes interesadas y ministrar las informaciones que en su concepto puedan darse sobre los asuntos que tienen en tramitación o expediente bajo su cuidado.

Artículo 28.- Informar ampliamente a los CC. presidentes y oficial mayor de la Comisión Nacional Agraria de los incidentes y tramitación en general relacionados con los expedientes que tengan bajo su estudio, cuando lo soliciten.

Artículo 29.- Cooperar en la redacción de informaciones y atención de amparos cuando así lo solicite el departamento respectivo o lo estime conveniente el ciudadano vocal.

Artículo 30.- Remitir al C. vocal secretario de la Comisión una lista de los asuntos que tratarán en cada sesión, la misma de verificarse ésta.

Artículo 31.- Presentar un memorándum sobre su proyecto de resolución en cada expediente, en forma clara y concisa, acompañando el plano en que se marquen los terrenos materia de la resolución, e informando ampliamente sobre la situación de hecho y de derecho en cada caso.

Artículo 32.- Visar las resoluciones definitivas que formule el departamento técnico y que se lleven a la firma del C. Presidente de la República.

Artículo 33.- Al recibir los expedientes que le envíe la oficialía de partes, desglosarán los informes reglamentarios de los Delegados, enviándolos al departamento técnico con aviso de haber turnado el expediente al archivo.

Artículo 34.- Llevar una estadística minuciosa correspondiente a sus labores.

Artículo 35.- Firmar la correspondencia relacionada con la tramitación de los expedientes bajo su estudio turnándose con su rúbrica, para que sea firmada por el C. Oficial Mayor aquella que se dirija a las autoridades federales o de los Estados o a los departamentos de la Comisión Nacional Agraria, y que entrafie trabajos del personal técnico o asuntos de fondo" (22).

A partir de este Reglamento comienza a integrarse y a caracterizarse los organismos dentro de una sola comisión, uno técnico administrativo, y el otro de consulta, quedando este último en manos de los vocales, que mas tarde habrían de constituir los vocales consultivos, como consecuencia de la reforma constitucional, y cuyas funciones se encuentran determinadas en forma similar a las que actualmente tienen los consejeros agrarios.

Con fecha 23 de abril de 1927, se expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, misma que en el capítulo segundo relativo a las autoridades agrarias dice:

"Artículo 5.- La Comisión Nacional Agraria estará formada por el Secretario de Agricultura y Fomento o el encargado del despacho, como presidente y por nueve vocales ponentes designados por el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Artículo 7.- El funcionamiento interior de la Comisión Nacional Agraria y las atribuciones de sus miembros, se fijará en el reglamento que expedirá el presidente de la Comisión oyendo a los miembros de ella" (23).

En esta Ley se mencionaba un atribución que se encuentra relacionada con el actual Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria, debía de acuerdo con esta Ley, expedirlo el presidente de la Comisión oyendo a los miembros de ella. Esta atribución puede ser el antecedente de la fracción IV del artículo 36 del actual Código Agrario.

Con fecha 17 de agosto de 1927 siendo Presidente Plutarco Elías Calles, se emitió una ley que reformaba la de dotación y restitución de tierras y aguas, reglamentaria del artículo 27 constitucional, de 23 de abril de 1927. En el capítulo primero denominado de las autoridades agrarias dice lo siguiente:

"Artículo 1o. En la tramitación y resolución de los expedientes agrarios y en la ejecución de las resoluciones que en ellos se dicto, intervendrán en la forma que esta ley establece, las siguientes autoridades:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- La Comisión Nacional Agraria.
- III.- Los Comités... etc.

Artículo 2o. La Comisión Nacional Agraria estará formada por el Secretario de Agricultura y Fomento o el encargado del despacho, como presidente, y por nueve vocales ponentes, designados por el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Los miembros de la Comisión Nacional Agraria, serán cuando menos tres agrónomos, dos ingenieros civiles y los restantes profesionistas o particulares, todos de honorabilidad indiscutible, a juicio del Ejecutivo de la Unión; no tener en el momento de su nombramiento, ni durante el ejercicio de sus funciones, propiedades que puedan resultar afectadas por alguna restitución o dotación de ejidos.

En ningún caso podrán ser vocales de la Comisión Nacional Agraria, las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular, durante todo el tiempo que deba durar su encargo, según la ley, aunque por licencia u otra razón semejante no lo desempeñe".

Esta nueva ley reformativa de la reglamentaria del artículo 27 constitucional se expide años después de publicarse la Constitución de 1917, y lo único nuevo que aporta, es que los vocales de la Comisión Nacional Agraria no pueden ocupar dichos puestos si han sido designados para un cargo de elección popular durante el tiempo de su encargo, y que es semejante a lo que establece el artículo 7o. en su fracción II del Código agrario en vigor; como puede observarse, existió un retroceso de siete años en la legislación agraria, en lo que corresponde a los miembros de la Comisión Nacional Agraria, afirmándose otra vez la idea de que por fuerza tenían que predominar los ingenieros como vocales de la Comisión, quedando la interpretación y aplicación de las leyes agrarias en manos de éstos, cuando esta función debería ser desempeñada por peritos en materia judicial.

Las funciones de la Comisión Nacional Agraria son simila

rez a las que desempeña el actual Cuerpo Consultivo, ya que la Comisión Agraria dictaminaba sobre los expedientes que deberían ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación estaba agotada; estos expedientes por lo general correspondían a las acciones restitutorias, dotatorias y ampliatorias de ejidos; también esta Comisión revisaba los planos proyectos, mismas que acompañaba al emitir su dictamen en algún expediente; también opinaba sobre los expedientes de ejecución y sobre los problemas planteados a las oficinas ejecutoras o comisiones locales agrarias o delegaciones agrarias; también coadyudaba con el presidente de la Comisión al dar su opinión sobre leyes y proyectos de leyes reglamentarias y circulares.

El artículo 27 constitucional, fue reformado en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 19 de diciembre de 1933.

La reforma al artículo 27 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.

En la exposición de motivos de la reforma, se comprendió la propia reforma y la Ley de Organización de las Secretarías de Estado, concediéndose facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y la Ley de Organización de Secretaría de Estado y Departamentos. En la exposición de motivos no se explica por qué se incluye al Cuerpo Consultivo Agrario en el inciso b), de la fracción XI del artículo 27 constitucional, ya reformado, y que a la letra dice: Fracción XI.- "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea:

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

b).- Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijan.

c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio, Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

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

e).- Comisariados ejidales por cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Fracción XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación y modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

Como puede observarse, al hacerse la reforma constitucional y dársele carácter también constitucional al Cuerpo Consultivo Agrario, no se señaló ni se determinó función alguna que debía de seguir, sino que simplemente en forma general se indicó, que para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27 y de las leyes reglamentarias que se expidan, se creaba un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto por cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen; y consignaba en el inciso a) una dependencia encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. Al no especificar la ley qué funciones le correspondían al Cuerpo Consultivo Agrario, cabe preguntarse cuál de las dos autoridades y órganos deben de interpretar la ley. Este ha sido un punto básico de una lucha que se inició en dicha reforma, entre las dependencias del Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo. Esto puede ser explicativo del por qué no se ha podido reglamentar el órgano consultivo, puesto que las funciones y atribuciones que la ley reglamentaria le señalara podrían estar en contraposición con las funciones del Departamento Agrario. Al ocurrir la reforma del artículo 27 constitucional, los autores no tuvieron en cuenta ni los antecedentes, ni el posible desarrollo de las nuevas instituciones, y como la Comisión Nacional Agraria había venido desempeñando funciones administrativas y de función legal, creyeron conveniente crear dos organismos que por sus antecedentes era uno solo. A pesar de separar este organismo en dos, constituyen uno sólo, que desempeña las funciones que antes se asignaban a la Comisión Nacional Agraria. De aquí la tendencia de las legislaciones posteriores a la reforma, de considerar al Cuerpo Consultivo Agrario como una dependencia del Departamento Agrario. Este último ha venido aumentando en importancia hasta constituir casi una Secretaría de Co-



tado y el Cuerpo Consultivo Agrario cuyas funciones eran básicas en la Comisión Nacional Agraria, no ha podido sostener su independencia constitucional, pero si ha tenido que soportar las funciones de mayor responsabilidad dentro del Departamento. Es por ello, que el tratadista Lucio Mendieta y Núñez, dice en su obra "El Problema Agrario de México" referente a nuestro tema siguiente: "La inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia. Este Cuerpo es el equivalente de la Comisión Nacional Agraria creado por la Ley de 6 de Enero de 1915, órgano de consulta para el Presidente de la República; pero al ser reformada la Constitución en su artículo 27, se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, únicamente, y en inciso aparte de la fracción XI "un cuerpo consultivo agrario compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que la ley orgánica reglamentaria les fije".

Desde luego se ocurre preguntar de quién es consultivo este Cuerpo, lógicamente no puede serlo sino del Presidente de la República, que como suprema autoridad agraria, decide en todas las cuestiones de esta índole que se someten a su consideración. Así se reconoce en el artículo 7o. del Código agrario; pero en él se establece que lo presidirá el Jefe del Departamento Agrario con lo cual se desvirtúa sus finalidades, se le burocratiza restándole libertad e imparcialidad a sus dictámenes.

De acuerdo con sus antecedentes y según aparece en el texto reformado del artículo 27 constitucional, el Cuerpo Consultivo Agrario, sin perder sus nexos con el Departamento respectivo para ilustrar su trabajo, debería ser un organismo autónomo y directo auxiliar del Presidente de la República.

La cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva por ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser la base de la economía agrícola del país, que exige, en materia de distribución de tierras, soluciones enteramente apogadas al derecho de la reforma agraria. Por esta razón el Cuerpo Consultivo Agrario debería ser un organismo intermedio entre el Departamento Agrario y el Presidente de la República para asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presentará el Jefe del Departamento Agrario (24).

Notas Bibliográficas del Capítulo Segundo.

- 1.- Estudios de Abad y Quesipo. Autor Gerardo Brow Castillo. págs. 6,7,11,12,15 y 16.
- 2.- Fabila, Manuel; Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. T.I. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. --- México 1941, pág.64.
- 3.- Autor citado. Obra citada. pág. 68.
- 4.- Blanco Martínez, Rosilda. Reflejos del Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857. Tesis. págs.57 a 59.
- 5.- Barrera Fuentes, Florencio; Historia de la Revolución Mexicana. págs. 166 a 194.
- 6.- Fabila, Manuel; Obra citada. págs. 209 a 213.
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 6a.edición. México 1954. págs. --- 166 a 168.
- 8.- Magaña, Gildardo; Emiliano Zapata y el Agrarismo Mexicano. pág. 225.
- 9.- Fabila, Manuel; Obra citada. págs. 214 a 217.
- 10.- Gómez, Mario R. ; La Reforma Agraria en las Filas Villistas, años 1913 a 1915 y 1920". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1966, págs. 327 y 328.
- 11.- Autor citado. Obra citada. págs. 327 a 332.
- 12.- Fabila, Manuel; Obra citada, págs. 270 a 274.
- 13.- Autor citado. Obra citada, pág.282.
- 14.- Autor citado. Obra citada. págs. 280,282,293,296,299 y 301.
- 15.- Autor citado. Obra citada. págs. 296 y 297.

- 16.- Autor citado. Obra citada. págs. 321 a 322.
- 17.- Autor citado. Obra citada. págs. 335 y 336.
- 18.- Autor citado. Obra citada. págs. 346 a 361.
- 19.- Autor citado. Obra citada. pág. 362.
- 20.- Autor citado. Obra citada. págs. 383 a 389.
- 21.- Autor citado. Obra citada. págs. 408 y 409.
- 22.- Autor citado. Obra citada. págs. 422 a 437.
- 23.- Autor citado. Obra citada. págs. 429 a 475.
- 24.- Mendieta y Hóñez, Lucio; Obra citada. pág. 255.

CAPITULO TERCERO

CAPITULO TERCERO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SU NATURALEZA JURIDICA Y SUS FUNCIONES.

**CAPITULO TERCERO**  
**EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SU NATURALEZA JURIDICA Y SUS FUNCIONES.**

Para precisar la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario que se encuentra situado y jerarquizado dentro del sistema administrativo agrario, debemos estudiar la administración pública del Estado mexicano, porque el citado sistema administrativo agrario forma parte integrante de ésta.

Pierson Becerra, dice: "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 cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y decidir la política general de la nación" (1).

De la anterior definición podemos deducir lo siguiente: 1.- Los fines que realiza el Estado a través de los medios que dispone, son determinados por los poderes constitucionales y estos cumplen con sus atribuciones que demanda el orden jurídico. 2.- El conjunto de medios de acción para el cumplimiento de los fines del Estado, se realizan mediante el elemento estructural u orgánico, constituido por las Secretarías, Departamentos de Estado, así como por medio de empresas de participación estatal y de organismos descentralizados. 3.- Los actos de la administración se deben ajustar a una serie o conjunto de normas que constituyen los procedimientos administrativos, y dicha dinámica administrativa, es la actividad de las personas o grupos encargados de trabajar conjuntamente para lograr los objetivos de la administración. 4.- Los medios materiales que dispone se encuentran constituidos, por las instalaciones mecánicas, edificios, enseres etc., con el objeto de hacer fluida y simplificar las labores administrativas y ejecutarlas con mayor precisión y rapidez. 5.- Y por último, tenemos el factor humano, que se considera lo más importante de la estructura del Estado, porque las instituciones existen, siempre y cuando existe la actividad humana que las haga funcionar.

Una buena administración pública dependerá siempre de la adecuada y justa armonía de las condiciones fundamentales -- anetadas. El elemento estructural u orgánico, debe responder en su función, a satisfacer correctamente las necesidades sociales económicas y políticas en estrecha relación con los preceptos -- jurídicos constitucionales; es decir, los fines del Estado deben cumplirse a través de los órganos adecuados, que respondan al -- contenido de dichos fines.

En relación a nuestro Estado, el artículo 49 constitu-- cional establece lo siguiente: "El supremo poder de la Federa-- ción se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y -- Judicial". La separación de poderes, implica la separación de -- los órganos del Estado, en tres grupos diversos e independien-- tes, sin embargo están constituidos en forma de que los diver-- sos elementos que lo integran, guarden entre sí, la unidad que le da el carácter de poderes; exigencia que las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía; los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, tienen cada uno de -- ellos, su unidad interna adecuada a su función, de tal manera, -- que la distribución de las funciones le corresponde al poder -- legislativo, la atribución en función legislativa, al poder ju-- dicial, la función judicial y al poder ejecutivo, la función -- administrativa (2).

Todo Estado tiene fines que cumplir, por lo que toda -- actividad que hace el Estado y que le impone el orden jurídico -- sobre el cual se encuentra estructurado, debe conceptuarse como atribuciones del Estado. Dicha definición nos parece conjunta -- mente con el jurista Gabino Frega, la mas completa, porque la -- noción de servicio público, que es una actividad tendiente a -- satisfacer una necesidad pública, no abarca la total actividad -- del Estado.

Relacionado con el concepto de atribuciones del Esta-- do, se encuentra la función pública. El concepto de atribución, comprende el contenido de la actividad del Estado, y el concep-- to de función, se refiere, a la forma y a los medios de la acti-- vidad del Estado, a sea, es la forma de ejercicio de las atri-- buciones.

Desde el punto de vista del órgano que realiza la fun--

ción, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de su actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas y judiciales, según la atribución al poder legislativo, ejecutivo y judicial; éste es el criterio formal, subjetivo u orgánico, y desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función o sea partiendo del criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son, materialmente u objetivamente, legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que se le atribuyen.

Es normal que coincida el carácter formal y el material, pero por necesidades prácticas hay funciones diversas a las que les corresponde a un determinado poder.

Así, en nuestro derecho, la función legislativa, judicial y ejecutiva formal, corresponden a los poderes, legislativo, judicial y ejecutivo. No existe una diferencia de fondo entre las citadas funciones, pero por razón de orden se encomiendan las funciones formales a los citados poderes.

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

Ahora bien, la competencia es fijada por la Ley que la establece de acuerdo con la teoría legal de la competencia; la delegación hecha por el titular del ejecutivo de sus facultades administrativas a los órganos administrativos, no lo hace por su propia y libre voluntad, sino que es la Ley misma, quien determina dicha delegación, teoría aceptada por nuestro derecho. Los titulares de los órganos, que son, las personas físicas que ejercitan la actividad conforme a las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos, no deben de confundirse con el órgano mismo, ya que, como dice el citado maestro Praga, el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que hay en los individuos, que sea titular de él. Es decir, la actividad que se realiza dentro del Estado, existe, por los titulares de los órga



nos, y son distintos a éstos, porque tienen existencia física e individualidades solo inherentes a las personas.

Nuestro Código no acepta el Órgano individuo, persona física titular de oficio o función administrativa denominando a ésta, autoridad, sino la doctrina del Órgano institución.

Según la Enciclopedia Jurídica Omsa: "autoridad es,-- la protesta que enviste una persona o corporación para dictar -- leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o imponerse a las demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y hacer obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos". (3).

Por su parte Serra Rojas dice: "autoridad es la palabra con que designamos a quien tiene potestad o facultad para -- hacer alguna cosa, derivada de la ley. Se indica también que la autoridad es el carácter que una persona reviste por su empleo o representación" (4).

El concepto de autoridad es muy amplio, por lo que -- ha suscitado problemas para su aplicación. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en los términos siguientes: "El término autoridad para los efectos del amparo, comprenden a todas aquellas personas que -- disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya -- legales, ya de hechos y por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de hacer pública la fuerza de que disponen" (5).

La Constitución de la República y el Código Agrario, -- han precisado la naturaleza jurídica y sus funciones del Cuerpo Consultivo Agrario. El artículo 27 de la Carta Magna en su fracción XI 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. b). Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen". En la fracción XIII del mismo artículo dice: "La dependencia -- del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre

la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes -- formulados por las Comisiones Mixtas y, con las modificaciones -- que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria". El Cuerpo Consultivo Agrario se le estructura y se le fijan sus funciones en el Código -- Agrario. En dicho ordenamiento en el artículo 2o. dice: "Son órganos agrarios:-- I.--El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario". Y el artículo 7o. expresa lo siguiente: "El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por -- nueve miembros. El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá -- y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la -- remoción de los demás componentes de este Cuerpo, quienes deberán llenar los requisitos siguientes..

Como puede observarse de ambos artículos citados, el número de funcionarios o titulares del citado órgano, son nueve en la Ley reglamentaria y no cinco, como constitucionalmente lo indica el artículo 27 constitucional. Como segunda observación -- podemos decir, que en el artículo 27 de la Constitución se nombra un Cuerpo Consultivo Agrario separadamente de la dependencia -- directa del Ejecutivo Federal, y en el Código Agrario, se incluye dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al Cuerpo Consultivo Agrario, confundiéndose a este órgano con las -- simples oficinas que forman parte de la dependencia administrativa, sin considerarlo como autónomo o independiente, como lo -- indica la fracción XI del artículo 27 citado, sin embargo, en la fracción XIII del mismo artículo, señala que tanto la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario, dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes -- e informará al Presidente para que dicte la resolución que corresponda. Dando como consecuencia que todo dictamen sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, puedan ser modificados, rectificados o aprobados primeramente por el Jefe del Departamento Agrario, antes de ser presentado para la resolución definitiva, a la primera autoridad agraria. -- Por lo que el citado Cuerpo Consultivo Agrario se le negó el carácter jurídico de Órgano de consulta, auxiliar del Presidente -- de la República que tenía la Comisión Nacional Agraria desaparecida. A este respecto, el especialista Mondieta y Núñez, censura justificadamente esta situación, afirmando que "la inclusión del

Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia"; mas adelante nos dice el mencionado autor, que este Cuerpo es el equivalente de la Comisión Nacional Agraria, órgano de consulta para el Primer Magistrado de la Nación, pero al ser reformada la Constitución en su artículo 27, se creó el Departamento Agrario y se estipuló separadamente la existencia de un órgano consultivo auxiliar del Ejecutivo Federal; por lo tanto, nos sigue diciendo; no existe justificación alguna para asumir prácticamente dentro de un órgano burocrático, a una institución que para satisfacer plenamente la naturaleza que el Constituyente le asignara, requiere de una auténtica independencia y de una cabal responsabilidad política y técnica en tan importante ramo de la administración pública (6).

De acuerdo con el artículo 2 del Código agrario y el artículo 7, del mismo ordenamiento, se considera al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano agrario y forma junto al Departamento Agrario solo organismo jurídico, sin embargo se le considera como un órgano auxiliar del Presidente de la República, sin facultades de decisión y ejecución, conforme lo señala el artículo 36 del citado ordenamiento, pues en éste, se le indican sus atribuciones de dictaminación sobre expedientes que deben ser resueltos, sobre revisión y autorización de plenos proyectos, sobre opinión en expedientes de ejecución y plenos proyectos, sobre emisión de opinión cuando solo solicite y las demás que le señalen el Código, y sus determinaciones jurídicas pueden ser modificadas, aprobadas o negadas, sin que sus pronunciamientos jurídicos tengan ninguna fuerza, ya que la resolución definitiva del Primer magistrado puede ser distinta a sus dictámenes por lo que se le sigue dando el carácter de órgano de consulta y auxiliar, a pesar de depender directamente del DAAG.

Examinaremos por qué es un órgano auxiliar. Nos dice "Serra Rojas que "los órganos auxiliares se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo en los casos en que la ley estime, en forma provisional u ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional" (7). "Podemos clasificar los órganos auxiliares en dos grupos: órganos auxiliares de preparación que se encargan de realizar todos los actos que son necesarios para una adecuada preparación técnica de los asuntos"

que los órganos de autoridad van a ejecutar, y órganos de consulta que pueden ser unitarios o bien colegiados, porcen cualquier caso se encargan de emitir una opinión o consejo sobre un asunto determinado, al órgano de autoridad del cual son auxiliares". --

"Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, -- según la necesidad de ellos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan, así puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de -- esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas y también puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de obrar previamente al órgano de consulta, pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Pero se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones"(8)

Las atribuciones o la competencia que la Ley Agraria -- le señala al Cuerpo Consultivo Agrario, hace de éste, un órgano-auxiliar, tanto de preparación técnica, como un órgano de consulta colegiado; pero se da el caso, que nuestro Cuerpo Consultivo -- Agrario obra como un órgano de interpretación jurídica, podría--mos decir, es el órgano supremo conforme al citado Código; los -- expedientes que deban ser resueltos por la primera autoridad -- agraria, deben ser primero dictaminados por el Cuerpo Consultivo Agrario, pero como sus dictámenes se refieren a las acciones -- agrarias como restitución de tierras, dotación, ampliación, nuevos centros de población agrícola, etc. asuntos controvertidos -- que necesitan que sean resueltos jurídicamente sus dictámenes -- u opiniones se convierten en verdaderas sentencias judiciales; -- es decir, está actuando como un tribunal judicial, a pesar de que sus dictámenes formalmente deben ser aprobados o modificados o -- negados primeramente por el Jefe del Departamento Agrario y después por el encargado del Ejecutivo.

El Jefe del Departamento Agrario o sea la autoridad -- del Departamento Agrario, tiene la obligación de someter a consideración del Cuerpo Consultivo, los expedientes que señala la -- Ley Agraria, pero sin que la opinión de éste, obligue a la autoridad; también según el artículo 36 tiene el Cuerpo Consultivo -- Agrario funciones facultativas, ya que emite opinión, cuando el --

Jefe del Departamento Agrario lo solicite, ya que puede no solicitarlo, cuando se refiere a las iniciativas de ley o los proyectos de reglamento que formula el Ejecutivo Federal y otros según la fracción IV del citado artículo; por último, tiene también el carácter de decisión, como lo define el jurista Gabino Fraga, cuando el parecer del órgano consultivo obligue a la autoridad, y este caso se da, cuando revisa y autoriza los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que aprueba, fracción II del citado artículo; ya que en el Código Agrario en su artículo 252 in fine establece que, los planos de ejecución y las localizaciones correspondientes, no podrán ser modificadas, sino en caso de expropiación decretada en los términos de dicho Código, de donde se infiere que aún ni el mismo Presidente de la República, como máxima autoridad agraria, puede modificar un plano de ejecución aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, en virtud de que conforme al citado ordenamiento, con atribuciones precisamente del Cuerpo Consultivo Agrario la aprobación de los trabajos de ejecución de las resoluciones presidenciales y en última instancia, correcta o incorrectamente, tiene fuerza de inmodificables los planos aprobados. En síntesis, es el Cuerpo Consultivo Agrario, un órgano auxiliar, sin facultades de decisión y ejecución, pero en el caso que hemos señalado, sí tiene facultades de decisión. Este órgano auxiliar, al mismo tiempo que actúa como Cuerpo Consultivo, lo hace como autoridad, con tradición palpable, que se acentúa si observamos que también tiene el carácter de dictaminador o sea de órgano de interpretación o tribunal judicial y de consultivo. A mayor abundamiento, podemos decir, que durante sus sesiones en pleno, ha sostenido en repetidas ocasiones una determinada tesis, a la que se le ha denominado impropiamente jurisprudencia del Cuerpo Consultivo Agrario y sus decisiones son de carácter obligatorio para las Direcciones generales y Delegaciones agrarias dependientes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mismas que comunicadas en algunas ocasiones como oficios circulares. Situación jurídica contraria al Derecho agrario, que sin embargo en la práctica se sigue haciendo, por consideraciones prácticas jurídicas, que nos hacen ver que la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario no está bien integrada y no corresponde a los fines agrarios. Mencionaremos jurisprudencia de este Cuerpo, que han servido de norma para la resolución de problemas concretos y nos ilustra al mismo tiempo, la interpretación que hace el Consultivo Agrario.

Jurisprudencia de sesión de 19 de febrero de 1965. "La Nueva Era", Municipio de Playa Vicente, Ver.; a propósito del conflicto surgido en este poblado del que se está dando cuenta profusamente la prensa, debido a que se llevó a firma del C. Presidente de la República en el sesionó pasado, un plano de ejecución distinto del que fue aprobado por el H. Cuerpo Consultivo Agrario, en la sesión de esta fecha, este Consejo, acordó que en lo sucesivo tales planos de ejecución, además de la firma de los CC. Presidente de la República, Jefe del Departamento y Secretario General, deban ir firmados asimismo por el Consejo por el Estado correspondiente".

Jurisprudencia de sesión de 7 de abril de 1967: "Al ser tratado el caso de la ampliación de tierras de los nuevos centros de población: "Grupo Asteca" "General Francisco J. Mújica", "Grupo Morelos", "Sebastián Vizcaino", "Grupo Zacatecas", todos de la Delegación de Mexquic, Territorio de Baja California, presentados por la C. Consejera Agraria, doctora Martha Chávez de Velázquez, el H. Cuerpo Consultivo Agrario aprobó que en los casos en que se trate de ampliaciones de tierras de nuevos centros de población, que cuenten con resolución presidencial, que no permita constituirlos por defecto en la superficie o en la calidad y siempre que se trate de terrenos propiedad de la nación, la tramitación de la ampliación de tierras no debe de sujetarse a dos instancias, ya que el nuevo centro de población propiamente no se ha constituido".

El Cuerpo Consultivo Agrario es un Cuerpo colegiado. Hauriou define a los organismos colegiados, que él denomina asambleas deliberantes "como autoridades administrativas, compuestas de varios miembros, generalmente elegidos que forman cuerpo cuyas funciones son deliberar con mayoría" (9). Por consiguiente considera este autor, que la pluralidad de miembros y la deliberación por mayoría son los elementos esenciales de este tipo de órganos administrativos. En los cuerpos colegiados el número de miembros siempre es fijado por la ley y son designados o elegidos por breve duración. Si el colegio tiene carácter representativo, sus miembros son designados por elección; si tienen carácter administrativo, son nombrados autoritariamente. O puede seguirse un procedimiento mixto. En nuestro caso, el Cuerpo Consultivo Agrario tiene carácter administrativo, ya que sus titulares o sean los consejeros agrarios, son nombrados y removidos autoritariamente, a propuesta hecha del Jefe del Departamento Agrario al

Presidente de la República que es quien los elige y los remueve. Y es colegiado el Cuerpo Consultivo Agrario porque está compuesto dicho órgano, por un conjunto de titulares, que forman el cuerpo colegiado y sus funciones son de deliberar con mayoría y las decisiones de sus deliberaciones son tomadas por acuerdo de la mayoría, y dichas deliberaciones son dirigidas por el Jefe del Departamento Agrario, que al mismo tiempo es jefe del Consultivo. El número de sus miembros es fijado por la ley y sus decisiones tendrán fuerza, cuando exista quorum o sea la mitad más uno de sus miembros presentes.

La decisión de los organismos colegiados es un acto jurídico, su forma y contenido son independientes y tiene fuerza ejecutoria dicho acto, o es susceptible de modificarse. De lo anterior podemos decir que el Cuerpo Consultivo Agrario le da el carácter de órgano de consulta, en la realidad sus decisiones tienen un carácter de fuerza ejecutoria, ya que todas y cada una de las autoridades del Departamento Agrario están obligadas a respetarlas, porque este cuerpo colegiado tiene atribuciones legales para decidir, y el órgano ejecutivo tiene la obligación jurídica de ejecutar su decisión.

Pero este cuerpo colegiado es en realidad, un tribunal colegiado agrario, ya que sus funciones lo llevan a esa connotación jurídica. Las acciones agrarias constituyen la iniciación de un juicio y la tramitación del mismo se lleva por conducto de los gobiernos de los Estados o de las demás autoridades que intervengan en su tramitación. Autoridades encargadas de recopilar los datos necesarios para que el tribunal o el Cuerpo Consultivo resuelva en definitiva. Es verdad que las resoluciones presidenciales están firmadas tanto por el Jefe del Departamento Agrario y el Presidente de la República, pero en todas las resoluciones siempre se establece que el Cuerpo Consultivo Agrario emitió dictamen en el sentido del fallo, y toda la responsabilidad del procedimiento recae en el tribunal que ha juzgado y valorado las partes substanciales del procedimiento y emitido su fallo, que más tarde es confirmado por el C. Presidente de la República. Dichas resoluciones presidenciales constituyen verdaderas sentencias con la fuerza legal que les da la cosa juzgada. En caso de que se interponga el amparo, el Secretario del Ministro-relator de la Suprema Corte de Justicia viene constituyendo el Cuerpo Consultivo Agrario, y la decisión tomada en pleno o sea la sentencia, reemplaza al C. Presidente de la República como

primera autoridad agraria y sus resoluciones definitivas al sentarse como cosa juzgada, se vuelven inmodificables, como las sentencias presidenciales, según el artículo 33 del Código agrario. Abundando en el tema, podemos señalar que el mismo Código agrario le da el carácter de tribunal al Cuerpo Consultivo Agrario. El artículo 173 del ordenamiento citado dice: "La privación de los derechos de un ejidatario, tratase de un ejido fraccionado o no, solo podrá decretarse por el Presidente de la República, - previo juicio seguido por el Departamento Agrario en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento..." De lo que se deduce que un juicio, en este caso, juicio agrario, solo se lleva ante un tribunal, es decir toda acción jurídica se ejercita siempre ante los tribunales y en este caso el tribunal es el Departamento Agrario y cuya representación queda integrada por el Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el expediente de privación de derechos agrarios únicamente puede ser llevada al Presidente de la República, previo dictamen aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, por lo que los miembros del Cuerpo citado se erigen en jueces y de esta manera actúan como tribunales colegiados. De lo anterior podemos decir que este órgano de consulta y auxiliar del Presidente de la República, actúa en realidad como un tribunal colegiado. En suma, éste órgano tiene un conjunto de funciones y de atribuciones disímiles entre sí, por lo que no se encuentra estructurado debidamente, puesto que es al mismo tiempo un órgano de consulta, un órgano auxiliar, un órgano que actúa como autoridad, un órgano con funciones simplemente facultativas (o sea de emitir solamente opiniones) y un órgano que actúa como tribunal colegiado agrario. En mi opinión, la naturaleza del citado órgano no tiene unidad jurídica para cumplir con los fines que fue creado, según la reforma del artículo 27 constitucional. La Suprema Corte de Justicia ha dilucidado su naturaleza jurídica atendiendo a su estructura formal, en el sentido de que no es autoridad este órgano, y que no tiene dicho carácter, toda vez que su instrucción se reduce a las funciones técnicas realizadas en auxilio de la primera autoridad agraria. El Cuerpo Consultivo Agrario solo tiene funciones de dictaminación en los términos del artículo 36 del Código Agrario, y sus determinaciones no tiene fuerza ejecutiva sino en tanto que sean acogidas por las autoridades correspondientes, por lo que no cabe el aparo al tenerse conocimiento del dictamen de dicho Cuerpo sino cuando las autoridades se aprestan a llevarlo a efecto (10). Tesis de la Suprema Corte de Justicia que no precise debidamente cuál es la estructura jurídica del precitado Cuerpo Consultivo -



## Agrario.

La competencia se refiere fundamentalmente a la capacidad, atribuciones o aptitud de un órgano investido de jurisdicción, para realizar aquellos actos que las leyes le encomiendan, y por función, debe de entenderse la acción que desarrolla un órgano o actividad, como tarea que le es inherente. Es decir, el contenido que las leyes determinen son las atribuciones, y la forma y los medios de la actividad, la función, o sea, el ejercicio de las atribuciones se denomina función.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario son las que determinan el artículo 36 del Código de la materia, que a la letra dice: "Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario: I.-Dictaminar sobre los expedientes que deben 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 aprueba; III.Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta 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 plantean a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales, y V.Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen".

El Cuerpo Consultivo Agrario tiene las atribuciones que se señalan en el artículo anteriormente transcrito, y sus funciones, con la forma en que ejerce esas atribuciones, es decir, sus funciones son de dictaminar, de revisar, de autorizar, de opinar, etc., que examinaremos en seguida.

Las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario tienen en primer lugar su fundamento legal en el artículo 36 fracción I del Código de la materia que dice: "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". Los expedientes que deben ser resueltos por el Encargado del Ejecutivo, son en primer lugar las acciones que conceden a los núcleos de población para resolver.

la propiedad de tierras con conflicto y otra acción agraria para titular y confirmar los bienes que se encuentran en poder de las comunidades, siendo las acciones agrarias las siguientes: 1.-Restitución, 2.-Dotación, 3.-Ampliación, 4.-Nuevos centros de población agrícola, 5.-Conflictos de límites entre terrenos comunales, 6.-Confirmación y titulación de bienes comunales. Estas acciones son de carácter colectivo ya que tienden a satisfacer las necesidades agrarias de un núcleo de población. Junto a éstas existen otras de carácter individual, como son la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera a los particulares.

Por lo que respecta a la restitución de tierras, el expediente se presenta al Consejo Agrario y éste revisa si han cumplido las formalidades del procedimiento que consiste en: la solicitud; la instauración del expediente; la publicación de la solicitud; el nombramiento del Comité ejecutivo agrario; la autenticidad del título; el censo, los trabajos técnicos e informativos; los alegatos en primera instancia; el dictamen de la Comisión Agraria Mixta; el mandamiento del gobernador; la ejecución y publicación de dicho mandamiento y la opinión de la Delegación Agraria en su informe reglamentario que constituye el principio de la segunda instancia del expediente. Además de examinar estos requisitos de carácter formal el Cuerpo Consultivo Agrario ha tenido que estudiar la acción de restitución sobre todo por la validez legal que pueden tener los documentos en los cuales se pretenda demostrar la fecha y forma del despojo, ya que dichos documentos deben ser posteriores al 25 de junio de 1856, según lo establece la fracción VIII del artículo 27 constitucional.

Por lo que respecta a la dotación, el Cuerpo Consultivo Agrario tiene que revisar convenientemente si se ha cumplido las formalidades esenciales del procedimiento que señalan los artículos 232 a 250 del Código de la materia, para que en pleno, emita el dictamen y se formule el proyecto de resolución, que se elevará a la consideración de la primera autoridad agraria.

El Cuerpo Consultivo Agrario tiene también que dictaminar sobre la ampliación de ejidos, y esta ampliación ejidal prosede cuando las tierras concedidas en vías de restitución o dotación, no bastan para satisfacer las necesidades del poblado, por lo que se tramitará el expediente de oficio.

También se ocupa de la creación de nuevos centros de población agrícola, y procede esta acción, cuando la necesidad del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o acomodo en parcelas vacantes, y el Cuerpo Consultivo Agrario debe de emitir su dictamen sin afectar las tierras y aguas que legalmente deban de dotarse o constituirse a otros núcleos de población.

El fundamento constitucional que se refiere a los límites entre bienes comunales se encuentra en la fracción VII segundo párrafo del artículo 27 constitucional que dice: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea su origen de éstos, se hallan pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial". Su reglamentación en el Código de la materia se encuentra en los artículos 314 a 313 inclusive, y en primera instancia el Cuerpo Consultivo Agrario emitirá su dictamen, es decir, formulará el proyecto de resolución definitiva, para someterlo a la decisión del Presidente de la República dándole a conocer de antemano al Departamento de Asuntos Indígenas para que formule su opinión en el término de diez días, en caso de no aceptarse por el poblado contendiente la resolución de la primera autoridad agraria, podrá ocurrir mediante el juicio de inconformidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación .

Por lo que respecta a la titulación y deslinde de bienes comunales, el Departamento Agrario de oficio, o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales cuando no haya conflictos de linderos. Recabará el Departamento Agrario las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos verificando los sobre el terreno, dictando orden para la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro público de la Propiedad correspondiente. En caso de que no exis-

tiere título o no se pudiera determinar el área o localizarse la propiedad comunal, se levantará por el Departamento la planificación correspondiente así como las pruebas conducentes. En este caso dictaminará el Cuerpo Consultivo Agrario conjuntamente con el Departamento formulando el proyecto de resolución presidencial.

También determinará el Cuerpo Consultivo Agrario sobre los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera. Además de los expedientes que hemos estudiado existen otros que previodictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, son sometidos a consideración del Presidente. Estos expedientes son, permutas de terrenos ejidales, expropiación de bienes agrarios, fusión y división deejidos, zonas urbanas, privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, expedientes que quedan encuadrados también -- en la fracción I del artículo 36 del Código agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario según la fracción II del artículo 36 del Código agrario, debe de revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe. -- Por regla general el Consejero agrario, al emitir su opinión en el proyecto de dictamen sobre cualquier expediente que le compete conocer, ya sea de acciones agrarias o de otros expedientes -- que hemos enumerado, con excepción del juicio privativo de derechos agrarios, siempre revisa el plano proyecto correspondiente que se acompaña con la documentación y que va a señalar gráficamente la parte teórica del dictamen. La Suprema Corte de Justicia ha expresado en una tesis que las resoluciones presidenciales, -- las localizaciones y planos correspondientes son inmodificables, por cuanto han de respetar lo acordado en la resolución presidencial y que los errores puramente gráficos no modifica la resolución presidencial.

La fracción III del artículo 36 del citado Código de-- termina la función del Cuerpo Consultivo Agrario de opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confrontación con las resoluciones o acuerdos que los hayan dado origen, y con los planes-- proyectos correspondientes.

Al efectuar el estudio sobre los expedientes de ejecución, el Consejero agrario revisa la existencia de la resolución presidencial, así como su publicación tanto en el Diario Oficial como en el Periódico del gobierno del Estado; si la superficie -- concedida es correcta de acuerdo con el fallo presidencial, se --

confronta el acta de posesión y la fecha de la misma; el acta de deslinde y amojonamiento y la fecha del mismo; los trabajos topográficos que se efectuaron al ejecutar la resolución presidencial, revisando si los rumbos y distancias de la planilla de construcción y la orientación cotejan con el plano de ejecución por aprobar. Debe de quedar debidamente aclarado que el plano proyectado de ejecución concuerda o no con los trabajos técnicos efectuados al realizarse la ejecución del fallo presidencial. Si existen diferencias, el comisionado manifiesta en su informe que el plano proyectado no coincide con la realidad del terreno. Si las diferencias consisten en que el plano proyectado primitivo resultó un acoplamiento de otros planos, entonces el levantado técnicamente por el ingeniero comisionado se aprobará con el carácter de nuevo plano proyectado. Es criterio del Cuerpo Consultivo Agrario que los planos de ejecución sean inmodificables de acuerdo con el artículo 252 y la jurisprudencia de la Corte.

El Cuerpo Consultivo Agrario según la fracción IV del artículo 36 de la Ley vigente citada, tiene la función de emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento 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. La opinión que emita el Cuerpo Consultivo Agrario respecto a la primera fracción del artículo, lo hace siempre y cuando se solicite, esto quiere decir, que si el Jefe del Departamento Agrario no solicita la opinión jurídica acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, no puede intervenir. Este procedimiento es realmente desastroso para la reforma agraria, ya que realmente con las Secretarías o los Departamentos de Estado los que conocen a fondo sus problemas, por lo que, como se ha hecho costumbre, no se ha consultado al Cuerpo Consultivo Agrario a este respecto, y las iniciativas de ley o proyectos de reglamento son aprobadas sin su intervención, por personas que no conocen los asuntos agrarios y solo le queda a dicho Cuerpo Consultivo Agrario interpretar las modificaciones o los reglamentos formulados por los técnicos, más no prácticos, tratando de ajustar las realidades de los problemas, a la finalidad que se persiguió al elaborar las disposiciones legales, trastornando el proceso legislativo, ya que se debe de adecuar siempre las disposiciones legales a la realidad agraria.

Solo nos resta hablar de la parte final de la fracción IV que dice: "Y sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar las resoluciones presidenciales". La oficina encargada de girar la orden de ejecución de resolución presidencial, es la Dirección General de Derechos Agrarios, quien al revisar los trabajos de los ingenieros comisionados para dicha ejecución, se encuentra frecuentemente con los siguientes problemas, que el plano proyecto no concuerda con la realidad en el terreno; que se están afectando pequeñas propiedades y algunas de ellas se encuentran amparadas con certificado de inafectabilidad agrícola; que existe sobreposición del plano proyecto con otro ejido; y que es inejecutable la resolución presidencial. En la ejecución de las resoluciones presidenciales, es donde más problemas se suscitan para el Cuerpo Consultivo Agrario. Los elementos técnicos que tiene a su disposición el Consejero para emitir su opinión, se basan en informes proporcionados por los comisionados y en el levantamiento topográfico de superficies realizadas en forma poco técnica. El criterio de los comisionados casi siempre carecen de base jurídica y la mayor parte de los problemas que se encuentran los resuelven con sentido común. Esto constituye el origen de todos los errores que el Cuerpo Consultivo haya podido cometer y que se traducen desgraciadamente en resoluciones presidenciales y que a la postre resultan inexecutables.

Dentro de la función que señala al Cuerpo Consultivo Agrario, la fracción V del artículo 36 del citado ordenamiento, son "las demás que este Código y las leyes y reglamentos les señalen". Respecto a esta fracción el Cuerpo Consultivo Agrario debe dictaminar en los expedientes que se refieren a adquisición de aguas, apertura de terrenos al cultivo, acomodo de campesinos sin parcela en los ejidos inmediatos, y por último, el reconocimiento de pequeñas propiedades ubicadas dentro de los terrenos de una comunidad.

Notas Bibliográficas del Capítulo Tercero.

- 1.- Pierre Escoube; Introducción a la Administración Pública. Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. 1954.
- 2.- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 5a.edición.1952. México, D.F. pág.28.
- 3.- Enciclopedia Jurídica Omba. T.I. Editorial Bibliográfica Argentina.1961. pág.979.
- 4.- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Librería Manuel Porrúa. México, D.F.1961. 2a.edición. pág.444.
- 5.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recopilación 1917-1954. Tomo 179. pág.360.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México. - Editorial Porrúa, S.A. 6a.edición.1954. México, D.F. pág. 255.
- 7.- Serra Rojas, Andrés; Obra citada. pág.453.
- 8.- Fraga, Gabino. Obra citada. pág.128.
- 9.- Hauriou. Précis de Droit Administratif. pág.90- No.2.

**CAPITULO CUARTO**



## CAPITULO CUARTO

OBSERVACIONES DEL AUTOR ACERCA DE ALGUNAS  
REFORMAS NECESARIAS PARA QUE EL CUERPO --  
CONSULTIVO AGRARIO LLEVE SUS FUNCIONES --  
DENTRO DE LA REFORMA AGRARIA.

## CAPITULO CUARTO

OBSERVACIONES DEL AUTON ACERCA DE ALGUNAS  
REFORMAS NECESARIAS PARA QUE EL CUERPO ---  
CONSULTIVO AGRARIO LLEVE SUS FUNCIONES ---  
DENTRO DE LA REFORMA AGRARIA.

Al examinar en el anterior capítulo el Cuerpo Consultivo Agrario llegamos a la conclusión que este Órgano según el Código de la materia, tiene un conjunto de funciones y de atribuciones diamétricas entre sí, por lo que no se encuentra estructurado debidamente, puesto que es al mismo tiempo, un Órgano de consulta, un Órgano auxiliar, un Órgano que tiene autoridad, un Órgano con funciones facultativas y un Órgano que actúa como tribunal colegiado agrario, por lo que no tiene unidad jurídica para cumplir con los fines para el cual fue creado según la reforma del artículo 27 constitucional.

Por lo anterior es conveniente que se defina la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario en cuanto a sus atribuciones y a su estructura jurídica. Es mi opinión que debe dársele autonomía e independencia y verdadero carácter de consultivo auxiliar del Presidente de la República, sin sujeción al Departamento Agrario conforme a la reforma constitucional de 1934. Su carácter jurídico es actualmente de asesoramiento o de consultoría, pero los actos que lleva a cabo son de propia autoridad al mismo tiempo que actos de Órganos consultivo, de acuerdo esto último con las atribuciones a que se refiere el artículo 36 del Código agrario, situación que de hecho prevalece, por la categoría de autoridad que se le ha atribuido y por acuerdos emanados de dicho Cuerpo, que obligan en todos sus efectos, sin que conforme a derecho, deba de prevalecer esta situación, que viola lo preceptuado en el Código de la materia y que señala que sus dictámenes, solo son opiniones, que pueden estar sujetas a que se tomen en cuenta o no, pero en la práctica, sus acuerdos que toma son actos de autoridad y en el mismo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de Órdenes a los Directores, Jefes de oficina y hasta la Secretaría General. A pesar de que el proyecto de resolución del Cuerpo Consultivo Agrario pueda ser rectificado, modificado o aprobado por la primer autoridad agraria, su dictamen no obliga a esta autoridad, pero en la práctica jurídica, todas sus resoluciones son aprobadas por el Ejecutivo de la Unión, porque es materialmente imposible que dicho magis---

trado pueda revisar todos los expedientes que se presenten, y al mismo tiempo porque considera que los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario se encuentran apegados a derecho; estos dictámenes son siempre firmados sin otro preámbulo. Esta situación anómala del Cuerpo Consultivo Agrario que actúa con autoridad que jurídicamente no tiene, y que jurídicamente no puede ser recurrida en vía de amparo porque sus actos legalmente no son actos de autoridad, produce a la parte afectada indefensión, perjudicial al sistema jurídico agrario. Existe anarquía en el DAAC porque sus actos no están apegados a derecho. Dicho Cuerpo Consultivo según el Código agrario, es un órgano dedicado principalmente a dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República que son de restitución o detención de tierras y aguas, de ampliación, de creación de nuevos centros de población agrícola, reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable y además dictaminar sobre los expedientes que señala el Código de la materia, por lo que su principal función es resolver jurídicamente los asuntos que le son presentados, por eso hemos dicho que actúa como un órgano supremo de interpretación agraria y sus dictámenes son verdaderas sentencias judiciales y todo derecho controvertido debe ser resuelto por este Cuerpo Consultivo Agrario. Hemos visto que el Cuerpo Consultivo Agrario que tiene como antecedente a la Comisión Nacional Agraria no fue creado con su misma naturaleza y funciones, por ello su estructura jurídica es defectuosa para los fines que se perseguían según el artículo 27 de la Carta Magna. También hemos visto que en la práctica jurídica actúa este órgano consultivo en contravención a lo dispuesto por el Código agrario. Y también que este órgano de consulta actúa como tribunal judicial sin que tenga las características propias de éste, por todo lo anterior es necesario una inmediata reforma tomando como base los fines que persegue la reforma agraria. Se ha observado que el citado organismo agrario ha venido conociendo y resolviendo los conflictos que se presentan en la aplicación de la legislación de la materia, apegándose al procedimiento obrionario, que en algunos casos, establece el requisito de un juicio de carácter administrativo, sin que dicho proceso sea instruido y resuelto por organismos propiamente jurisdiccionales, por lo que se hace indispensable crear tribunales federales agrarios y procedimientos rápidos y efectivos para satisfacer la demanda campesina de justicia agraria. A este respecto -

expresa el maestro universitario Guillermo Vázquez Alfaro: "El desarrollo y la aplicación de la reforma agraria mexicana, han tenido y tienen múltiples y complejos problemas en relación con asuntos de naturaleza contenciosa que se presentan a las autoridades agrarias acerca de los derechos creados por la legislación agraria en vigor. - Constitucionalmente se establece una "dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución". Precisándose también en el mismo orden la categoría constitucional del Presidente de la República como primera autoridad agraria de la nación".

El citado tratadista de la materia agraria, en su trabajo titulado "Estudios Agrarios Mexicanos", hace ver que en el llamado "juicio de privación de derechos agrarios", se establece la garantía teórica por cierto, que solamente el Presidente de la República puede privar de sus derechos a un ejidatario; la realidad es, que con excepción del Cuerpo Consultivo Agrario, casi todos los organismos o personal administrativo y autoridades ejidales y comunales que intervienen en estos casos, cometen frecuentemente una serie de irregularidades, que en la práctica redundan en vicios graves que hacen nugatoria la citada garantía.

En el Capítulo de derecho ya definidos a favor de los núcleos de población ejidales y comunales, o de los ejidatarios y comuneros, en su carácter de integrantes de dichas entidades, el actual sistema resulta casi inoperante y teórico, ya que se carece de un procedimiento sencillo, eficaz y enérgico, para hacer respetar los expresados derechos". Por lo que el citado Vázquez Alfaro, estima imprescindible contar con un sistema jurisdiccional administrativo, ante cuyos organismos puedan, campesinos y núcleo de población, obtener una garantía real e inmediata en los derechos que les conceden las leyes del país. Considera el mencionado tratadista, posible establecer la jurisdicción o fuero federal con determinadas adaptaciones de forma en la actual legislación agraria y dentro del marco constitucional. Estima que es una necesidad fundamental, hacer efectiva y honesta e inmediata administración de justicia en el aspecto agrario; comisiones de campesinos vienen y van de la provincia a la capital de la República, demandando garantías para sí y para los poblados que representan obteniendo acuerdos y órdenes que no alcanzan a resolver oportunamente, en muchos casos los problemas que presentan. Todo ello sumado a las injusticias que se siguen como

tiendo en el campo, a pesar de la voluntad y el esfuerzo de las autoridades agrarias han causado el malestar y la desconfianza hacia las autoridades agrarias, por lo que es necesario crear -- un sistema o fuero, cuyos organismos debidamente estructurados y reglamentados tengan las facultades, autoridad y solvencia moral necesarias para resolver en forma inmediata dichas controversias, estableciendo si fuere necesario, un sistema de justicia delegada, tanto en representación del Primer Magistrado de la República, como en representación del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las respectivas competencias que la ley los señala; asimismo un sistema conciliatorio sencillo que sería muy útil para buscar la solución oportuna, o por lo menos una adecuada información sobre una multitud de problemas que a diario se presentan" (1).

En su anteproyecto para la estructuración de una jurisdicción federal agraria, el Doctor en Derecho Vázquez Alfaro, opina que se requiere, en la parte relativa a procedimientos agrarios del actual Código de la materia, agregar al Libro Cuarto del Código agrario, un título que se denomine "Del Procedimiento Conciliatorio o contencioso ante los tribunales federales agrarios", con los capítulos siguientes: I.-Disposiciones generales; II.-Estructura de los tribunales federales agrarios; III.-Competencia de los citados órganos; y IV.-Procedimientos ante los tribunales federales agrarios. Además, previendo una segunda instancia en el procedimiento relativo, dentro del propio libro se agregaría un título más, referente a la revisión de los fallos de los tribunales federales agrarios por el Cuerpo Consultivo Agrario o por un tribunal central de segunda instancia".

En seguida reproducimos la parte relativa del anteproyecto del citado autor.

"El capítulo relativo a disposiciones generales podrá contener lo siguiente:

a).-- En auxilio del Presidente de la República suprema autoridad agraria de la nación y del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en los casos expresamente señalados por la ley en que se presenten quejas, inconformidades o controversias acerca de la aplicación de la legislación agraria en relación a los derechos, responsabilidades y obligaciones que

establezca el presente Código, se ejercerá en la esfera administrativa, la jurisdicción federal agraria a través de los tribunales agrarios del propio Departamento.

b).- En el ejercicio de la jurisdicción federal agraria, los funcionarios de los tribunales del ramo deberán ser acatados en las decisiones legales que expida; asimismo, son acreedores al respeto y colaboración tanto por los particulares como de parte de otras autoridades federales, estatales y municipales. Correlativamente, los citados funcionarios están singularmente obligados a poner toda su capacidad en la rápida, eficiente y honesta administración de la justicia agraria".

"En el Capítulo Segundo relativo a la naturaleza, estructura y jurisdicción de los tribunales agrarios, podrá contener las siguientes materias:

a).- Los tribunales federales agrarios, son los organismos jurisdiccionales administrativos, competentes en la esfera indicada, para conocer y resolver en los términos que la ley señale, y asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación a derechos establecidos por el presente Código.

b).- Respetando la naturaleza jurisdiccional de los tribunales agrarios, con las atribuciones, facultades y garantías que la ley otorgue a dichos organismos y a sus integrantes, formarán parte del Poder Ejecutivo Federal, dentro de las dependencias del mismo, encargada constitucionalmente de la aplicación y ejecución de la legislación agraria.

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

d).- En la misma adscripción de las Delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, radicará un tribunal federal agrario, abarcando su jurisdicción a la Entidad Federativa correspondiente, con excepción de aquellos casos de -

delegaciones del ramo que operan en una parte del territorio de uno o varios Estados de la República; debiéndose observar lo dispuesto al principio del presente artículo, con la salvedad de que la jurisdicción del correspondiente tribunal abarcará la circunstancia territorial asignada a la respectiva Delegación.

Adscrito permanente y especialmente a cada tribunal federal agrario, colaborará un Procurador de asuntos agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos que ocurran a dichos organismos; debiendo prestar gratuitamente y sin distinción alguna, política o religiosa, a ejidatarios, comuneros, o colonos que demanden su intervención.

c).- Los tribunales federales agrarios serán reglamentados por una ley orgánica correspondiente".

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

a).- Los tribunales federales agrarios son competentes para conocer de los casos que expresamente les señale la ley, de los asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación con derechos establecidos por este Código, a consecuencia de fallos provisionales o resoluciones presidenciales a beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal y colonias agrícolas, o en favor de los ejidatarios, comuneros o colonos, en lo individual, como integrantes de dichas Entidades.

b).- Además de los casos en que expresamente los faculta la ley, los tribunales federales agrarios podrán intervenir por delegación expresa de los CC. Presidente de la República o Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las controversias que en materia agraria se presenten directamente a dichos funcionarios; actuando en funciones conciliatorias o como tribunal de instrucción, según delegación expresa".

"El Capítulo Cuarto se referirá al procedimiento ante los tribunales federales agrarios, proponiéndose el siguiente articulado:

a).- Los tribunales federales agrarios conocerán y resolverán en su caso, en los asuntos de su competencia, actuando como organismo conciliatorio o desarrollando las fases conciliatorias y contenciosas del procedimiento agrario, en los casos -- marcados por la ley. Asimismo, podrán actuar como organismos proceales de instrucción en los asuntos en que sean expresamente -- requeridos para ello, por los ciudadanos Presidente de la República, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o -- gobernadores de los Estados dentro de sus respectivas atribuciones.

b).- En todo caso, el procedimiento tendrá el carácter de sumario; los términos serán fijados por el reglamento relativo, en lo general será oral; en los casos en que se requieran -- formalidades, las mismas serán llenadas a través del respectivo -- procurador agrario, si así lo aceptan las partes, o por ellas -- mismas o los representantes que ellas designen.

c).- El procedimiento conciliatorio tendrá las siguientes características:

1.- Podrá iniciarse a petición de parte interesada en lo particular o a promoción de las dependencias competentes del DAAC o de otras autoridades federales o estatales dentro de sus respectivas atribuciones agrarias.

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

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

4.- En los casos en que los tribunales agrarios intervengan por mandato expreso de la ley, en forma conciliatoria, -- con base en los antecedentes del caso que recabarán de las autoridades que conozcan o hayan intervenido en el mismo, citarán a las partes para audiencia que deberá celebrarse en fecha tal que materialmente posibilite a éstas, estén en condiciones de presentar sus alegatos y pruebas; el presidente del tribunal procurará avenir a las partes, para cuyo efecto y de conformidad con las -- mismas, podrá fijar una nueva fecha para continuar la audiencia.



De llegar a un acuerdo, se levantará formalmente el convenio reg-  
pestivo que será remitido a la autoridad correspondiente para --  
efectos ejecutivos.

El procedimiento contencioso se ajustará a las siguien-  
tes normas:

1.- Se iniciará por petición verbal o promoción escri-  
ta de parte legalmente interesada; en ambos casos, el C. Secreta-  
rio del tribunal acreditará la personalidad de la parte actora --  
y requisitará su promoción.

2.- Previamente se desahogará la fase conciliatoria, en  
los términos ya señalados.

3.- En el caso de que no sea posible llegar a un conve-  
nio que ponga término al conflicto, se levantará acta haciéndolo-  
constar, pasando de inmediato a la fase contenciosa propiamente  
dicha, debiendo señalarse fecha la audiencia de pruebas, alega-  
tos y resolución, en un plazo perentorio, pudiéndose desahogar --  
dicha audiencia en la propia fecha de estímaco que el tribunal  
cuente con los suficientes elementos de conocimiento para deter-  
minar el caso.

e).- Los tribunales federales agrarios están faculta-  
dos para solicitar y obtener de las autoridades federales, esta-  
tales y municipales, así como, de los particulares, la informa-  
ción o documentación que estimen necesaria en relación con los --  
casos que conozca conforme a la competencia que les concede la  
Ley" (2).

El maestro Vénquez Alfaro expresa que la legislación --  
agraria de carácter ordinario debe ser reformada de la siguiente  
manera:

"En primer término, al texto actual del artículo 6 del  
Código de la materia, en su parte final, debe adicionársele lo --  
siguiente: Asimismo, en los casos que señale la ley sobre asun-  
tos de naturaleza contenciosa, que se susciten en relación con --  
derechos establecidos por este Código, a consecuencia de fallos  
provisionales o resoluciones presidenciales a beneficio de nú-  
cleos de población ejidal o comunal y colonias agrícolas, o en --

favor de los ejidatarios, comuneros o colonos, en lo individual, consideramos como integrantes de dichas entidades; se ejercerá -- la función jurisdiccional administrativa correspondiente a través de tribunales federales agrarios, de estructura paritaria, -- con estricta sujeción a las normas constitucionales relativas y de acuerdo con la ley orgánica que reglamente a dichos organismos. El procedimiento en la expresada función en todo caso iniciado por una fase conciliatoria".

El citado especialista sugiere la siguiente reforma:

En el artículo 10. del citado ordenamiento proceda agregar una fracción que incluya a los ciudadanos presidentes -- de los tribunales federales agrarios dentro de las autoridades -- agrarias que se enumeran, precisando que ejercerán sus funciones de acuerdo con la Ley orgánica correspondiente.

En el artículo 20 que enumera los órganos agrarios, es necesario adicionar a la fracción I, que se refiere al DAAC, -- incluyendo al Cuerpo Consultivo Agrario, en iguales términos, a los Tribunales Federales Agrarios.

Dentro del propio libro del Código agrario vigente, en los artículos 10. y 20. se refieren respectivamente, a las autoridades y órganos agrarios ejidales y a sus atribuciones, deberán considerarse otras modificaciones o adiciones estructurales -- y deorganización que hagan posible la creación y funcionamiento -- de los organismos jurisdiccionales agrarios que se vienen proponiendo.

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

Los derechos agrarios de los núcleos de población y de los miembros individuales de los mismos, deben ser atendidos precisamente por los tribunales agrarios. Al efecto deben establecerse recursos judiciales administrativos o procedimientos que --

faculten a los repetidos organismos jurisdiccionales para realizar en forma eficaz la defensa de los derechos correspondientes a los núcleos de población ejidales y comunales, considerados como unidades con personalidad propia. Respecto a los derechos individuales y familiares establecidos a favor de ejidatarios y comuneros, puede y debe organizarse un sistema que, sin las labores burocráticas, resuelva los problemas de derecho, especialmente los de carácter contencioso. Los derechos societarios e individuales establecidos por los artículos 151 y 152, deben hacerse efectivos creando un procedimiento sencillo que ante los organismos jurisdiccionales que vamos proponiendo, permita a los campesinos interesados o afectados, dilucidar derechos, proteger situaciones jurídicas, recuperar, inclusive, la posesión de la parcela despojada o del hogar campesino; es posible crear procedimientos semejantes a los interdictos que funcionan en el Derecho procesal privado.

Siguiendo el orden de la citada codificación agraria, nos referiremos a diversos artículos proponiendo ajustes y modificaciones, recordando que en lo general, todo procedimiento deberá iniciarse con una fase conciliatoria, pudiendo en los casos que la ley lo establezca, continuar conociendo del caso los tribunales agrarios en una fase contenciosa; quedando sus fallos sujetos a revisión, modificación o confirmación definitiva, en la esfera administrativa, a través del Grupo Consultivo Agrario o de su diversos organismo que podría denominarse Tribunal Federal Agrario Nacional o Supremo Tribunal Agrario.

El propio procedimiento, será aplicable a los casos de naturaleza contenciosa que se relacionan con la aplicación del orden de preferencia para adjudicación de parcelas establecidos por los artículos 153 y 155.

Al artículo 158 del Código agrario vigente, que se refiere a los derechos de los ejidatarios sobre los bienes del ejido a que pertenecen, se propone la siguiente adición; además de otros recursos que la ley conceda, los afectados por dichas irregularidades tendrán acción para ocurrir ante los Tribunales Federales Agrarios, organismos competentes para constatar la existencia de los repetidos actos y para determinar las medidas que el caso amerite, pudiendo solicitar colaboración de autoridades penales o administrativas.

Al artículo 159, que se refiere a los derechos individuales del ejidatario sobre la unidad normal de dotación o la parcela, así como sobre bienes del ejido, se propone la siguiente adición: los citados contratos están sujetos a la revisión y aprobación de los Tribunales Federales Agrarios, que en los términos que señale el procedimiento respectivo, tendrán competencia para conocer de los asuntos de naturaleza contenciosa que se presentan al respecto.

Al artículo 161 que se refiere a la posibilidad de permuta de parcelas ejidales entre ejidatarios o de superficies ejidales entre distintos núcleos de población, se propone la siguiente adición: En los conflictos o inconformidades que presente parte interesada en relación con las permutas a que se refiere el presente, deberá iniciarse el procedimiento que la Ley señale para resolver sobre dichos casos con una fase conciliatoria ante los Tribunales Federales Agrarios.

Al artículo 162 que establece la facultad del ejidatario para designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, se propone la siguiente adición: En los casos de naturaleza contenciosa que se suscite en la aplicación del presente artículo y de los artículos 163 y 164, a través del procedimiento que la ley señala, los Tribunales Federales Agrarios serán competentes para conocer y resolver de dichos asuntos.

Al artículo 164 que se refiere a la suspensión de los derechos agrarios a los ejidatarios, se considera conveniente facultar a los Tribunales Federales Agrarios para que, a través del procedimiento que la Ley señale, conozcan y resuelvan de los casos que se presenten al respecto, autorizándolo para declarar la citada suspensión de derechos.

Al artículo 182 que habla sobre la pérdida de los derechos del poseedor de solar, se propone la siguiente adición: Las quejas, inconformidades o controversias que se presenten en relación con este artículo así como con el 180, se conocerán y resolverán en primera instancia, a través del procedimiento que la Ley establezca, por los Tribunales Federales Agrarios.

Al artículo 209 que hace mención de los contratos que los ejidos celebran con terceras personas, se propone la siguiente adición: En los asuntos de naturaleza contenciosa que se sus-

oitan con el artículo 208 y con el presente, intervendrán los --  
Tribunales Federales Agrarios, a través del procedimiento que la  
Ley establezca, para conocer y resolver en su caso las citadas --  
controversias.

Al artículo 388 relativo a los expedientes de fusión --  
y división de ejidos, se propone agregar un párrafo que faculte  
a los Tribunales Federales Agrarios para conocer estrictamente --  
en vía conciliatoria de las inconformidades o conflictos que al-  
respecto presente parte interesada, ya sean núcleos de población  
ejidal o ejidatarios en particular.

Respecto al Capítulo II del Título 3, referente a las --  
concesiones de inafectabilidad ganadera, se propone la convenien-  
cia de facultar en los casos que expresamente se acuerde por el --  
titular del DRAE, a los Tribunales Federales Agrarios, para que  
actúen como organismos procesales de instrucción para iniciar --  
el correspondiente juicio o procedimiento.

Al artículo 314 relativo a los conflictos de hecho o --  
de derecho se susciten por límites entre comunidades, entre --  
terrenos comunales y ejidales y que faculta al Departamento Agrá-  
rio para que se avoque a su conocimiento ya de oficio o a peti- --  
ción de parte, se propone la siguiente adición: En primer térmi-  
no, a través de los Tribunales Federales Agrarios en función con-  
ciliatoria" (3).

Las reformas que propone el catedrático Visques Alfo- --  
ro, a las que hemos hecho referencia, estructuraría debidamente  
y en forma definitiva los organismos jurisdiccionales, y cumpli-  
ría con los fines que se propuso el mencionado autor, es decir, --  
estarían a salvo los derechos agrarios de los núcleos de pobla-  
ción ejidal y comunal y de los miembros individuales de los mis-  
mos, ejidatarios, comuneros o colonos. La creación de Tribunales  
Federales Agrarios que propone, con necesarios para que tenga --  
debido cumplimiento la reforma agraria. En mi opinión, los Tri-  
bunales Federales Agrarios con las características jurídicas an-  
teriormente señaladas, deben ser independientes del Departamento  
de Asuntos Agrarios y Colonización, deben ser autónomos y sus --  
determinaciones tendrán la misma validez legal que cualquier --  
otro tribunal.

Este organismo jurisdiccional agrario se constituirá --

en Tribunales Federales agrarios de primera instancia y en segunda instancia y en Tribunal Supremo Agrario y sería conveniente -- destinar una partida del presupuesto federal para su funcionamiento administrativo. Estos tribunales conocerán en los casos expresamente señalados por la ley en que se presenten quejas, inconformidades o controversias acerca de la aplicación de la legislación agraria en relación a los derechos, responsabilidades y obligaciones que establezcan el Código vigente.

Para los otros asuntos que los CC Presidente de la República y Jefe del Departamento Agrario no hayan delegado sus facultades y atribuciones a los tribunales federales agrarios, -- conocerá el Departamento Agrario.

Se propone también la creación, conforme lo establece el artículo 27 constitucional, fracción XI, del Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar directo del Presidente de la República, cuyas principales funciones serían la de revisar los actos del Jefe del Departamento Agrario en los asuntos que la ley determine, y formular los proyectos de resolución que deben ser presentados al Ejecutivo Federal para su resolución definitiva. Este Cuerpo Consultivo Agrario será considerado como autoridad con facultades decisivas y ejecutivas. Este Cuerpo o institución debe ser un órgano auxiliar directo y de consulta del Presidente de la República, debe ser autónomo e independiente del DAAG y jerárquicamente superior por su situación procesal y constitucional. El Cuerpo Consultivo Agrario al considerarse como autoridad, debe tener la responsabilidad, técnica, jurídica y política, que le señale la Constitución y la Ley reglamentaria. Debe ser reglamentado por una Ley orgánica. Los titulares del Cuerpo Consultivo Agrario serán nombrados directamente por el Presidente de la República. Pudiéndose determinar constitucionalmente el número de miembros necesarios para su rápido y eficaz desempeño y tendrá el presupuesto de la Secretaría de la Presidencia de la República que se le asigne. Todo asunto que en cualquier momento, antes de la resolución definitiva, sea controvertido haciéndose contencioso, pasará de inmediato sin otra formalidad procesal al conocimiento de los Tribunales Federales Agrarios, hasta su resolución final.

Las anteriores consideraciones que pudieran llevarse a efecto redundaría en beneficio de la reforma agraria y se realizarían los ideales del agrarismo mexicano que se funda en un postulado básico de nuestra Revolución, la justicia social.

## Notas Bibliográficas del Capítulo Cuarto.

- 1.- Vázquez Alfaro, Guillermo; Estudios Agrarios Mexicanos. Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. y el I.I.C.A. San-José de Costa Rica 1962. págs. 76 y 77.
- 2.- Autor citado. Obra citada, págs. 82, 83, 84 y 85.
- 3.- Autor citado. Obra citada. págs. 78 a 81.

CONCLUSIONS



## CONCLUSIONES

1.- La Administración Pública de todo Estado, tiene por objeto realizar los fines que le impone el orden jurídico sobre el cual está estructurado. Todo Estado, según la circunstancia y tiempo histórico, los fines que persigue y el orden jurídico en el cual se sustenta, crea los organismos administrativos adecuados para satisfacer el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, consideremos en este trabajo que los antecedentes del Cuerpo Consultivo Agrario parten desde la Colonia. Si las autoridades y órganos agrarios coloniales no son similares al actual Cuerpo Consultivo Agrario, es porque respondían a otro tiempo y circunstancias históricas y a otros fines; sin embargo son antecedentes del Consultivo Agrario, porque aquellas instituciones resolvían dentro de sus atribuciones los asuntos agrarios que se le encomendaban, desarrollando funciones administrativas y consultivas similares al órgano que motiva este estudio.

2.- Las autoridades y órganos agrarios de la Colonia dependientes de la Corona española, como los Virreyes, las Audiencias, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Cabildos y los Jueces de Tierras, participaron en el repartimiento de tierras, fundándose en las leyes y cédulas reales que les facultaban hacerlo. El Rey, fue la máxima y primera autoridad en materia agraria, sus determinaciones eran cumplidas a través del Real y Supremo Consejo de Indias. Este organismo dependía directamente del monarca y gozó de autoridad indiscutible. Este Real Consejo fue el Tribunal Supremo para todos los asuntos coloniales. Actuó como órgano de consulta, informando al Rey sobre la situación de la Nueva España, sugiriendo a éste, medidas a tomar, fundadas en serios estudios; la propia primera autoridad tomaba sus determinaciones libremente, pero basadas generalmente en dicho asesoramiento. El Real Consejo de Indias legislabo y ejercía a la vez funciones jurisdiccionales, civiles y penales en última instancia. En sus manos estuvo todo el gobierno político y administrativo de la Nueva España; sin embargo, en último término todos los asuntos relacionados con los bienes agrarios, fueron resueltos, como correspondía a sus atribuciones por el Rey.

3.- En los primeros gobiernos del México Independiente, la Secretaría de Hacienda fue la autoridad encargada de re-

partir tierras. En principio, a los integrantes del ejército, -- activos y retirados. Después la mencionada Secretaría se ocupó -- del reparto de baldíos a los colonizadores, fundándose en leyes -- expedidas para tal efecto. Hasta 1853, se crea el Ministerio de -- Fomento, Colonización, Industria y Comercio y en 1861 se crea la -- Secretaría de Fomento. A partir de entonces la citada Secretaría -- conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, interviene en la -- colonización y reparto de terrenos nacionales. También participa -- ron las siguientes autoridades y órganos en esta materia: Los -- Ayuntamientos, los Estados y la Dirección de Colonización. Las -- empresas particulares como las Compañías Deslindadoras, también -- intervinieron en esta materia y funcionaron de acuerdo con la -- Secretaría de Fomento.

4.- Hemos hecho mención de los precursores de la reforma agraria, como Abad y Queipo, Miguel Hidalgo, José María Morales y otros, porque estos próceres, con sus ideas y su acción -- progresista inspiraron después a los hombres que hicieron posi -- ble la revolución agraria. Necesaria mención, porque toda idea -- política y social se concreta en un programa y éste al llevarse -- a cabo, crea instituciones u organismos que hacen posible la -- realización de los fines que se persiguen.

5.- El Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la -- Nación, firmado en San Luis Viscauori, por los liberales mexica -- nos, tuvo gran trascendencia agraria porque influyó en la Revolu -- ción y en la Constitución de 1917. Propone, entre otras cosas, la -- creación de un banco agrícola para resolver el problema del cré -- dito rural.

6.- El artículo 3o. en su párrafo III del Plan de San -- Luis, que habla sobre restitución de tierras, conmovió y lanzó -- a la lucha revolucionaria a la masa campesina, resultando des -- pués, que Madero fuera Presidente. Este revolucionario, quien no -- atendió eficazmente el problema del campo, creó durante su breve -- actuación presidencial, "La Comisión Nacional Agraria" y la "Co -- misión Agraria Ejecutiva", para estudiar los problemas de la pe -- queña propiedad, el fraccionamiento de latifundios y la coloniza -- ción de tierras. Dichos organismos no aportaron resultados evi -- dentes porque no tenían fuerza decisiva ni ejecutiva y porque -- sus atribuciones eran limitadas. No tenían en realidad el propó -- sito de repartir la tierra sino solamente el de estudiar el pro -- blema del campo; no obstante, podemos afirmar que en el México --

revolucionario fueron las primeras instituciones que se crearon, en estas materias.

7.- El Plan de Ayala propuso la creación de "Tribunales Especiales", para que al triunfo de la Revolución, se dedujeran los derechos relictivos. Pero en medio de la lucha revolucionaria, Emiliano Zapata se dio cuenta que el reparto de tierras era de urgente necesidad, por lo que creó las "Comisiones Agrarias", para tal fin. Estas fueron las primeras autoridades y órganos ejecutivos de la reforma agraria. Aunque su estructura orgánica y sus funciones eran embrionarias, constituyen un claro antecedente, de los organismos agrarios consignados en la Carta Magna de 1917, a diferencia de los organismos del maderismo que eran de estudio y no como los de Zapata, que tenían plenas funciones ejecutivas.

8.- La Ley Villista no se preocupó de instituir autoridades y órganos agrarios federales porque su tendencia política era descentralizadora. Dicho ordenamiento facultaba a las legislaturas y gobiernos de los Estados para expropiar, fraccionar y adjudicar las tierras. Esta ley tuvo eco en la Constitución de 1917, porque influyó en la defensa de la pequeña propiedad, considerándose además, que en la fracción XVII del artículo 27 constitucional subsiste todavía, en donde se tomó en cuenta la intervención de las legislaturas locales sobre fraccionamientos de latifundios.

9.- La Ley del 6 de Enero de 1915, crea la Comisión Nacional Agraria que era presidida por el Secretario de Fomento. Dicha Comisión elevaba sus dictámenes al Ejecutivo Federal para que éste dictara resolución definitiva. La institución de que se trata fue adquiriendo mayores atribuciones y se le dió el carácter de constitucional al expedirse la Carta Magna en 1917. A partir del Reglamento Interior del citado organismo, de fecha 26 de enero de 1926, empiezan a integrarse y a caracterizarse dos funciones dentro de dicha Comisión, unas de carácter técnico-administrativo, y otras de consulta, quedando éstas últimas a cargo de vocales, que más tarde habrían de constituir los Vocales Consultivos, como consecuencia de la reforma constitucional de 1934.

10.- En 1934, se reformó el artículo 27 de la Constitu

ción y como consecuencia de ello se crearon dos organismos agrarios: El Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo. De acuerdo con el inciso b) de la fracción XI del citado artículo, el Cuerpo Consultivo Agrario debía ser un organismo autónomo colocado entre el Departamento Agrario y el Ejecutivo Federal, pero la Ley Reglamentaria lo incluye dentro del Departamento Agrario, suprimiéndole la jerarquía constitucional concebida para dicha autoridad; violación constitucional que hasta la fecha no ha sido subsanada.

11.- El Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano auxiliar del Presidente de la República, pero se encuentra irregularmente supeditado al DAAC. Sus dictámenes conforme a la Ley agraria tienen el carácter de una simple opinión, pero se vuelven resoluciones definitivas cuando la suprema autoridad agraria pone fin a un expediente.

12.- El organismo que venimos comentando, es un órgano colegiado, y los consejeros en particular son ponentes. Los asuntos se aprueban o se rechazan por unanimidad o mayoría. Es un Cuerpo auxiliar y de consulta, porque emite una opinión o dictamen sobre un asunto determinado y la primera autoridad no tiene la obligación de acatarla, pues puede rectificar o modificar o aprobar sus opiniones o dictámenes. Y es idealmente directo, porque entre el Ejecutivo Federal y éste órgano, no debería existir otra autoridad u órgano superior. De acuerdo con este concepto, la relación con el Ejecutivo Federal debía ser inmediata, pero en contra de esto, la Ley reglamentaria lo supedita al DAAC. El Cuerpo Consultivo Agrario debería ser también el organismo supremo de interpretación jurídica o de substanciación procesal agraria, porque según sus atribuciones debe dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su tramitación haya concluido.

13.- Las funciones con la forma de ejercitar las atribuciones; en este sentido, las funciones del citado Cuerpo con la de dictaminar, la de revisar, la de autorizar y la de opinar que lo señala el artículo 36 del Código Agrario.

14.- El Cuerpo Consultivo Agrario tiene, también según la ley agraria, el carácter de órgano de decisión, porque los planos de ejecución y las localizaciones correspondientes, no

podrán ser modificadas, artículo 252 in fine; de donde se infiere que ni aun el Ejecutivo Federal puede modificar dichos planes, esto muestra que dicho órgano es jurídicamente tanto un Cuerpo auxiliar y consultivo sin facultades decisivas y ejecutivas, como un órgano que sí tiene dichas facultades, y por lo tanto es al mismo tiempo, un órgano de consulta y autoridad. Sus dictámenes no pueden ser recurridos en vía de amparo porque como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia, este órgano simplemente dictamina, por lo que es un Cuerpo auxiliar y no autoridad. Situación irregular ésta que causa indefensión a las partes.

15.- En la práctica jurídica, el Cuerpo Consultivo Agrario, en contravención a la Ley reglamentaria, actúa como autoridad, pues sus decisiones tienen carácter obligatorio en el DAAC y sus dictámenes casi siempre son aprobados por la primera autoridad agraria. A pesar de que en la práctica, pretende actuar como un organismo autónomo, no goza de total independencia, pues el Jefe del DAAC quien en representación del Presidente de la República dirige la política agraria y por lo tanto los dictámenes del repetido órgano son influenciados por dicho funcionario.

16.- Vistas las consideraciones anteriores y tomando en cuenta que los fines de la reforma agraria no se han cumplido, se propone la siguiente reforma: 1. La creación de Tribunales Federales Agrarios, que en nombre y representación del Presidente de la República y el Jefe del DAAC conozcan en los casos expresamente señalados por la Ley en el que se presente quejas, inconformidades o controversias acerca de la aplicación de la legislación agraria en relación a los derechos, responsabilidades y obligaciones que establece el Código agrario vigente. Según lo propone el maestro Vázquez Alfaro. 2. Los Tribunales Federales Agrarios deben ser autónomos y sus determinaciones tendrán la misma fuerza legal que cualquier otro tribunal. 3.- Se propone que desaparezca el Cuerpo Consultivo Agrario con sus actuales características. 4. Se propone la creación de un Cuerpo Consultivo Agrario auxiliar directo del Presidente de la República, según lo estatuye el artículo 27 constitucional. Dicho Consultivo Agrario debe ser un órgano de consulta de la primera autoridad agraria, cuyas funciones deben ser las de revisar los actos del Jefe del DAAC y dictaminar los asuntos que deban ser presentados al Ejecutivo Federal para su resolución. Dicho Cuerpo

po debe ser independiente del DAAC e intermedio entre éste y el Ejecutivo. 5. En mi opinión, la autonomía del Cuerpo Consultivo Agrario y la creación de Tribunales Federales Agrarios estructurarían adecuadamente la magistratura agraria, dando a éste flexibilidad, rapidez y eficacia para satisfacer con justicia los postulados revolucionarios agrarios.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

ALBA, VICTOR: La Verdadera Reforma Agraria, Editor B. Costa-Amic. México, D.F. 1965.

BECERRA GONZALEZ, MARÍA: Principios de la Constitución Mexicana de 1917 relacionados con el subsuelo, antecedentes doctrinales y legislativos, principios fundamentales contenidos en la constitución en su versión original y cambios operados después de 1917 en el mismo texto constitucional. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. México, D.F. 1967.

BENEFITO PEREZ, JUAN: Estudios sobre la historia del régimen agrario. Cas Editorial BOSCH. Barcelona 1941.

CHAVEZ PADRON, MARTHA: El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1964.

DE LA PEÑA, MOISES: El Pueblo y su tierra. Mito y realidad de la reforma agraria en México. Cuadernos Americanos. México, D.F. 1964.

DEPARTAMENTO AGRARIO: Instructivo Técnico. México 1934.

DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO: La Cuestión Agraria en México. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. 1959.

FABILA, MANUEL: Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940). T.I. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, D.F. 1941.

FIX ZAMUDIO, HECTOR: Estructuración del Proceso Agrario, publicado en "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo", págs. 177 y sigs. Editorial Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1962.

GOMEZ, MARTE E.: La Reforma Agraria en México. Su crisis durante el periodo 1928-1934. Primera edición. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, D.F. 1964.

GOMEZ, MANTE R.: La Reforma Agraria en las Filas Villistas. Años 1913 a 1915 y 1920. Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, - D.F. 1966.

MACAÑA, GILDARDO: Emiliano Zapata y el Agrarismo en México. México, D.F. 1934.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO y Otros: Estudio Comparativo entre el Código Agrario vigente y un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario.-Estudios Agrarios. Año III. Septiembre-Diciembre - de 1964. Núm. 9.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: El Sistema Agrario Constitucional. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.

OROZCO, WISLAWO LUIS: Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos. T.I. y II. Imprenta El Tiempo, México, D.F. 1965.

OTS CAPDEQUI, J.M.: El Estado Español en las Indias. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires-México. 1965.

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

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: Michoacán, Política Agraria. Consideraciones generales para el estudio del problema agrario en el Estado de Michoacán. México. 1962.

SILVA HERZOG, JESUS: El Agrarismo mexicano. La Reforma Agraria, Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México. 1959.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana. Imp. La Artística. México, D.F. 1953.



## INDICE GENERAL

	Págs.
DEDICATORIAS.- .....	
CAPITULO PRIMERO.- .....	11
ANTECEDENTES.-LA NUEVA ESPAÑA.-EL MEXICO INDEPENDIENTE.	
a.- Autoridades y órganos agrarios en España en relación con las Indias Occidentales.	
b.- Las autoridades y órganos agrarios novohispanicos.	
c.- Autoridades y órganos agrarios en el México Independiente.	
CAPITULO SEGUNDO.- .....	44
AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN LOS PLANES Y PROYECTOS REVOLUCIONARIOS Y EN LAS PRIMERAS LEYES AGRARIAS.	
CAPITULO TERCERO.- .....	110
EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SU NATURALEZA JURIDICA Y SUS FUNCIONES.	
CAPITULO CUARTO.- .....	140
OBSERVACIONES DEL AUTOR ACERCA DE ALGUNAS REFORMAS NECESARIAS PARA QUE EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO LLEVE - SUS FUNCIONES DENTRO DE LA REFORMA AGRARIA.	
CONCLUSIONES.- .....	162
BIBLIOGRAFIA GENERAL.- .....	171
INDICE GENERAL.- .....	173