

2ej
No. 475



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“ LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y SUS
ATRIBUCIONES EN MATERIA AGRARIA ”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

URBANO SANCHEZ VAZQUEZ.



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 está 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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	3

C A P I T U L O I

LOS GOBERNADORES Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL	7
a.- Artículo 40 Constitucional.....	7
b.- Artículo 41 Constitucional.....	16
c.- Artículo 115 Constitucional.....	25
d.- Artículo 120 Constitucional.....	29

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES EN MATERIA AGRARIA	34
a.- En la Ley de 6 de enero de 1915.....	34
b.- En la Ley de Ejidos de 1920.....	39
c.- En el Reglamento Agrario de 1922.....	43
d.- En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927.	49
e.- En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.....	53
f.- En el Código Agrario de 1934.....	56
g.- En el Código Agrario de 1940.....	59
h.- En el Código Agrario de 1942.....	63

C A P I T U L O III

PARTICIPACION SOBRESALIENTE DE GOBERNADORES EN MATERIA AGRARIA	68
--	----

a.- El Ingeniero Pastor Rouaix, Gobernador Provisio-

nal de Durango en 1913.....	70
b.- El General Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán.....	84
c.- Felipe Carrillo Puerto, Gobernador de Yucatán.--	95

C A P I T U L O I V

DISPOSICIONES AGRARIAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS GOBERNADORES	105
a.- Párrafo Tercero del Artículo 27.....	107
b.- Fracción X en relación con la Fracción XII.....	115
c.- Fracción XV.....	120
ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES SEÑALADAS EN EL ARTICULO 9 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	123
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFIA.....	153

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

El problema de la tenencia de la tierra ha sido un factor esencial en la historia de nuestro país.

El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumplió parcialmente su finalidad, consistente en la destrucción del sistema feudal hacendista en que se encontraba el régimen de principios de este siglo.

El reparto agrario ha contribuido significativamente a la distribución equitativa de la tierra, pero sin dejar de reconocer por otra parte, que el aspecto sobre la producción agrícola fue imprecisa en las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios.

La simple restitución de tierras a los poblados tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de ellas a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarlas. Después, la acción agrarista pasó de la restitución y dotación a la creación de nuevos centros de población.

Pero no debe concebirse a la Reforma Agraria como la sola distribución de las tierras, sino también para buscar los medios más efectivos con el objeto de lograr el máximo aprovechamiento de las mismas en base a una planeación agraria y organización económica.

El presente trabajo pretende, primeramente mencionar la participación que tienen los gobernadores de las entidades federativas en materia agraria. Participación que en muchos casos fue sobresaliente, pues realmente ellos fueron los primeros instrumentos por medio de los cuales la Reforma Agraria empezó a operar. Sin olvidar también que en muchos casos constituían el principal obstáculo para que las legítimas aspiraciones de los campesinos, desprovistos de tierra, no fueran satisfechas.

Y en segundo lugar, este modesto trabajo pretende resaltar el hecho de que sean los gobernadores los que encabecen la segunda etapa de la Reforma Agraria, pues es preciso y urgente promoverla en sus formas agrícola y ganadera, con la diversificación de las actividades como principio de solución al problema económico del campo, que ello implica sobre todo al ejido. Sólo así podría solucionarse, en parte, la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela.

Esta participación deberá ser en base a las diversas disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, en donde se menciona a los gobernadores como copartícipes en actividades y acciones tendientes a apoyar el desarrollo económico del campo. Por lo que solamente deben limitarse a cumplir con la participación que les corresponde dentro de los procedimientos agrarios.

La realidad ha enseñado que no basta distribuir la tierra, sino que también es muy importante el aspecto de los programas de crédito al ejido, a la comunidad y a la misma pequeña propiedad. Se requiere maquinaria moderna para aumentar la productividad, faltan semillas adecuadas, fertilizantes e insecticidas eficaces. Y paralelas a las necesidades puramente agrarias y agrícolas existen las demandas de irrigación de grandes extensiones o de medianas superficies; de sistemas de canales y bordos; de presas de derivación y represas de regulación. En fin, es muy urgente organizar la producción.

Por lo que los gobernadores deben poner un mayor esfuerzo y participación para apoyar, dentro de sus respectivas atribuciones, las actividades del campo; pues en la medida en que ellos se conviertan en los principales impulsores de dichas actividades, y dejen de considerar a los campesinos como elementos de apoyo para sus aspiraciones políticas, el campo producirá más y

los campesinos alcanzarán niveles más dignos de subsistencia.

C A P I T U L O

P R I M E R O

LOS GOBERNADORES Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL

La expresión política de formas de gobierno, alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder. Históricamente se confundieron Estado y Gobierno, revistiendo formas diversas como la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura.

Las formas de gobierno y las formas de estado, responden a conceptos diferentes. La forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que comprenden el gobierno. Es el problema de quién ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de sus elementos, sino de la institución misma del propio Estado.

Así Groppali distingue las formas de gobierno como modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de Estado, como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía.

La clasificación que ha perdurado de las formas de gobierno reduce a estas en dos grupos: la Monarquía y la República.

a) Artículo 40 Constitucional.- Según este Artículo de la Constitución Mexicana, nuestra forma de gobierno es la de una República Representativa, Democrática y Federal.

El término "República" ha tenido a través de los tiempos las significaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología, "Res", cosa y "Pública" pública,

(1) Der. Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, Mex. pág. 87.

hasta la particular y más concreta que le dió Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la Monarquía. Y según el maestro Tena Ramírez (1) nuestra constitución emplea en este sentido el vocablo República.

A partir de la independencia hasta el triunfo definitivo de la república, varias veces se sostuvo dentro de la ley (tratados de Córdoba, Imperio de Iturbide) y por medio de las armas (Imperio de Maximiliano) el principio monárquico. En la posición contraria, el partido liberal hizo figurar siempre como elemento esencial de su programa la forma republicana de gobierno. La acepción que entonces se le dió a la palabra República es la que corresponde cuando a la hora del triunfo ingresó en el texto constitucional.

La República es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

"Es pues, la República una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales." (2)

Esta forma de gobierno es de origen electivo y popular, el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas, en que con frecuencia limita esa responsabilidad excluyendo al Presidente de la República.

(2) Luis Izaga S.J. "Elementos de Der. Político; T. II; pág. 58 Ed. Bosch; Barcelona.

La República es un sistema que se remonta a Grecia, a Roma, a la edad media, a las ciudades italianas, y se desarrolla intentemente en la era moderna.

Del examen del Artículo 40 Constitucional encontramos los diversos caracteres del Estado mexicano y de la forma de su gobierno. En primer lugar es una República porque "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará: "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (Art. 80 de la Constitución). Y es el pueblo el que elige al Presidente en forma directa por medio del sufragio universal y por el término de seis años y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Desde los inicios del movimiento de independencia en México, se comenzó a admirar la forma republicana de gobierno.

Es innegable que las ideologías jurídicas, políticas y filosóficas que inflamaron a la Revolución Francesa tuvieron una gran repercusión en América. Pese a la estricta censura civil y eclesiástica, y a las constantes amenazas y persecuciones de que eran víctimas por parte del gobierno virreinal y a los riesgos que su libertad y vida corrían, los ideólogos y jefes de nuestro movimiento de independencia, principalmente Hidalgo y Morelos, nutrieron sus espíritus con el pensamiento que dichas ideologías proclamaron y difundieron. El concepto de República para los pensadores franceses y norteamericanos tenía un contenido muy exuberante y sustancioso. De este contenido formó parte esencial el principio de la radicación popular de la soberanía, consistente en que el pueblo o la nación tienen en todo tiempo, el poder de autodeterminarse y de elegir libremente a sus propios gobernantes.

Estos ingredientes del concepto republicano estaban en abierta oposición con los principios y sistemas monárquicos de gobierno, conforme a los cuales la soberanía del Estado residía

en el rey. Era, pues, lógico que nuestros auténticos insurgen-
tes no creyeran en ninguna forma de gobierno distinta de la repu-
blicana, A mayor abundamiento, la monarquía, a los ojos de los
ilustrados, progresistas y evolucionistas de la Nueva España, re-
presentaba un régimen de opresión, de dependencia y servidumbre,
sin importar que dicho régimen fuese absoluto o limitado. Las -
ansias de libertad y su goce, que fueron el móvil y la inspira-
ción de la independencia mexicana, no podían avenirse con la idea
monárquica.

En los primeros momentos del movimiento insurgente Don Igna-
cio López Rayón en sus Elementos Constitucionales enviados a Mo-
relos, rechazados por su autor posteriormente, se muestra decidi-
do partidario de la monarquía. Mas pronto el movimiento de inde-
pendencia adquiere su propia proyección y rechaza a un monarca -
cuando es gravoso a sus leyes.

Morelos declara "que la América es libre e independiente de
España y de otra nación, gobierno o monarquía y que así se san-
cione dando al mundo las razones". Además "la soberanía dimana
inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus
representantes dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo
y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a --
los demás, que deben ser sujetos sabios y de providad". (Senti-
mientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Cons-
titución. 14 de septiembre de 1813).

En el "Decreto Constitucional para la Libertad de América -
Mexicana" sancionado por Morelos en Apatzingan el 22 de octubre
de 1814 se elude toda referencia a la forma república, es al -
pueblo soberano al que corresponde establecer la forma de gobier-
no que más convenga a los intereses de la sociedad. (Art. 2°.)
La sociedad tiene el derecho incontestable para establecer el go-
bierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo to-
talmente cuando su felicidad lo requiera. (Art. 5.)

El Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, los Tratados de Córdoba de 24 de agosto del mismo año, establecen "el gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado". Llamando a reinar a Fernando VII y en su defecto a otros miembros de la realeza española.

El Acta de Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821 declara que "es nación soberana e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados". Iturbide es reconocido emperador el 19 de mayo de 1822.

El 2 de diciembre de 1822, Santa Anna se rebela desconociendo a Iturbide y proclama la república. Iturbide abdica el 19 de febrero de 1823 ante el Congreso reinstalado, el cual declara nula la coronación y derechos de sucesión e insubsistente al Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode".

En el "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 16 de mayo de 1823, un grupo de constituyentes propone que "la nación mexicana es una república representativa y federal".

El 12 de junio de 1823, el Congreso Constituyente emite el voto por la forma de república federada. El Acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 estableció en su artículo 5 que "la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Texto que repite la Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 4°.

Tales ideas y régimen se reiteran en las leyes fundamentales del centralismo, sin que en ningún momento de la historia de nuestro país la república se hubiese extinguido como aspiración institucional del pueblo de México, ya que no pudo ser desplazada por los grupos conservadores que se ilusionaron con la monar-

quía ni por las fuerzas extranjeras que apoyaron militarmente el imperio de Maximiliano. Es más, la agresión que sufrió la soberanía nacional por dichas fuerzas y la traición a México en que incurrieron quienes trajeron a gobernar como emperador al archiduque austriaco, elevaron el rango de la república, pues ésta ya no sólo implicó una mera forma de gobierno, sino la bandera de los liberales encabezados por Benito Juárez.

"Desde que se adoptó para México la forma republicana, ésta necesariamente tuvo que ser, como lo es, representativa, pues la representación política, íntimamente ligada a la democracia, es una figura jurídica imprescindible en todo Estado moderno"(3).

El concepto de "república representativa" lo emplea el mencionado artículo 40, al igual que la ley fundamental de 1857. Por virtud de la representación política, que esencialmente es distinta de la representación civil, se entiende jurídicamente que los órganos del Estado y sus titulares nunca actúan per se sino en nombre del pueblo o la nación. Suponer lo contrario equivaldría a subvertir todos los principios sobre los que descansa la república democrática, al considerar que las autoridades estatales pudieren válidamente realizar sus diferentes funciones sin ninguna relación jurídico-política con el elemento popular o nacional.

El gobierno directo del pueblo, ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por sí mismas las leyes.

En algunos países existe como forma atenuada del gobierno directo, el referéndum, que consiste en la ratificación o desa-

(3) Burgoa. Der. Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Mex. 4a. Ed. 1982. Pág. 496.

probación de las leyes por el pueblo. El plebiscito implica la alteración, en el sentido de que la voluntad popular no es activa sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado.

En el régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo, entonces - habrá elección directa, la cual no debe confundirse con el gobierno directo. Pero puede ser que el pueblo elector, integrado por los que se llaman electores primarios, no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios, en éste caso la elección es indirecta y tiene tantos - grados cuantos son las series de electores secundarios, terciarios, etc. que medien entre los electores primarios y los gobernantes.

Nuestra constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del ejecutivo, en las varias hipótesis que preven los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo reemplace.

De aquí que el pueblo designa como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no del gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia.

La Democracia.- En cuanto a la democracia lo que al respecto decía Aristóteles: "Cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "democracia" si ese poder favorece a todos por igual. (La política. Lib. 3o., - Cap. V).

Dentro de la clasificación aristotélica, debemos entender - que nuestra constitución consagra la forma pura de la democracia,

cuando en el antes mencionado artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y es precisamente lo que caracteriza a la democracia.

"La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dió respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de "cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior". (4)

Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando -- del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos de él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto donde se origina.

Sin embargo, la identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder del Estado, nunca se da en la práctica. Si por una parte todos sin excepción (mayores, menores, varones y mujeres, nacionales y extranjeros) están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra, no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquellos que gozan de capacidad cívica y que de hecho constituyen una minoría dentro de la población sometida al poder del Estado.

Pero aun dentro de esa minoría cívicamente activa no es posible siempre obtener la adecuación íntegra entre el querer hacer de cada uno y el deber hacer de todos, pues para que así sucediera se necesitaría la unanimidad de voluntades individuales.

(4) Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 89.
Contrato Social; Lib. 10., Cap. 6.

A falta de unanimidad, la democracia admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría.

La voluntad de la mayoría se considera dentro de la democracia como la expresión de la voluntad general. La democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece en la decisión. Y cómo justificar democráticamente el principio mayoritario, Tena Ramírez dice: "la democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona oportunidad igual a todos para externar libremente su voluntad" (5).

La democracia es pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos benéficos del gobierno, no es posible, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

En lo político la democracia permitió la libre intervención de las minorías en la discusión, para lo cual las hizo participar en los parlamentos; pero la decisión debe corresponder a la mayoría, según el principio mismo de la democracia, de donde nace el peligro de que la mayoría desdeñe sistemáticamente la opinión de las minorías o de que estas obstruyan la decisión de las mayorías, mediante coaliciones transitorias; la representación de las mayorías, mediante coaliciones transitorias; la representación proporcional no hace sino atenuar el peligro.

Federal.- La expresión federal se contrapone a unitaria. La República es unitaria cuando el régimen se manifiesta en una autoridad central que elimina las divisiones políticas, autónomas o regionales. La República es federal cuando concurren un organismo general denominado la federación, y entidades federati

(5) Op. Cit. Pág. 97.

vas o Estados que asumen esferas particulares de competencia y - con su propia organización política. A mayor abundamiento sobre el federalismo lo haremos en el siguiente inciso.

b) Artículo 41 Constitucional.- Empezaremos por señalar algunas consideraciones sobre el término "soberanía".

El concepto de soberanía y el vocablo que lo expresan han - tenido acepciones diversas que dificultan seriamente su preci- - sión. En el pensamiento jurídico y en la facticidad política -- misma han denotado ideas distintas. Aristóteles hablaba de "au- tarquía" que era sinónimo de "autosuficiencia", es decir, impli- caba la capacidad de un pueblo para bastarse así mismo y reali- - zar sus fines sin ayuda o cooperación extraña. En Roma se utili- zaban las expresiones "maiestas", "potestas" o "imperium" que -- significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano.

Durante la edad media la soberanía equivalía a "supremacía", "hegemonía" o prevalencia entre el poder espiritual representado por el papado y el poder temporal de los reyes, habiendo sido un concepto "polémico" en las diversas teorías políticas de la épo- ca, entre las que destaca la tesis de Marsilio de Padua, quien - proclamó la superioridad del Estado frente a la Iglesia.

Dentro de las concepciones respecto de la "soberanía" del - Estado" frente al "dominium" territorial de los señores feuda- - les, se pretendió justificar la radicación del poder soberano en la persona del monarca o príncipe. Cabe mencionar entre estas - concepciones la de Hobbes, quien trató de legitimar el absolutis- mo real preconizando el principio "legibus solutus" y apoyándose en el postulado que dice "omnis potestas a Deo".

Debe recordarse por otra parte, que la idea de "soberanía - nacional o del pueblo" propiamente se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu, Sieyés y Rousseau, según se infiere de sus -

respectivas doctrinas. No ha faltado, además, quien niegue la existencia de la soberanía como poder absoluto y supremo.

La soberanía es, pues, un producto histórico, No fue conocida la soberanía en la antigüedad, porque no se dió entonces -- "la oposición del poder del Estado a otros poderes. La idea se gesta, como hemos dicho anteriormente, en los finales de la edad media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el papado, el imperio y los señores feudales.

Al substituir la soberanía del rey por la del pueblo los -- doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de indivisibilidad y de limitación que habían caracterizado al poder soberano.

Del proceso histórico que tuvo en su formación, la doctrina europea ha recogido los siguientes datos: la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder", concepto negativo que se traduce en la no ción positiva de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.

Esas dos nociones, que en realidad no son sino aspectos de una sola idea, engendran las dos características del poder soberano: es independiente y es supremo.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se mengua o desvanece. La independencia es pues, cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.

De los muchos problemas que suscita el concepto de soberanía, mencionaremos brevemente el relativo al titular de la soberanía y el del ejercicio jurídico del poder soberano.

La evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del poder soberano, con el fin de esquivar de este modo la peligrosa consecuencia a que llegó la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo del absolutismo del príncipe. El Estado, como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organizarse jurídicamente. Más como el Estado es una ficción, cabe preguntarse quién ejerce de hecho la soberanía. Toda la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos.

Dice Esmein: "El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía". (6)

Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, -

(6) Elementos de Der. Constitucional Francés y Comparado. 8a. Ed. París, 1927. T. I, Pág. 4.

los gobernantes. De este modo la realidad se ha impuesto sobre la ficción, y la realidad consiste en que son personas físicas, en reducido número, los detentadores de ese poder sin rival llamado soberano, ejercido sobre una inmensa mayoría.

Mencionemos ahora "la experiencia norteamericana" (7), la cual quita la soberanía a los gobernantes y se la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado Constitución.

En el sistema americano no tiene cabida la soberanía del órgano, de los gobernantes o del Estado, porque ni los poderes federales, ni los poderes de los Estados, ni ninguna persona física o entidad moral que desempeñe funciones de gobierno puede entenderse, en este sistema, como jurídicamente ilimitada. La autolimitación, la capacidad para determinarse de un modo autónomamente jurídico, que para la doctrina europea constituye la característica esencial de la soberanía, no puede nunca ubicarse en los poderes del Estado dentro del sistema americano, porque esos poderes obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y, por lo tanto, limitadas.

Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado, para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades, los derechos públicos llamados en nuestra Constitución "garantías individuales".

(7) De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 9.

El acto de emitir la constitución significa para el pueblo que le asiste un acto de autodeterminación plena y auténtica, - que no está determinada por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del propio pueblo.

De tal suerte que los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo porque la autoridad está fragmentada por virtud de la división de poderes; ni lo son tampoco en relación con los individuos, en cuyo beneficio la constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder público. A tales órganos no les es aplicable, por lo tanto, el atributo de poder soberano que la doctrina europea coloca en el órgano a través de la ficción del Estado.

El pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, -- subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a -- los órganos, sino también al poder que los creó. La potestad -- misma de alterar la Constitución (facultad latente de la soberanía), sólo cabe ejercerla por cauces jurídicos.

De lo antes expuesto se concluye que, la soberanía una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobierna.

Así es como la supremacía de la Constitución responde, no -- sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige a las leyes y que autoriza a las autoridades.

El Federalismo.- Además de las características de nuestra forma de gobierno, la Constitución le asigna la de que sea federal.

Característica es ésta de suma importancia en nuestro régi-

men, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y es casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados miembros por la otra.

En el Estado simple o unitario un solo Estado ejerce directamente su soberanía sin intromisión de otros poderes extraños - que limiten la actuación interna y externa del Estado. El Estado compuesto o federal, es aquel que está formado por otros Estados, éste es, que comprende entre sus elementos constitutivos, - Estados menores.

Etimológicamente, la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "foedus". Foederare equivale, pues, a unir o ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad. "El Estado federal, es un Estado que se caracteriza por -- una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional". (8)

Al hablar del sistema federal mexicano, debemos acudir a -- fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico. Su prototipo está representado en la Unión norteamericana.

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del atlántico, gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por su lado, de acuerdo con sus - inclinaciones o según las circunstancias. De este modo las colo

(8) Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal.
Pág. 319.

nias independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de las colonias en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres.

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por la virtud del juego de dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última, fue necesario debilitar aquella. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía. En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas. "Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en "Estados Libres y Soberanos. Libres porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias." (9)

(9) Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 398.

Pasando por el período intermedio de la confederación y que no significaba sino una mera alianza, los Estados auténticamente libres y soberanos convinieron por propia voluntad crear una federación, al aprobar primero, en la famosa convención de Filadelfia, y el ratificar después, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, - ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes, o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose el poder federal todas las demás.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124.

El reparto en concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los

gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

En lo relativo a las relaciones internacionales que debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si la tuvieran los Estados, la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación. En efecto, si en el interior de una federación subsisten los Estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.

De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos; la federación debe disponer, pues, de un ejército y de una hacienda.

Esas son las bases que para la distribución de zonas entre la federación y los Estados consagra la doctrina del Estado federal y que en general respeta nuestra Constitución.

Facultades expresamente conferidas a los poderes federales y facultades limitadas de los mismos poderes son expresiones equivalentes. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotadas: cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo. Es nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados, nos referimos a la fracción XXX del artículo 73, que consagra las comunmente llamadas facultades implícitas. Mien-

tras que las facultades explícitas son las conferidas por la - - Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y - determinadamente en una materia; las facultades implícitas son - las que el poder legislativo puede concederse así mismo o a cual - quiera de los otros dos poderes federales como medio necesario - para ejercer alguna de las facultades explícitas.

De índole distinta a la de las implícitas y regidas por un sistema distinto, son las facultades llamadas concurrentes. Reciben este nombre aquellas facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas. Las facultades concurrentes son a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la - atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados.

En cuanto a facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos casos raros. Por vía de ejemplo pueden citarse - la facultad consignada en el párrafo final del artículo 117 "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Aparte de las facultades que acabamos de mencionar, existen otras que sólo en apariencia participan de las mismas características; entre otras tenemos las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación. Son en apariencia coincidentes por cuanto corresponden a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias.

c) Artículo 115 Constitucional.- En el federalismo los Estados-miembros consienten en agruparse en torno a una entidad federal, pero sin perder su característica de libertad y soberanía - en lo concerniente a su régimen interior.

Cabe mencionar en primer término, el elemento esencial que configura a un Estado-miembro, y posteriormente el mecanismo - -

constitucional mediante el cual se protege su voluntad de conservar ese elemento esencial.

Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comuna o municipio, la provincia autónoma y el Estado-miembro o federado que goza de autonomía constitucional.

De las tres categorías antes mencionadas, en nuestra organización política sólo ha existido la primera y la última. El federalismo es un fenómeno de descentralización. (10) El Municipio libre también es un fenómeno de descentralización. Pero en éste último aunque el municipio se gobierna por sí mismo, sin embargo la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se dan así mismos los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los Municipios la legislatura del Estado. Carece pues el Municipio de la autodeterminación legislativa, que es lo que caracteriza al órgano constituyente.

"Efectivamente, el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia constitución, pues mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia constitución, para que surja la característica de una federación". (11)

El imperativo de darse su constitución cada entidad federativa, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema, impónelo a su vez la Constitución General en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los tér-

(10) Hauriou, afirma que "no hay otra descentralización que la descentralización administrativa, ni otra centralización -- que la centralización administrativa".

(11) Gaxiola; Algunos Problemas del Edo. Federal. Pág. 57.

minos establecidos por dicha Constitución y por "las particula-- res de los Estados". A las constituciones locales alude también el artículo 133.

La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, la cual culmina en su Constitución; y por lo cual se distingue de la soberanía.

Como en toda Constitución, cabe distinguir en las locales - la parte dogmática y la parte orgánica.

En cuanto a la primera, no es necesario que figure en dichas constituciones, si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la Constitución federal valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local.

Por lo que a las garantías sociales respecta, casi todas implican restricciones a las garantías individuales consagradas -- por la Constitución Federal, de donde se deriva la conclusión de que no pueden ser creadas ni aumentadas en las constituciones lo cales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las que ya constan en la Constitución Federal.

En relación a la parte orgánica, la primera limitación de los Estados al darse sus instituciones, consiste en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Todas las constituciones locales consagran la clásica división en tres poderes (12), depositándolos para su ejercicio en -

(12) La Constitución del Edo. de Puebla les llama Departamentos, y la del Edo. de Hidalgo considera también al poder municipal.

el legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder legislativo se encuentra depositado en una asamblea, llamada legislatura o congreso. Con facultades para legislar en todo aquello que la Constitución Federal no somete a los poderes de la Unión (artículo 124 constitucional).

Las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal en materia legislativa son de dos tipos a saber: absolutas y relativas. Las primeras se señalan en el artículo 117 constitucional, y las segundas, en los casos a que se refiere el artículo 118 -- en donde se establece que faculta al Congreso para delegar sus atribuciones y las del Presidente de la República en favor de -- las entidades federativas, pero únicamente en los supuestos y para los objetivos que prevee.

El poder ejecutivo, que implica la función administrativa, se deposita en un solo individuo llamado "Gobernador". Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República: velar por la observancia de las leyes, expedir reglamentos, hacer ciertos nombramientos, etc. En todas las Constituciones se le reconoce el derecho de veto.

En relación a la participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal, ésta puede ser indirecta o directa.

La primera, se canaliza a través de la Cámara de Senadores, en donde las entidades federativas representadas como tales y que participan en la función legislativa al lado de la Cámara de la Cámara de Diputados. En la participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, se establece en el artículo 135 en donde se prevee la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas.

d) Artículo 120 Constitucional.- Dispersas en el artículado de la Constitución existen algunas normaciones complementarias - de nuestro sistema federal y cuyo conocimiento no debemos omitir.

Podemos clasificarlas en tres categorías: obligaciones positivas para los Estados-miembros, prohibiciones para los mismos, y facultad de intervención de los poderes centrales en los Estados-miembros.

Por lo que hace a las obligaciones positivas hemos de considerar a la contenida en el Artículo 120: "Los Gobernadores de -- los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales".

En la Constitución de 1824, no existió ninguna disposición semejante a la actual. El vacío se llenó en el Congreso de 1856, encomendando a los Gobernadores la publicación de las leyes federales; pero éstos "las publicaban, las obedecían, las aplicaban o dejaban de hacerlo, según lo creían conveniente". (13) De -- allí que en el proyecto de Constitución de 1856, figuraba como -- artículo 114 el siguiente: "Los agentes de la federación, para -- cumplir y hacer cumplir las leyes federales son los tribunales -- de Circuito y de Distrito".

La discusión se entabló entre quienes sostenían que los Gobernadores debían ser los agentes de la federación, como de hecho lo habían sido anteriormente, y aquellos otros que defendían el artículo del proyecto, el cual atrajo la oposición de la asamblea por encomendar a los funcionarios judiciales federales tareas administrativas y políticas del todo ajenas a las funciones judiciales. Dicho proyecto de artículo fue reprobado por 59 votos contra 20.

(13) Zarco. Historia del Congreso Constituyente; T. II, pág. 525.

Posteriormente el diputado Castañeda propuso un nuevo artículo consistente en que los gobernadores fueran los agentes de la federación para publicar y hacer cumplir las leyes federales. Unos consideraron que se hacía de los gobernadores agentes subalternos de la federación, con lo que se acababa la soberanía de los Estados; otros sostenían por el contrario, que la vigencia de las leyes federales quedaba a merced de los gobernadores, lo que llevaría a la impotencia a los poderes federales.

La discusión terminó cuando el diputado Ruiz propuso que para atenuar los inconvenientes de Castañeda se impusiera a los gobernadores, precisamente como obligación, la de promulgar las leyes federales, con lo que se eludía el peligro de que se negaran a hacerlo. Con esta modificación se aprobó el artículo 114 de la Constitución de 1856 (idéntico al artículo 120 de la Constitución actual).

Al discutir el artículo 114, el Constituyente se enfrentó con uno de los problemas medulares del federalismo, que había suscitado análogas discusiones en la asamblea de Filadelfia. Y es el relativo a ¿debería depender el nuevo gobierno federal de la sanción de los gobiernos de los Estados, es decir, sus relaciones deberían contar con el beneplácito y con la ejecución coercitiva de los Estados? ¿o bien el gobierno federal determinaría por sí mismo sus propias sanciones, ejecutándolas por medio de sus propios funcionarios y directamente mediante el poder coactivo sobre los individuos?. La asamblea de Filadelfia se decidió por éste último extremo y con ello estableció una de las diferencias características entre la federación y la confederación. No hay en la Constitución norteamericana un artículo semejante a nuestro artículo 120, porque las ideas que presidieron al nacimiento de éste hubieran dislocado el sistema que se adoptaba.

La liberalidad de dicho artículo nos lleva a distinguir las dos obligaciones que impone a los gobernantes, la primera consistente en publicar las leyes federales y la segunda, en hacerlas

cumplir.

Por lo que toca a la primera obligación, su interpretación más llana y al mismo tiempo más jurídica es la que en el Constituyente de 56 expresó el diputado Zendejas: la obligación de "publicar" las leyes federales no es lo de "promulgarlas", es decir, sancionarlas o darles el pase como lo señalaba el diputado Ramírez, ya que éste último poder sólo es propio de los Estados de una confederación, sino que tal obligación se reduce a hacer saber a los habitantes del Estado la existencia y el contenido de la ley federal.

Al triunfo de la República, el Secretario de Relaciones y de Gobernación, Lerdo de Tejada, giró a los Gobernadores una circular de 16 de agosto de 1867 en la que les hacía saber el acuerdo del Presidente de la República en el sentido de que "las leyes, decretos y demás disposiciones de las autoridades federales son obligatorias por el hecho de publicarse en el periódico oficial del gobierno supremo".

El problema consistente en la "vacatio legis". Si se entiende que la publicación de las leyes federales por los gobernadores tiene por objeto cubrir las vacatio legis, de suerte que sólo se presumen conocidas por los habitantes del Estado las publicadas por el gobernador, entonces resultarían inconstitucionales los preceptos federales que otorgan esa presunción a la sola publicación en el "Diario Oficial de la Federación" (art. 30 del Cod. Civil en materia federal). Esta consecuencia es inadmisibles no sólo porque la vacatio legis está prevista por la legislación federal, sino también porque es más idóneo como vehículo de publicidad el "Diario Oficial", de amplia y regular difusión, en comparación con las esporádicas publicaciones de los periódicos oficiales de los Estados. Y además de acuerdo al sistema federal nunca podrá sostenerse que la vigencia de la legislación federal quede supeditada a la voluntad o capricho de las autoridades locales.

En cuanto a la obligación que impone la segunda parte del artículo a los gobernadores, consistente en hacer cumplir las leyes federales, no se ha llevado a la práctica. La única aplicación de esta parte del precepto se podrá dar en aquellos casos, en que las leyes federales encomienden a los gobernadores determinadas funciones, casi siempre ejecutivas o de colaboración, caso concreto es lo que acontece en materia agraria, en el artículo 9o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en donde se establecen atribuciones en favor de los gobernadores de los Estados en una actividad que es materia federal.

En estos casos la obligación impuesta a los gobernadores se justifica a la luz del artículo 120, y habrá que entender entonces que los Gobernadores ejercen funciones delegadas en materia federal.

C A P I T U L O

S E G U N D O

ANTECEDENTES DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES EN MATERIA AGRARIA

A) EN LA LEY DE ENERO 6 DE 1915.

El Plan de Guadalupe fué proclamado el 26 de mayo de 1913, en Coahuila, por don Venustiano Carranza y sus seguidores, y su contenido original se concretó a 7 artículos mediante los cuales se desconocía el gobierno de Victoriano Huerta y se señaló que - al triunfo del ejército constitucionalista su primer jefe, Venustiano Carranza, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo hasta que se convocara a elecciones constitucionales. Por lo -- que originalmente este plan no contemplaba el resolver asuntos - agrarios.

Al triunfo de la revolución, Carranza convocó a una Convención de jefes revolucionarios (Villa, Zapata, Obregón), que se celebró en Aguascalientes, iniciándose el 1o. de octubre y terminando hasta el mes de noviembre de 1914. Esta Convención declaró que adoptaba los principios del "Plan de Ayala" como un mínimo de exigencias de la revolución.

Al nombrar la Convención de Aguascalientes Presidente provisional al general Eulalio Gutiérrez, las fuerzas revolucionarias se dividieron por motivos políticos, pero en ellos quedó la convicción de que debían atacar el problema agrario. Carranza salió para Veracruz y ahí fué donde se expidieron las adiciones al Plan de Guadalupe el día 12 de diciembre de 1914. El artículo - 2o. de dichas adiciones facultó al jefe de la revolución para -- que "Expida y ponga en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, exceptuando las reformas que la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí" y en seguida concretó que dictarían" Leyes Agrarias que

favorezcan la formación de la pequeña propiedad, devolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del peón rural.

Como fruto del compromiso contraído por Carranza en las adiciones al Plan de Guadalupe, habría de surgir la primera Ley Agraria del país el 6 de enero de 1915.

Con fundamento en las adiciones al Plan de Guadalupe don Venustiano Carranza encargó a Luis Cabrera que formulara un proyecto de ley, el cual sería más tarde conocido como Ley de 6 de enero de 1915.

Esta Ley ejidal presentó en sus Considerandos un breve resumen al problema agrario desde 1856. Efectivamente, concretó que el despojo de terrenos comunales "se hizo, no solamente por enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en -- contravención abierta a la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas por los ministerios de fomento y hacienda, o a pretextos de apeos y deslindes; pues de todas estas maneras se invadieron terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia". Como vemos, esta Ley fué notoriamente ejidal en su preámbulo.

En esta disposición "no se trata de renovar las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella, pero que puede desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

Es precisamente en esta Ley en donde encontramos el primer antecedente en cuanto a la participación de los gobernadores de las entidades federativas.

En el artículo 60. se estableció que las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos y ocupados ilegalmente, y a que se refiere el artículo 10. de esta Ley, "Artículo 10. 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 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 u otras autoridades, de los Estados o de - la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades". Se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Y también ante ellos se presentarán las solicitudes - sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos -- que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Por lo que sus primeras intervenciones en materia agraria - son por una parte, receptores de todas aquellas solicitudes de - restitución de tierras hechas por los pueblos que hubieren sido privados de las mismas en forma ilegítima; y por otra parte también conocen de todas aquellas solicitudes sobre concesión de --

tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carezcan de tierras, o de títulos que justifiquen sus derechos de reivindicación.

Una vez que conocen de estas solicitudes deben posteriormente tomar el parecer de la Comisión Local Agraria, sobre la justicia de la reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos y resolver si procede o no la restitución o concesión que se solicita.

Son los Gobernadores, a partir de esta Ley, los instrumentos a través de los cuales la Reforma Agraria, como uno de los postulados de la Revolución, va a empezar a aplicarse, pues son ellos quienes determinarán si habrá de proceder o no la restitución o concesión de tierras que se soliciten; son pues, los primeros repartidores de tierras.

Su intervención no termina hasta ahí, pues después de recibir la respectiva solicitud, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos; y posteriormente resolver si procede o no la restitución o concesión que se solicita (artículo 7o.) - "Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, procede a hacer entrega provisional de ellos a los interesados".

En caso de que resuelva en forma positiva, ésto es, que procede la restitución o la concesión, pasará el expediente al Comi

té Particular Ejecutivo, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Estas resoluciones emitidas por los "Gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo" (artículo 8o.). De aquí es de donde se desprende que los Gobernadores son los primeros realizadores del reparto agrario, atribución debidamente fundamentada, pues mediante sus resoluciones hacían posible que la tierra fuera repartida a los pueblos que las habían solicitado.

Este reparto agrario no lo hacían directamente los Gobernadores, pero sí a través de un Comité Particular Ejecutivo, el cual debía ser nombrado por el Gobernador del Estado, o en su caso de los Jefes Militares respectivos (artículo 12).

Resumiendo, diremos que la intervención de los Gobernadores en materia agraria a partir de esta Ley, fue de suma importancia, pues fueron éstos los instrumentos directos para llevar a cabo uno de los principales ideales que motivaron la lucha revolucionaria. Ellos fueron los receptores de las peticiones de los pueblos que carecían de tierras o habían sido despojados, para posteriormente emitir una resolución que determinara la procedencia o improcedencia de las peticiones, y en caso de considerarlas justas, proceder a ejecutar dicha resolución, de carácter provisional, a través del organismo llamado Comité Particular Ejecutivo, cuyos integrantes eran nombrados por el Gobernador o Jefe Militar respectivo.

Posteriormente por Decreto de 19 de septiembre de 1916, publicado en el "Diario Oficial" el 28 de septiembre de 1916, se reformaron los artículos 7o., 8o. y 9o. de la presente Ley; y como consecuencia de esta reforma resultó que las resoluciones dictadas por los gobernadores sobre la procedencia de la restitu---

ción o concesión de tierras, ya no se ejecutaría en seguida por los comités particulares, sino que tendría que pasar a revisión con el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, previo trámite ante la Comisión Local Agraria y la Comisión Nacional Agraria quien dictaminaría sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones de los gobernadores, y en vista de este dictámen, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará la resolución que proceda, si es favorable, se envía una copia de la resolución a la Comisión Local, y el expediente y una copia de la resolución al Comité Particular Ejecutivo para que sea este el que proceda a entregar las tierras a los interesados.

Estas reformas modificaron el procedimiento, estableciéndose que las entregas y posesiones de tierras conferidas a los pueblos, ya sea a título de restitución o de dotación, no fuera provisional, sino definitiva, como consecuencia de una resolución deliberada y pronunciada con pleno conocimiento de causa, con lo que se evitaría que las entregas o ejecuciones provisionales produjeran efectos y crearan derechos e intereses en el caso de que tuvieran que ser revocados, ocasionando graves conflictos y dificultades para los pueblos, el gobierno y los particulares, como se adujo en las consideraciones de estas reformas.

B) EN LA LEY DE EJIDOS DE 1920.

Como el sistema de expedir circulares por la Comisión Nacional Agraria, resultó un tanto caótico, porque dichas circulares eran casuísticas, con frecuencia contradictorias y no respondían a un sistema interno, se utilizó la experiencia obtenida a través de ellas para expedir un ordenamiento legal que correspondiera a un plan sistemático jurídico; así nació la Ley de Ejidos -- del 30 de diciembre de 1920, publicada el 8 de enero de 1921 en el "Diario Oficial", bajo el régimen del General Alvaro Obregón, que recapituló la experiencia adquirida a través de las circulares, pero que adicionó otros lineamientos más sobre conceptos --

fundamentales.

Hacia atrás sólo se tienen las bases generales de la Constitución, las Leyes del 6 de enero de 1915, de la Deuda Agraria -- del 10 de enero de 1920 y de Tierras Ociosas del 21 de junio del mismo año, y la variada colección de circulares con que se había intentado iniciar una reforma agraria.

Por otra parte, los campesinos que habían luchado en la revolución de 1910 por conquistar y consagrar un artículo 27 constitucional, exigieron el cumplimiento de éste como realidad que los convenciera de que su lucha había terminado porque habían -- triunfado; pero la generosidad del artículo 27 constitucional y sus grandes lineamientos aún debía ponerse en juego con la dinámica social y crearse su legislación secundaria que, respetando sus grandes principios, llegara hasta los detalles de la Reforma Agraria, en consonancia con las necesidades nacionales del momento, para que sus acciones, procedimientos e instituciones resultaran eficaces.

Aquí en esta Ley, la intervención de los gobernadores básicamente se reducía a recibir las solicitudes tanto de dotación -- como de restitución de tierras, y nombrar a los integrantes de -- la Comisión Local Agraria y de los Comités Particulares Ejecutivos.

Por la que respecta al procedimiento para tramitar las solicitudes sobre dotación de tierras éste se desarrollaba en la siguiente forma: "Toda solicitud de tierras por dotación, se hará ante el gobernador de la entidad política correspondiente, por -- escrito, firmada por los peticionarios por sí, y si no pudieren firmar, en su nombre firmarán por ellos otros, ante dos testi -- gos" (artículo 34), y el gobernador, a esta solicitud deberá -- agregarle los siguientes datos:

- a) Categoría política reconocida del poblado peticionario;
- b) Un censo del poblado peticionario, en el que se exprese

el número total de habitantes, con anotación del estado civil de cada uno, de la edad, la profesión y origen, y la extensión de propiedad rústica o el valor de la urbana que posean;

- d) Un informe del Ayuntamiento respectivo acerca de la situación del poblado solicitante, en relación con las haciendas o las grandes propiedades próximas; la distancia; si se emplea peones del poblado peticionario; salario mínimo y máximo que se paga; forma de los contratos habituales de aparcería; precios actuales de los artículos de consumo diario; distancia del poblado peticionario a las principales poblaciones y los demás datos que expliquen la necesidad o conveniencia de que el poblado solicitante obtenga los terrenos que pide en dotación.

Y posteriormente, el gobernador transcribirá la solicitud, que le había sido presentada, y los datos, a la comisión local respectiva para que ésta continúe los trámites respectivos una vez decretada definitivamente una dotación.

Las solicitudes de restitución también se presentan ante el Gobernador de la entidad política correspondiente, por escrito, y firmado por los peticionarios por sí, y si no pudieren hacerlo, en su nombre firmarán otros, ante dos testigos. A estas solicitudes se acompañarán los documentos en que se funde el derecho a la restitución (artículo 34, fracción XIV). Lo mismo que en la solicitud de dotación, el gobernador deberá agregarle los datos ya anteriormente mencionados en los incisos a, b, c y d, para transcribir la solicitud y los datos respectivos a la comisión local respectiva.

Decretada en forma definitiva una dotación o restitución de tierras, se transcribirá el fallo definitivo a la Comisión Local Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo Local, el cual ordenará al Comité Ejecutivo correspondiente para que proceda a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favoreci-

dos.

Aquí notamos que dentro del procedimiento establecido para la dotación o restitución de ejidos, el Gobernador, después de recibir las solicitudes, ya no emitiría resolución, ni mucho menos se ejecuta en forma provisional, como lo establecía la Ley de 6 de enero de 1915.

Otras atribuciones señaladas en esta Ley para ser ejercidas por los Gobernadores consisten en el poder de nombramiento. La primera consistía en que al Gobernador le correspondía nombrar a los cinco integrantes de la Comisión Local Agraria de su respectiva entidad (artículo 24), organismo que tenía por objeto recoger y ordenar todos los elementos de prueba en los expedientes de dotación y restitución de tierras solicitadas por los pueblos; admitir y tramitar todas la informaciones que sean útiles para obtener un pleno conocimiento acerca de los derechos a la restitución solicitada; y formular un dictamen completo, detallado y preciso, sobre la necesidad y conveniencia de la dotación pedida o sobre el derecho de restitución solicitado, enviando copia de este dictamen al Gobierno del Estado (artículo 28).

Por otra parte, también le correspondía, a cada Gobernador, nombrar a los tres integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos que funcionarían en cada cabecera municipal y en todos los pueblos en que fuera conveniente; este organismo se encargaba de: ejecutar las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal, respecto de las restituciones o dotaciones; levantar acta pormenorizada de las diligencias respectivas en todo acto en el que intervinieran; ministrar a la Comisión Local Agraria correspondiente todos los datos que solicite, sobre los terrenos solicitados en dotación y en restitución; e informar a los interesados acerca de la tramitación de los expedientes agrarios.

Todo nombramiento o cambio de los integrantes de los Comi--

tés Particulares Ejecutivos hecho por los Gobernadores deberían comunicarlo a las Comisiones Locales Agrarias para que éstas a su vez las comuniquen a la Comisión Nacional Agraria. Y también debían ordenar la retribución respectiva a los integrantes de los Comités Particulares.

Esta Ley estuvo vigente sólo once meses, pues fue derogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, y lógicamente en tan poco tiempo sus efectos fueron nulos; el trámite era dilatado, los términos se prolongaron más allá de lo establecido, los expedientes tardaban en llegar a la resolución final y sólo hasta entonces operaba la posesión definitiva de tierras para los poblados necesitados.

C) EN EL REGLAMENTO AGRARIO DE 1922.

Antes de referirnos a este Reglamento Agrario, es conveniente hablar del ordenamiento que le antecedió y el cual a su vez es el que le sirve de fundamento para que sea promulgado el presente Reglamento.

El Decreto de 6 de enero de 1915 fué reformado en sus artículos 7o., 8o. y 9o. por Decreto Preconstitucional del 19 de septiembre de 1916, que a su vez fué derogado por la Constitución de 1917; en consecuencia fue necesario aclarar que los artículos precitados del Decreto del 6 de enero de 1915 recobraron su validez con que aparecieron en el texto primitivo, el que además fue incorporado a la propia Constitución; y así lo hizo el Decreto del 22 de noviembre de 1921 en su Artículo 2o. "Artículo 2o. del Decreto de 22 de noviembre de 1922.- Se declara que el Decreto Preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos 7o., 8o. y 9o. del Decreto también Preconstitucional de 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente y, por tanto, esos artículos tienen y han tenido, desde el primero de mayo de

1917, en que comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y vigor con que aparecen en el texto primitivo del citado Decreto de 6 de enero de 1915, con el cual ese mismo Decreto fué incorporado al artículo 27 de la propia Constitución". Dicho Decreto fué expedido por el General Alvaro Obregón, y en artículo 1o. derogó la Ley de Ejidos del 28 de noviembre de 1920.

En relación al contenido de este Decreto, y por lo que respecta a su contenido mencionaremos lo relativo a la intervención de los Gobernadores en la tramitación de los expedientes agrarios.

Las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas debían substanciar los expedientes de su competencia dentro de un término máximo de cuatro meses, cerrándolos con una resolución que deberían proponer a los Gobernadores de las respectivas entidades federativas, y éstos deberían dictar la resolución correspondiente, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierran los expedientes respectivos; - en el caso de que las resoluciones de los Gobernadores fueran favorables, ésto es, que mandaran restituir o dar tierras a los pueblos solicitantes, los Comités Particulares Ejecutivos debían dar la posesión provisional correspondiente dentro del mes siguiente al en que se hubiera emitido la resolución del Gobernador.

Como se ve, nuevamente se establece que las resoluciones favorables de los Gobernadores, respecto de la restitución o dotación de tierras, debían ser ejecutadas por los Comités Particulares, aun cuando no decía que inmediatamente, pero sí se establecía un plazo preciso, "dentro del mes siguiente al en que se emita la resolución", y dicha posesión sería provisional. Este mismo procedimiento es el que había establecido la Ley de 6 de enero de 1915, aunque con una ligera variación, en lugar de ser ejecutada inmediatamente, se haría dentro del mes siguiente de su emisión.

Transcurrido el mes en que los Gobernadores debían emitir sus resoluciones, sin haberlo hecho, el delegado de la Comisión Nacional Agraria de la entidad recogería el expediente elaborado por la Comisión Local y lo debería remitir a la Comisión Nacional, para que fuera ésta quien consultara la resolución final directamente del Presidente de la República. Aquí se contempló una situación que podía ocurrir y que de hecho estaba ocurriendo, -- los Gobernadores con bastante frecuencia retardaban los trámites sobre las solicitudes de restitución o dotación de tierras, en virtud de que los grandes latifundios que se pretendían afectar pertenecían a compadres o amigos del Gobernador, o bien intereses económicos intervenían para no tramitar las respectivas solicitudes de tierras.

Esta situación trató de ser corregida, aún antes de la expedición del Reglamento Agrario, mediante la circular número 41 de fecha 15 de octubre de 1920, emitida por el Presidente de la Comisión Nacional Agraria "excitando a los Gobernadores de los Estados a que dediquen mayor atención a las resoluciones sobre tierras, actuando durante su tramitación". "La Comisión Nacional Agraria, ha venido observando que desde el establecimiento de -- las oficinas creadas por el Decreto de 6 de enero de 1915, para la resolución del problema agrario, se han dilatado notablemente los expedientes tramitados en las Comisiones Locales de los Estados, debido a que algunos de los Gobernadores no dedican a los citados expedientes el tiempo y la atención necesarios, con grave perjuicio de los pueblos solicitantes y con detrimento del -- buen nombre de la administración pública. La Comisión Nacional, tomando en consideración las razones apuntadas, acordó dirigirse de la manera más atenta a los Gobernadores, insinuándoles la conveniencia de que a la mayor brevedad posible resuelven los expedientes enviados a ellos por las Comisiones Locales, . . .(1).

(1) Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria", México, pág. 346.

La conducta omisiva de los Gobernadores de las entidades federativas en la tramitación de los expedientes de solicitudes de restitución y dotación de tierras, en lo referente a la observancia de los términos señalados para emitir resolución, los cuales eran improrrogables, era considerada como una causa de responsabilidad oficial conforme a lo establecido en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución. (2)

Visto lo anterior nos referimos al Reglamento Agrario, el cual fué expedido por Alvaro Obregón, el 10 de abril de 1922, -- utilizando las facultades señaladas por el artículo 3o. del Decreto de las bases agrarias del 22 de noviembre de 1921.

En relación con la Ley de Ejidos de 1920, se utilizó su experiencia, pero así mismo trató de superarse introduciendo innovaciones. La ley estaba redactada sin técnica en cuanto a la ordenación de los preceptos. Su contenido siguió ocupándose sólo del reparto de tierras para constituir ejidos pero no de los otros aspectos del ejido, ni de la pequeña propiedad. Por otra parte, la estructuración defectuosa del procedimiento permitía que la mayoría de los presuntos afectados se ampararan utilizando el recurso a que se refería el artículo 10 de la Ley del 16 de enero de 1915, "Los interesados que se creyeren 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 este término, ninguna reclamación será admitida...", y muchas veces cuando el amparo procedía por deficiencias del procedimiento, el recurso del amparo venía a nulificar la legislación agraria, retrasando el reparto agrario.

Este ordenamiento introduce un nuevo requisito, el cual de-

(2) "Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales..."

bía ser cubierto por las poblaciones que solicitaran tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos; sólo tendrían derecho a solicitar tierras las poblaciones que acreditaran debidamente encontrarse en alguna de las categorías señaladas en el artículo 1o. Artículo 1o.- "Pueden solicitar y obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos en toda la República:

I.- Los pueblos;

II.- Las rancherías;

III.- Las congregaciones;

IV.- Los condueñazgos;

V.- Las comunidades;

VI.- Los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; y

VII.- Las ciudades y villas cuya población haya disminuído considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros". Y para comprobar la categoría del poblado se requería de un informe del Gobernador del Estado o Territorio en cuya jurisdicción se encontraba el poblado, con la finalidad de demostrar que en la división política del Estado o Territorio respectivo figuraba la población solicitante y cuál era la categoría que le correspondía.

En el caso de que la población solicitante no acreditara estar comprendida dentro de alguna de las categorías señaladas en el artículo primero, entonces sólo podían solicitar y obtener -- del Gobierno Federal terrenos nacionales para fundar una colonia, siempre y cuando la solicitud relativa fuera autorizada, -- cuando menos, por veinticinco jefes de familia o individuos debidamente capacitados.

Por lo que se refiere al procedimiento agrario, éste se desarrollaba en igual forma a lo establecido por el Decreto ante--

riormente mencionado. De acuerdo al Reglamento, aunque no lo -- mencionaba expresamente, las solicitudes sobre dotación o restitución de tierras debería presentarse al Gobernador del Estado y se le debería agregar el informe donde se mencionaría la categoría política del poblado solicitante.

Los expedientes sobre dotación o restitución de tierras a los pueblos, serían tramitadas por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del término de cinco meses, por lo cual se entiende que a las -- Comisiones Locales se les señalaba un término de cuatro meses para substanciar los respectivos expedientes, y un mes improrrogable para que los Gobernadores dictaran su resolución provisional. Posteriormente los Comités Particulares Ejecutivos darían posesión provisional dentro del mes siguiente a la emisión de la resolución provisional del Gobernador (artículo 27).

Si el Gobernador no dictaba resolución dentro del término -- arriba mencionado, incurría en responsabilidad de acuerdo a lo establecido por el artículo 7o. del Decreto de fecha 22 de noviembre de 1921. Si el Gobernador no actuaba, no por eso se paralizaban los trámites, pues continuaban hasta que hubiera resolución final emitida por el Presidente de la República.

El nombramiento de los integrantes de la Comisión Local -- Agraria y de los Comités Particulares Ejecutivos le correspondía hacerlos al Gobernador de la entidad respectiva, aunque el Reglamento no lo mencionaba expresamente pero se deduce, puesto que -- facultaba al Gobernador para imponer como pena, a los integrantes de la Comisión Local Agraria y de los Comités Particulares -- Ejecutivos, la destitución de su cargo en el caso de que desobedecieran las órdenes del Ejecutivo de la Unión expedidas por conducto de la Comisión Nacional Agraria (artículo 26).

D) EN LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927.

La necesidad de distribuir equitativamente la tierra, y de realizar la reforma agraria en sus primeros pasos, como lo es la propia distribución de la tierra, se hizo más evidente conforme México se desenvolvía y su población aumentaba; por ésto la legislación agraria crecía y se perfeccionaba a ritmo acelerado, apenas para seguir la creciente dinámica social de nuestro pueblo. A cinco años de distancia de la expedición del Reglamento Agrario, se sentía nuevamente la necesidad de codificar otros aspectos del problema agrario para resolverlos, de armonizar las diversas leyes reglamentarias y circulares vigentes, y sobre todo, de estructurar el procedimiento agrario, como un verdadero juicio ante las autoridades agrarias, donde se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento consagradas en el artículo 14 constitucional, o sea, de que fuera un verdadero juicio, ante tribunales competentes y previamente establecidos, donde se cumplieran las formas fundamentales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El juicio de amparo interpuesto con bastante frecuencia por los presuntos afectados, nulificaba indirectamente la legislación agraria en el rápido efecto que se buscaba, de tal manera, que estructurar un procedimiento inmune al juicio constitucional, era la tarea a la que el legislador se enfrentaba.

El Licenciado Narciso Bassols fué el proyectista de esta Ley, promulgada el 23 de abril de 1927 y expedida por Plutarco Elías Calles. El propio Licenciado Bassols escribió una obra explicando esta Ley, en donde dijo "hasta antes de la Ley, es decir, durante 12 años, la legislación agraria, en aquella primera parte relativa a las formas jurídicas para dar las tierras a los pueblos, se caracterizó por el desorden en sus preceptos y por la falta de un conjunto armónico de sus disposiciones que reglamentan los procedimientos de dotación y restitución: las dos - -

grandes formas constitucionales de proporcionar la tierra a los indígenas mexicanos. . . porque se tuvo a la vista la estadística de los últimos 25 amparos agrarios fallados en seis meses más o menos por la Suprema Corte de Justicia y se vió que de ellos - 16 han sido resueltos adversamente a los campesinos y sólo 9 a su favor. Lo que significa un costo para el gobierno, para los campesinos porque en definitiva se quedaban sin tierras y para los propietarios que después de cinco años de pelear las recobran; es muy desventajoso continuar con la tramitación ajustada a las leyes antiguas, que no es otra cosa que el reinado del desorden, el abuso y la arbitrariedad... El agrarismo no puede seguir desarrollándose por los inéptos y los políticos". (3)

Tal fué la ideología del hombre que redactó el proyecto de la Ley Agraria de 1927, hecho por el cual, con frecuencia se identifica, como Ley Bassols.

Desde luego esta Ley representa un avance vigoroso en la técnica de la legislación agraria y el afán de normar nuevos aspectos, aunque todavía se está lejos de comprender todas las bases del problema agrario y de configurar más acabadamente las instituciones agrarias. A partir de este momento, tal como lo expresó Bassols, empezaran a cesar las improvisaciones en la legislación agraria y su estructuración intentará responder a principios de técnica jurídica en juego con las necesidades agrarias del país.

A partir de esta Ley ya se incorpora también el derecho de pedir no sólo la dotación de tierras, sino también de aguas, a todo poblado que carezca de alguno o de los dos elementos; y a solicitar la restitución, toda corporación de población, de sus tierras, bosques y aguas cuando hubieren sido privados por algu-

(3) Narciso Bassols. La Nueva Ley Agraria. México 1927.

no de los procedimientos a que se refiere el párrafo noveno del artículo 27 constitucional (actualmente fracción VIII).

El artículo 4o. mencionaba cuales eran las autoridades agrarias, y a partir de esta Ley ya se hace una enumeración de todos organismos y autoridades que intervenían en materia agraria, -- pues en los ordenamientos anteriores al considerar a las autoridades agrarias sólo enlistan a la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos, y no enlistan al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Delegados de la Comisión Nacional en -- los Estados. Aun cuando se daba por hecho y era obvio que eran autoridades agrarias, pues intervenían, y eran parte importante, en la tramitación de expedientes agrarios.

Dentro de las facultades que esta Ley concedía a los Gobernadores, mencionaremos primero aquellas consistentes en el poder de nombramiento y remoción. Al Gobernador de cada Estado le correspondía designar a los miembros de la Comisión Local correspondiente, y también podía removerlos libremente, excepto en el caso de que la Comisión Nacional Agraria hubiera acordado en sesión, pedir la remoción de alguno o algunos miembros; lo cual debía ser comunicado al Gobernador del Estado correspondiente, para que éste fuera el que ordenara la remoción dentro del término de diez días.

Otros nombramientos que debería hacer eran los de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos dentro de la jurisdicción en donde se encontrara el núcleo de población que hubiera solicitado tierras. A estos Comités les correspondía entregar -- en posesión provisional a los núcleos beneficiados, las tierras o aguas materia de una resolución ejidal.

Ahora mencionaremos su intervención en la tramitación de -- los expedientes agrarios, en su primera instancia.

Toda solicitud de dotación o restitución de tierras o aguas debería presentarse ante el Gobernador del Estado en cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población interesado; estas solicitudes deberían ser por escrito.

La Comisión Local Agraria, después de reunir todos los datos y documentos necesarios, debería emitir un dictámen sobre la procedencia o improcedencia de la restitución o dotación de tierras, o de la dotación de aguas solamente. Una vez dictaminado el expediente, debería remitirlo al Gobernador del Estado para que éste, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que hubiere recibido el expediente dictaminado por la Comisión Local Agraria, dictaría su resolución.

Esta resolución debería decidir sobre la procedencia o improcedencia de las acciones deducidas. Al declarar procedente alguna de las acciones, debería fijar el monto de las tierras y el caudal de las aguas afectadas. En caso de restitución, las resoluciones señalarían en forma precisa, los datos necesarios para identificar las tierras reivindicadas. En caso de dotación, la resolución expresaría siempre el número de hectáreas con que se dotaba al centro de población beneficiado; se expresaría también, las clases de tierras con las que se dotaba y la superficie de cada clase en particular de acuerdo con la clasificación de las tierras.

Si la dotación era de tierras de riego, se expresaría también, en todo caso, la cantidad de agua que por hectárea de cada propiedad hubiera de tomarse a título de dotación. Si fuera solamente de aguas, la dotación, debería indicarse el volumen preciso de ellas al año, y en caso de que hubiera de tomarse de varias corrientes, la parte proporcional en cada una; y también se expresaría el lugar en donde debía hacerse la derivación de las aguas destinadas al poblado.

Las resoluciones de los Gobernadores debían expresar tam -

bién, los nombres de las personas que les hubieren expropiado tierras o que hayan sufrido la restitución.

Las resoluciones de los Gobernadores se agregarían en originales, a los expedientes respectivos, y un duplicado de ellos, - suscrito también por el Gobernador, se conservaría en las oficinas del gobierno del Estado respectivo; y de este duplicado se - daría copia certificada, en cualquier momento, a quien quisiera solicitarlo.

Inmediatamente que se hubiere dictado una resolución, se re - mitiría el expediente a la Comisión Local Agraria para su cumpli - miento. Las resoluciones deberían quedar ejecutadas dentro del término de dos meses a contar de su fecha.

E) EN LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929.

Esta Ley fué expedida por Emilio Portes Gil, y en general - reiteró los conceptos consagrados por la Ley Bassols de 1927 y - sus reformas y adiciones. Continuó estructurando el procedimien - to como un juicio con todas las formalidades esenciales, ante au - toridades agrarias. Posteriormente este ordenamiento fué refor - mado por Decreto de 26 de diciembre de 1930 que convirtió en su - jetos de derecho agrario a los peones acacillados, haciéndoles - justicia a esos seres que soportaron la carga del trabajo agríco - la en las haciendas y cuyos antecesores fueron los indios enco - mendados; ratificó la acción agraria de ampliación de ejidos. - También fué modificada esta Ley por Decreto de 27 de diciembre - de 1932, expedida por Abelardo Rodríguez, donde se obligó a dar superficies de monte a los ejidos y se inició la tramitación ofi - ciosa de la ampliación.

El artículo primero de esta Ley enumera las autoridades - - agrarias que intervenían en la tramitación y resolución de los -

expedientes agrarios y en la ejecución de las resoluciones que por ellas se hubieren dictado; en la fracción III se mencionaba a los Gobernadores de las Entidades Federativas.

Como en los ordenamientos anteriores, esta Ley sigue reiterando que a los Gobernadores les correspondía designar a los miembros de la Comisión Agraria de su respectiva entidad, y también nombrar a los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos de los pueblos que solicitaban tierras.

Los trámites de dotación o restitución de tierras se iniciaban con la presentación de una solicitud por escrito ante el Gobernador de la Entidad Federativa en cuya jurisdicción estuviera el núcleo de población solicitante, para que posteriormente el Gobernador turnara dicha solicitud a la Comisión Local Agraria dentro de un plazo de quince días. Aquí ya se señalaba un plazo al Gobernador para que remitiera la solicitud a la Comisión Local Agraria, con la finalidad de evitar que la tramitación de los expedientes agrarios se dilataran y en perjuicio de los pueblos solicitantes.

De no enviar el Gobernador la solicitud a la Comisión Agraria Local, la Comisión Nacional Agraria a petición de los interesados, enviaría copia de la solicitud al Gobernador del Estado y a la Comisión Local Agraria correspondiente, previniéndole a ésta que si en los diez días subsiguientes no se le ha turnado la solicitud original, por parte del Gobernador, debería iniciar el expediente con la copia de la solicitud que la Comisión Nacional Agraria le había enviado.

Una vez dictaminado el expediente por la Comisión Local Agraria, ésta debía remitir al Gobernador de la entidad correspondiente, para que éste fallara sobre el expediente en un término que no excediera de treinta días, apreciando las acciones de que trate el dictamen de la Comisión Local.

Las resoluciones de los Gobernadores deberían ser dictadas de modo que señalaran las superficies y linderos de los terrenos reivindicados en caso de restitución, así como clase, monto total y extensiones parciales de afectación a cada propiedad en caso de dotación. Las resoluciones se agregarían al expediente -- respectivo; y cuando el fallo fuera afirmativo, la Comisión Local ordenaba al Comité Particular Ejecutivo que hiciera entrega provisional de las restituidas o dotadas. "Las resoluciones de los Gobernadores en ningún caso pueden tener el efecto de concluir el procedimiento constitucional agrario. Ellas se sujetarán invariablemente a la revisión forzosa prevista en el capítulo siguiente, y la resolución presidencial respectiva podrá confirmarlas, revocarlas y modificarlas, de acuerdo con los datos del expediente y los nuevos que se aporten por o ante la Comisión Nacional Agraria encargada de tramitar dicha revisión, forzosa." (artículo 80).

Las solicitudes de dotación y restitución de aguas en general también deberían presentarse ante el Gobernador de la Entidad Federativa en cuya jurisdicción estuviera el núcleo de población solicitante. Y todos los trámites subsecuentes eran similares a las dotaciones y restituciones de tierras. Una vez que la Comisión Local Agraria hubiera dictaminado el expediente, lo debería remitir al Gobernador para que éste dictara su resolución, dentro de un término de treinta días, sobre la procedencia o improcedencia de la restitución o dotación de aguas de que se trata, determinando el volumen de aguas restituibles o dotadas, según el caso.

Si el Gobernador de un Estado no resolvía el expediente, relativo a la acción agraria solicitada, en un plazo de ciento ochenta días a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, se consideraba, para efectos de Ley que su resolución había sido negativa; y después continuaría el trámite ante la Comisión Nacional Agraria.

F) EN EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

Toda la legislación anteriormente mencionada, son antecedentes que por sí mismo explican la necesidad que generó de ser reunida, ordenada y codificada en un solo ordenamiento. Aun cuando este Código Agrario, que fué el primero en nuestro país, fue expedido por Abelardo Rodríguez, su aplicación se haría bajo otros períodos presidenciales.

Este Código en su artículo primero menciona cuales son las autoridades encargadas de la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios; entre las cuales se hace mención a los Gobernadores de las Entidades Federativas.

En el artículo 10 se establecían las atribuciones de los Gobernadores: "Serán atribuciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas:

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

b).- Nombrar y remover a las personas que deban integrar los Comités Ejecutivos Agrarios;

c).- Dictar, publicar y ordenar que se ejecuten los mandamientos de posesión;

d).- Informarse de la tramitación de los expedientes que substancien las Comisiones Agrarias Mixtas; y

e).- Poner en conocimiento del Presidente de la República y del Jefe del Departamento Agrario, las irregularidades en que incurran los empleados del mismo Departamento, para que se les exijan las responsabilidades correspondientes.

Este ordenamiento introduce una modificación en relación con el nombramiento de los integrantes de las Comisiones Agrarias Mixtas; los Gobernadores ya no iban a nombrar a los cinco integrantes, sino solamente a dos, los cuales serían sus repre-

sentantes, otros dos serían representantes de la Federación y -- uno de los campesinos.

Los integrantes de los Comités Ejecutivos Agrarios deberían ser nombrados por el Gobernador respectivo, de entre los solicitantes agrarios, al momento en que aquél turnara la solicitud -- respectiva de tierras o aguas, a la Comisión Agraria Mixta; y -- también podían los Gobernadores remover a los integrantes de los mencionados Comités, cuando no cumplieran con las obligaciones -- de: a) representar legalmente, en materia agraria, a los solicitantes; b) ejecutar los mandamientos de posesión, haciendo entrega de las tierras o aguas al comisariado ejidal; y también -- cuando tuvieran una mala conducta (artículo 18).

Las solicitudes en materia agraria, de restituciones de tierras y aguas, y de dotación de tierras y aguas, deberían presentarse ante el Gobernador de la Entidad Federativa en cuya jurisdicción se encontrare el núcleo de población interesado. Y el -- mismo Gobernador debería mandar publicar y turnar la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días, y de no hacerlo así, la propia Comisión iniciaría el expediente con -- la copia que le haya sido remitida.

Posteriormente la Comisión Agraria Mixta, después de inte-- grar el expediente, debería someter sus dictámenes a la conside-- ración del Gobernador, para que dicte su mandamiento en un térmi-- no que no debía exceder de quince días. Si los Gobernadores no dictaban sus mandamientos dentro del plazo indicado, se conside-- raba para los efectos legales, que eran negativos, turnándose -- los expedientes al Departamento Agrario para su resolución defi-- nitiva.

Por el contrario, si las Comisiones no emitían su dictamen dentro del plazo establecido, los Gobernadores podrían ordenar -- se les diera posesión de ejidos a los solicitantes, en la exten-- sión que legalmente procediera (artículo 68).

Los mandamientos de los Gobernadores deberían ser dictadas de modo que señalaran las superficies y linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución, así como la extensión total y clases diversas de las tierras y su distribución parcial - de afectación a cada propiedad, en caso de dotación (artículo - 70).

Si el mandamiento del Gobernador fuera favorable a la solicitud, éste lo debería remitir a la Comisión Agraria Mixta, para su ejecución, y ésta a su vez ordenaría al Comité Ejecutivo Agrario que hiciera entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas (artículo 71).

Si el mandamiento fuera negativo, la resolución presidencial que concediera tierras o aguas debería ser notificada a la Comisión Agraria Mixteca, para ésta, en ejecución de un mandamiento supletorio pusieran al poblado en posesión inmediata de las tierras o aguas concedidas, a reserva de que en su oportunidad fuera ejecutada, por la Delegación Agraria, la resolución -- presidencial.

Las ampliaciones de ejidos en cuanto a su tramitación, también intervenía el Gobernador; y el procedimiento de esta acción agraria se sujetaba al igual que el de las dotaciones. Las solicitudes de dotación de aguas para riego de las tierras y la tramitación del expediente respectivo, se sujetaba en los mismos -- términos a las solicitudes de dotación de tierras.

Por lo que respecta a la acción agraria de creación de nuevos centros de población agrícola, el artículo 102 establecía - "Los expedientes relativos a nuevos centros de población que se creen de acuerdo con las disposiciones de este Código se iniciarán a moción de las autoridades agrarias respectivas, o a solicitud de los interesados". Las Comisiones Agrarias Mixtas, los Gobernadores de los Estados, el Departamento Agrario o los Comités Ejecutivos Agrarios, antes de promover la creación de un nuevo -

centro de población, deberían consultar expresamente a los individuos que fueran a constituirlo, para que declararan su conformidad, para que posteriormente el Departamento Agrario realizara los estudios y proyectos respectivos.

Una vez integrado el expediente por parte del Departamento Agrario, pasaría al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta correspondiente, para que, en un término de quince días expresaran su opinión.

G) EN EL CODIGO AGRARIO DE 1940.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1940 se publicó la exposición de motivos del segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 23 de septiembre de 1940.

En dicha exposición el General Lázaro Cárdenas expresó que "Las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935... pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueron presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner las tierras en manos de los campesinos. La tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la nación" --

(4)

Este Código distinguió entre autoridades y órganos agrarios

(4) Exposición de motivos en "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Manuel Fabila. Pág. 688 y 692.

"porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas". Con este criterio distingue a las autoridades agrarias (Presidente de la República, Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe del Departamento del Distrito Federal), de los ejecutores de las resoluciones - - agrarias (Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados de Bienes - Ejidales y Comunales) y de los órganos agrarios (Cuerpo Consultivo, Jefe del Departamento Agrario y el Oficial Mayor, los Delegados Estatales, Comisiones Agrarias Mixtas, Asambleas de Ejidatarios, Consejos de Vigilancia y el Banco de Crédito Ejidal).

En el artículo primero de este Código señala a las autoridades agrarias, y en su fracción segunda menciona como tales a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe -- del Departamento del Distrito Federal, y el artículo 36 les señalaba sus respectivas atribuciones: "Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y Jefe del Departamento del Distrito Federal:

I.- Proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios que se celebren con el Ejecutivo Federal o de las Leyes locales; y

II.- Resolver en primera instancia, dictando mandamientos - en los expedientes relativos a:

a).- Restitución y dotación de tierras y aguas, dotaciones complementarias, ampliaciones de ejidos y emitir su opinión en los expedientes de creación de nuevos centros de población agrícola y de expropiación de tierras y aguas ejidales en su jurisdicción.

b).- Nombrar y remover libremente a los Comités Ejecutivos Agrarios.

c).- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

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

e).- Las demás que las leyes y reglamentos les señalen.

En caso de que los integrantes de los Comités Ejecutivos -- Agrarios no fueran nombrados por el Gobernador al turnar la solicitud respectiva a la Comisión Agraria Mixta, y después de transcurridos diez días, el nombramiento lo haría la Comisión Agraria Mixta (artículo 4).

Las solicitudes en materia agraria se deberían presentar -- por escrito ante el Gobierno de la Entidad Federativa en cuya jurisdicción estuviera el núcleo de población interesado (solicitudes sobre restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, dotaciones complementarias y ampliaciones de ejidos), para que posteriormente el Gobernador mandara publicar en el Periódico Oficial de su entidad la solicitud y turnarla a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días.

Substanciando el expediente por la Comisión Agraria debería pasarlo al Gobernador para que dictara su mandamiento en un término que no excediera de quince días (artículo 214).

Si el Gobernador no dictaba mandamiento dentro del plazo indicado, se consideraba para los efectos legales que era negativo dicho mandamiento (artículo 215), debiendo continuar el trámite del expediente. Y por el contrario, si la Comisión Agraria Mixta no emitía dictamen dentro de un plazo de quince días a partir de la fecha en que hubiere quedado integrado el expediente (artículo 216) el Ejecutivo Local quedaba facultado para recoger el expediente y dictar el mandamiento que juzgara procedente y ordenar su ejecución.

"Los mandamientos de los Ejecutivos Locales deberán ser dictados de modo que señalen las superficies y linderos de los te--

rrenos reivindicados, en caso de restitución señalando las condiciones que guarden los referidos terrenos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de este Código. En caso de dotación, se señalará la extensión total y clase de las tierras, distribución parcial de afectación a cada propiedad, unidades normales de dotación aceptadas, superficies para usos colectivos, parcela escolar y campos destinados a la educación vocaciones, cuando haya tierras para constituirlos. El Ejecutivo Local autorizará -- los planos conforme a los cuales se otorgará la posesión provisional. Si se restituye o dota con tierras de riego, expresará asimismo la cantidad de aguas que corresponda a dichas tierras".

Una vez emitido dictamen favorable, por parte del Gobernador, debería remitirlo a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución y ésta a su vez, ordenaría al Comité Ejecutivo Agrario del núcleo de población solicitante, que hiciera entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas. Los casos de accesiones no previstos en los mandamientos de los Ejecutivos Locales, serían dictaminados por el Cuerpo Consultivo Agrario (artículo 201).

En cuanto a la tramitación de expedientes de creación de -- nuevos centros de población agrícola y de expropiación de tierras y aguas ejidales en su jurisdicción, los Ejecutivos Locales deberían expresar su opinión al respecto, junto con el de otras autoridades agrarias, para que posteriormente el Departamento -- Agrario emitiera un dictamen elevándolo al Presidente de la República para la resolución correspondiente (artículo 241 y 250).

En la tramitación de los acuerdos de inafectabilidad agrícola, también tenían participación los Gobernadores, pues el Departamento Agrario solicitaba la opinión de la Comisión Agraria Mixta y del Ejecutivo Local respectivo, para que junto con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se elevara la solicitud al -- Presidente de la República para la expedición del acuerdo correspondiente.

Y por último, este Código también mencionaba que los Gobernadores incurrieran en responsabilidad y serían consignados a las autoridades competentes en caso de no cumplir con las atribuciones respectivas (artículo 312).

H) EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este ordenamiento de 30 de diciembre, es en lo general un Código mejor estructurado que los anteriores y que, aunque con muchas modificaciones, duró vigente hasta 1971, o sea, mucho más tiempo que cualquier Código Agrario anterior.

Este Código distingue entre: A) Autoridades agrarias, B) Organos agrarios, y C) Organos ejidales. Distinguió a las autoridades que actúan propiamente en nombre del Estado, y las que restringidamente representan a las comunidades ejidales.

Los procedimientos estuvieron dispersos por todo el Código y muchos fueron adicionados mediante Decretos, pero con ésto, dió lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad. Es evidente que requirió de modificaciones tanto para reunir todas las reformas de que fué objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria y que fue pasando de la primera etapa de mero reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras fases del problema agrario.

En su artículo primero, este Código, menciona quienes son autoridades en materia agraria, y en su fracción segunda menciona a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Y en cuanto a sus atribuciones es el artículo 34 en donde se contienen las mismas; "Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

I.- Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de -- ejidos;

II.- Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola; y en los de expropiaciones de tierras y aguas ejidales.

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

IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes en - las comisiones agrarias mixtas;

V.- Nombrar y remover a los Comités Particulares Ejecutivos;

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

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y regla- mentos les señalen.

En cuanto al nombramiento de los integrantes de la Comisión Agraria Mixta, además de nombrar a sus dos representantes, para la designación del representante de los campesinos debía emitir su opinión.

Las solicitudes de restitución, dotación y ampliación de -- ejidos se presentarían por escrito ante el Gobernador de la entidad federativa en cuya jurisdicción estuviera el núcleo de pobla- ción interesado, y el Ejecutivo Local debería mandar publicar la solicitud y turnarla a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un - plazo de diez días; de no hacerlo así, la Comisión Agraria ini- ciaría el expediente, con la copia que le haya sido remitida.

Una vez substanciado el expediente por parte de la Comisión Agraria, ésta debería someter su dictamen a la consideración del

Ejecutivo Local, y éste dictaría su mandamiento en un término -- que no excediera de quince días. Si el Ejecutivo Local no dictaba su mandamiento dentro del plazo indicado, se consideraba como si se hubiera dictado mandamiento negativo.

Por el contrario, si la Comisión Agraria Mixta no dictaminaba dentro del plazo legal, el Ejecutivo Local estaba facultado para recoger el expediente y dictar el mandamiento que juzgara procedente, ordenando su ejecución.

El Ejecutivo Local enviaría los mandamientos, que hubiere dictado, a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución. Si el mandamiento era negativo, la ejecución consistía simplemente en notificarlo al Comité Ejecutivo y a los propietarios que hubieren sido señalados como afectables. Si el mandamiento concedía tierras, bosques o aguas, la Comisión designaría un representante, que se encargaría de convocar al Comité Ejecutivo Agrario.

La ejecución de los mandamientos del Gobernador se haría citándose previamente a todos los interesados a la diligencia en la que se daría a conocer el contenido del mandamiento.

Las solicitudes de dotación de aguas se presentaban directamente ante los Ejecutivos Locales, y la tramitación de los expedientes respectivos se sujetaría a lo prevenido para los de dotación de tierras, en lo que fuera aplicable.

Los mandamientos pronunciados por los Ejecutivos Locales en materia de aguas, después de ejecutados se notificarían a la Secretaría de Agricultura y Fomento para el reajuste provisional de los aprovechamientos y la expedición de los reglamentos respectivos.

Los mandamientos de los Ejecutivos Locales deberían señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución, señalando las condiciones que guarden. En

caso de dotación, señalarán la extensión total y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyan y el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo, en su caso, así como las superficies para usos colectivos y para la parcela escolar.

El Ejecutivo Local autorizaría los planos, conforme a los cuales se otorgaría la posesión provisional; si se restituye o se dota con tierras de riego, se expresaría también la cantidad de agua que a éstas correspondan.

C A P I T U L O

T E R C E R O

PARTICIPACION SOBRESALIENTE DE GOBERNADORES EN MATERIA AGRARIA

Así como existen individuos en cuyas mentes no ha podido penetrar, ni penetrará jamás el ideal agrarista; así como existen conservadores que dedican toda su vida a suspirar por el sistema antisocial del latifundismo, aunque de este no hayan recibido beneficio alguno, así también hubo personas que vieron en la revolución no sólo el aspecto político, sino su fondo económico y -- que sintieron la necesidad de poner en práctica algunas determinaciones que las circunstancias aconsejaban.

Al enfrentarse don Venustiano Carranza con la usurpación -- vió que sus fuerzas no eran suficientes para oponer una vigorosa resistencia a los organizados federales, y por ésto fraccionó el efectivo de que disponía, y en grupos lo envió a diversas zonas. Uno de ellos fué el comandado por el teniente coronel Lucio Blanco, a quien acompañó como jefe de su estado mayor el capitán primero Francisco J. Múgica.

El teniente coronel Lucio Blanco atacó y tomó el 4 de junio de 1913 la guarnición de Matamoros, Estado de Tamaulipas, constituyendo un verdadero acontecimiento militar y un sonado triunfo, no sólo porque se obtuvo la victoria militar, sino porque allí -- se llevó a cabo el primer acto de reivindicación agraria por elementos constitucionalistas.

Correspondió al General Lucio Blanco ejecutar el primer acto de reivindicación agraria dentro del período revolucionario. Cuando después de la lucha sostenida, Matamoros recobró su vida normal, cuando se hubieron ejecutado las disposiciones de orden civil y militar, se creyó que era el momento oportuno para dar principio a la implantación de medidas tendientes a satisfacer -- los postulados agrarios del movimiento revolucionario.

Iniciador de esas medidas fué el mayor Francisco J. Múgica,

quien de acuerdo con sus convicciones y considerando que sus deberes lo llamaban al plano de la lucha social, quiso dejar sentado un precedente sobre la manera de acabar con la explotación de que eran víctimas los trabajadores del campo por parte de los -- acaparadores de tierras. Por lo que el primer reparto de tierras a los campesinos de la comarca se llevó a cabo en la hacienda de "Los Borregos" cercana a Matamoros, propiedad de Félix -- Díaz; repartiéndose pequeñas parcelas entre los peones de la hacienda citada. "Por supuesto que tal reparto no se apoyaba en ninguna ley, sino en la justicia que creía y sentía representar el general revolucionario. Según nuestra noticia, algo semejante hizo por aquellos meses en el sur de Tamaulipas Alberto Carre -- ra Torres, otro de los adalides de la Revolución." (1)

Por otra parte, el caudillo del sur, Emiliano Zapata también llevó a cabo varias de éstas "posesiones militares, entre -- las que se pueden citar: Anenecuilco, Municipio de Ayala, More -- los, con 700 hectáreas; San Martín Zoquiapan, Municipio de Tlal -- tenango, Puebla, con 225 hectáreas; y San Cosme Xaloztoc, Munici -- pio de Xaloztoc, Tlaxcala, con 921 hectáreas. Todas estas posesiones militares fueron confirmadas posteriormente por resolucio -- nes presidenciales apoyados en la ley.

"Durante la contienda armada y después de ella se llevaron a cabo las llamadas "posesiones militares" o sean, los repartos de tierras hechas por los jefes del movimiento armado. La prime -- ra restitución de tierras del presente siglo se hizo por Zapata en el pueblo de Ixcamilpa, Puebla, el 30 de abril de 1912, y la primera dotación o reparto la realizó el General Lucio Blanco en la hacienda "Los Borregos" de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de -- agosto de 1913". (2)

(1) El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Silva Herzog Je -- sús. México, 1959. Pág. 219.

(2) Reforma Agraria Mexicana. Manzanilla Scheaffer Víctor.- Méxi -- co, 1972. Pág. 111.

A) EL INGENIERO PASTOR ROUAIX, GOBERNADOR PROVISIONAL DE DURANGO EN 1913.

Preciso es tener presente la relevante personalidad del Ingeniero Pastor Rouaix, quien se significó por su tenaz defensa de los derechos de los pueblos contra las usurpaciones de los hacendados, lo que le permitió conocer a fondo la cuestión agraria y darse cuenta de la urgencia de radicales reformas, siendo por lo tanto una figura de primera magnitud, pero que se le tiene casi olvidado en la literatura jurídico-social.

Nació en la ciudad de Tehuacán, Puebla, en el año de 1874; ahí curso los estudios de la instrucción primaria y después se trasladó a la capital de la República, en donde concluyó su educación preparatoria y profesional obteniendo el título de Ingeniero en la Escuela Nacional de Ingeniería.

Su primer trabajo fué contribuir en la formulación del plano correspondiente al máximo latifundio del Estado de Durango, - la hacienda de Santa Catalina del Alamo, que tenía una superficie de 444,000 hectáreas, siendo ahí donde se da cuenta de la situación paupérrima del indígena, y las grandes desigualdades sociales existentes.

Por eso, al iniciarse el movimiento revolucionario de 1910, no vaciló en afiliarse al brote de rebelión, y al triunfo de la Revolución Maderista, ocupó por primera vez en su vida el cargo de Jefe Político de Durango y Diputado de la Legislatura Local. En el corto tiempo de actividad política en los puestos mencionados, se preocupó y contribuyó enormemente para mejorar la vida de la clase oprimida del Estado.

Al ser traicionado y muerto el Presidente Madero, el Gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, desconoció a Victoriano Huerta con todos sus traidores y asumió el pendón de las reivindicaciones institucionales. A esta jornada gloriosa, que

se llamó constitucionalista, acudió también el diputado Pastor Rouaix, y al frente de un grupo de revolucionarios tomaron la plaza de Durango el 18 de junio de 1913, y el día primero de julio del mismo año, se convocó a un plebiscito para elegir gobernador provisional, y por inmensa mayoría al pueblo de Durango, premiándole la labor de revolucionario civil, lo designó Gobernador Provisional del Estado, teniendo así el honor de haber sido el primer Gobernador nombrado en Durango por la Revolución de 1910.

Desempeñó su cargo con gran entusiasmo del mes de julio de 1913 al mes de agosto de 1914, poniendo en práctica sus grandes ideales enfocados a la mejoría de sus compatriotas humildes mediante reformas del orden económico y social.

"Como un timbre de honor para el hombre político y para el luchador revolucionario, debe citarse el hecho de que este primer Gobernador designado en Durango, al comenzar la gran campaña constitucionalista, fué también el primero que, apoyándose en las facultades extraordinarias que le correspondían por actuar en un período preconstitucional expidió la primera Ley Agraria. En seguida, obedeciendo a su convicción y a su anhelo de acabar con aquella situación rural tan desastrosa, formuló y puso en vigencia en el Estado un decreto para llevar a cabo la división de los latifundios y la consagración legal de la pequeña propiedad de los agricultores; así como otro importante decreto para expropiar, con la intervención del gobierno, todos los fundos agrícolas y minerales abandonados. Es decir, fué el primer Gobernador designado bajo el patrocinio de la Revolución y de los primeros que emprendieron su tarea de procurar la desaparición de los graves males que aquejaban al pueblo trabajador y que motivaron precisamente la insurrección armada." (3)

(3) Barba González, Silvano. "La Lucha por la Tierra". México, - 1966. Pág. 151.

El 3 de octubre de 1913 expidió la primera Ley Agraria que tuvo la República Mexicana con tendencia socialista; esta Ley tenía como finalidad dividir los grandes latifundios que existían en el Estado de Durango y que ocasionaban la miseria del campesino. Por lo que resulta conveniente conocer el contenido de dicha Ley, por lo que a continuación transcribo, dada su importancia.

"Pastor Rouaix, Gobernador Provisional del Estado de Durango, a sus habitantes hace saber:

"Considerando que el motivo principal de descontento de las clases populares en nuestro Estado, que las ha obligado a levantarse en armas desde 1910, ha sido la falta absoluta de la propiedad individual, pues el carecer el Estado de la pequeña propiedad, las clases rurales que no tienen más medios de subsistencia en el presente, ni más esperanzas para el porvenir, que servir de peones en las haciendas de los grandes terratenientes, -- que han monopolizado el suelo del Estado.

Considero que el principal ramo de riqueza de la Nación es la agricultura, y que su progreso verdadero no podrá alcanzarse sino cuando la mayor parte de los agricultores tengan interés propio en hacer que la tierra produzca, es decir, cuando la gran propiedad se segregue y subdivida, y aumente considerablemente el número de agricultores propietarios del campo que cultivan, -- como se ha puesto de manifiesto en tantas naciones que deben su prosperidad y riqueza al fraccionamiento de su suelo.

Considerando: finalmente que los pueblos actuales del Estado han quedado reducidos a la mayor miseria, porque los terrenos que tuvieron durante el gobierno virreynal han pasado a aumentar la superficie de la hacienda vecina, sobre todo, durante el período de la pasada dictadura, con lo cual los habitantes del Estado -- han perdido su independencia económica, política y social, pues han pasado de ciudadanos a siervos, sin que el gobierno pueda in

tervenir en procurar la elevación del nivel moral en que se encuentran por medio de la difusión de la enseñanza, pues la hacienda donde habitan es una propiedad particular.

Por lo tanto, en uso de las facultades de que se haya investido, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley Agraria:

Artículo 1o.- El Gobierno del Estado de Durango declara que es de utilidad pública; que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la agricultura.

Artículo 2o.- Los habitantes de los pueblos que en la actualidad carezcan de terrenos, tienen derecho a solicitar del gobierno, por una sola vez, que se les conceda una superficie proporcionada al número de habitantes, la que les será concedida al precio que el gobierno la adquiera, aumentando los gastos de medida, intereses que se fijen y otros gastos, pagando los compradores en diez anualidades. El Gobierno, al recibir la solicitud, nombrará un ingeniero que levante el plano respectivo.

Artículo 3o.- Los terrenos se expropiarán de las haciendas inmediatas a los pueblos o congregaciones, siempre que la superficie que quede a aquellas después de hecha la expropiación, exceda de cinco mil hectáreas; y para el efecto, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución General de la República, en caso de que no hubiese advenimiento entre el Gobierno y los dueños de los terrenos para la adquisición de éstos, el mismo Gobierno solicitará su expropiación, sujetándose a las siguientes bases:

I.- La solicitud será presentada ante el C. Juez de primera Instancia del Distrito Judicial a donde pertenezca el terreno de cuya expropiación se trate, acompañada del plano, levantado por el ingeniero que hubiere mandado el Gobierno.

II.- Esta autoridad, tan pronto como reciba dicha solicitud, -- prevendrá a las partes interesadas nombren por cada una, un perito valuador, y se pongan de acuerdo para el nombramiento de un -- tercero en discordia; sujetándose en estos nombramientos a lo -- proveído en el artículo 50., Título V, Libro I del Código de Procedimientos Civiles. Los peritos presentarán sus avalúos dentro del término de quince días, prorrogables si así lo solicitaren -- los interesados. El Juez, tomando en cuenta las opiniones de -- los peritos y las pruebas que las partes le presenten, mientras aquellos emitan su dictamen, fijarán el monto de la indemniza- -- ción dentro de los ocho días siguientes. El fallo del Juez se -- ejecutará sin más recursos que el de responsabilidad.

III.- Si el poseedor o dueño de la propiedad que debe ser ocupa da fuese incierto o dudoso, el Juez fijará como monto de la in-- demnización la cantidad que resulte en vista del avalúo del perito que nombre el gobierno y del que el Juez designe en represen-- tación del legítimo dueño, depositándose aquella cantidad para -- entregarla a quien corresponda.

IV.- Los peritos, para hacer sus avalúos, tomarán como base la importancia del terreno, su valor fiscal y sus productos y los -- perjuicios que inmediatamente se sigan a la propiedad y las ser-- vidumbres que sobre ellos se establezcan.

Artículo 40.- El gobierno pagará a los propietarios expropiados el valor del terreno en abonos agrarios que serán amortizados en diez anualidades, quedando el mismo gobierno garante del pago.

Artículo 50. Para conceder terrenos a los pueblos se requiere -- la solicitud de la mayoría de los vecinos, quienes se comprometen a pagar el valor que fijen los peritos en los plazos antes -- dichos, y a poner en cultivo el terreno en el plazo que señale -- el contrato. Tienen derecho a este beneficio, todos los vecinos que sean ciudadanos mexicanos y que comprueben no ser propieta-- rios de terrenos.

Artículo 6o.- La superficie que se adjudicará a cada vecino no será mayor de treinta hectáreas, con dieciocho de terreno plano susceptible de labor y doce en los terrenos montañosos que puedan servir de agostadero.

Artículo 7o.- Los vecinos no podrán enajenar su lote antes de que haya cubierto los pagos de cinco anualidades, y para esto -- tendrán que avisar al gobierno previamente, acompañando una solicitud del comprador en la que se comprometa a pagar el resto del valor total.

Artículo 8o.- En el caso de que alguno de los vecinos dejara de pagar dos anualidades, el gobierno recogerá el terreno, devolviendo al interesado en efectivo el sesenta y seis por ciento -- del valor total que haya entregado hasta la fecha.

Artículo 9o.- En todos los repartos de terrenos se reservará el gobierno, en lugar apropiado, un lote para escuela experimental de agricultura, o para los usos que convengan.

Artículo 10.- El gobierno podrá erigir nuevos pueblos en los lugares del Estado en que lo juzgue necesario, tomando una superficie de dos mil hectáreas, de la que una parte se destinará al -- fundo del pueblo, y sujetándose ante todo a las disposiciones de esta Ley.

Por lo tanto, mando se imprima, publique y observe".

Sufragio Efectivo. No Reelección.
Durango, Octubre 3 de 1913.
El Gobernador Provisional,
Pastor Rouaix.
Fidel Sapien Secretario"(4)

(4) Rouaix Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Puebla, Pue. 1945.
Págs. 277 - 280.

Esta Ley encierra aspectos muy importantes, tanto de carácter social como económico, porque considera que el gran desequilibrio existente entre la clase proletaria y la clase dominante se debe al acaparamiento de grandes extensiones de tierras en unas cuantas personas, ocasionando con ésto la existencia de tierras ociosas y como consecuencia la miseria de la clase oprimida. Por tales motivos determina que las tierras pasen a ser propiedad de los pueblos y congregaciones por ser ellos los que las cultivan y dueños de éstas, ya que originariamente les pertenecía, pero fueron despojados para aumentar las tierras de las haciendas; por esta razón la Ley establece que nuevamente deben de volver las tierras a sus primitivos dueños, pero no mediante despojos, sino a través de procedimientos legales estatuidos en la misma Ley.

Conceptos claros y precisos los que establece esta primera Ley Agraria, y por la importancia en la vida no solamente del pueblo Duranguense de aquella época, sino de todos los habitantes del país, pues los vemos elevados a la categoría Constitucional plasmados en el artículo 27 de nuestra Carta Magna cuando nos habla del fraccionamiento de los latifundios y creación de nuevos centros de población agrícola.

Con el fin de aplicar el artículo 10 de la Ley Agraria, y para desconcentrar a los peones que vivían alrededor de las haciendas, habitando humildes chozas en donde tenían que dormir y hacer sus alimentos, Pastor Rouaix emite un nuevo decreto en el que ordena se funde en la estación de Gabriel un poblado con el nombre "Villa Madero", el poblado sería fundado con tierras adquiridas de la hacienda de San Gabriel.

Este Decreto fué expedido el 20 de noviembre de 1913, y que dice al respecto:

"Pastor Rouaix, Gobernador Provisional del Estado a sus habitantes hace saber:

Considerando: que una de las fuentes principales para el aumento de la riqueza pública, es el fraccionamiento de las grandes propiedades rurales.

Que la formación de nuevos pueblos favorecen grandemente la libre circulación o movimiento de la propiedad raíz.

Que uno de los factores de la Revolución actual, es el estancamiento de la mencionada propiedad, y que el gobierno consecuente con lo expresado, está dispuesto a satisfacer enérgica y legalmente uno de los más justos anhelos de la Revolución, en consonancia con la Ley Agraria expedida con fecha 3 de octubre pasado, y considerando, por último: que la estación del Ferrocarril Internacional Mexicano, denominada "Gabriel", sita en el partido de San Juan del Río, de este Estado, es un lugar de tránsito para muchas poblaciones agrícolas, mineras y en general comerciales de importancia, muy especialmente en el partido indicado, así como un lugar de depósito de mercancías para las poblaciones aludidas, desarrollando todo ello un movimiento que debe fomentarse en beneficio de la propiedad general. Por las razones expuestas, usando de las facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1o.- Al norte de la Estación de "Gabriel" situada en la Vía del Ferrocarril Internacional Mexicano, en el partido de San Juan del Río, de este Estado, se funda un nuevo pueblo que se denominará "Villa Madero".

Artículo 2o.- Villa Madero se compondrá, por ahora de una superficie de cien hectáreas de terreno, que previos los requisitos legales se tomarán de la hacienda de San Gabriel.

Artículo 3o.- La nueva Villa se dividirá en lotes cuadrados de ochenta metros que se adjudicarán bajo las condiciones que fijará la ley reglamentaria que el Gobierno expida para el efecto.

Artículo 4o.- Para los ejidos del nuevo pueblo, se tomará el terreno necesario de la Hacienda de la Taponesa, sujetándose a lo dispuesto en la Ley de 3 de octubre del presente año.

Artículo 5o.- A fin de cumplimentar este Decreto, se nombrará una comisión que proceda desde luego a gestionar la adquisición o expropiación, en su caso, al terreno mencionado, para verificar enseguida el fraccionamiento y distribución.

Por tanto, mando se imprima, publique y observe.

Durango, noviembre 20 de 1913.
El Gobernador Provisional.
Pastor Rouaix.- F. Ríos Lorenzana
S.I." (5)

La presente Ley fue de gran importancia para la vida del campesino de dicha entidad federativa, porque de esta forma inician una nueva vida, con sus casas y terrenos propios, teniendo así un rápido progreso dicho poblado, porque el nuevo propietario de los terrenos tomados de la hacienda San Gabriel y de la Taponesa, empezó a trabajar con ahínco, sabiendo que el producto de estas tierras ya no irían a parar a las manos de los hacendados. Por esta razón la presente ley tiene también gran trascendencia en la vida económica del Estado de Durango de aquella época, por tener como fin el de poner en circulación la riqueza estancada mediante la creación de un nuevo poblado.

Tomando en cuenta la crítica situación por la que atravesaba el país en el período de 1913 y 1914, no escapando a dichos acontecimientos el Estado de Durango, por la expansión que tuvo el movimiento revolucionario con sus peculiaridades de sangrienta violencia que se alzaba en contra del poder constituido en go

bierno y las innumerables injusticias y latrocinios derivados -- del Porfiriato, sucede que en Durango con mayor fuerza que en -- otros estados de la República se resintieron los efectos de los mencionados movimientos revolucionarios, llegándose al extremo - de permanecer el Estado de Durango aislado del resto del país, - ocasionando que tuviera como productos de consumo y alimentación exclusivamente lo que se producía en el Estado, obligando al for- zoso consumismo local y además a que el gobierno provisional de Durango, precedido por Don Pastor Rouaix expidiera el 12 de marzo de 1914 una Ley que autorizaba la explotación de las grandes propiedades abandonadas, así como la intervención de algunas in- dustrias, como fué por ejemplo la industria de tejidos de algo- dón, con la finalidad de producir telas para cubrir las necesida- des de vestimenta de los habitantes de dicho Estado.

Por considerar de importancia el contenido de la Ley que -- mencionamos, a continuación transcribimos su texto:

"Pastor Rouaix, Gobernador Provisional del Estado de Durango, a sus habitantes, hace saber:

Considerando: que la explotación de fundos agrícolas y mineros y de las negociaciones industriales, es indispensable para el sos- tenimiento del proletariado rural y obrero, y que las circunstan- cias por las que éstos atraviesan en el Estado son ya bastante - aflictivas.

Considerando que existen propiedades rurales e industriales en - el Estado abandonadas por sus propietarios y sin representante - legal que las explote, por haber aquellos emigrado, lo que de -- continuar así por tiempo indefinido agravaría considerablemente el malestar creciente de las clases trabajadoras.

Considerando: que es un deber de todo gobierno procurar el reme- dio de las repetidas clases, muy especialmente en circunstancias como las actuales; en uso de las facultades de que me hallo in--

vestido, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto.

Artículo 1o.- Las propiedades agrícolas, mineras o industriales cuyos propietarios se hallen ausentes del Estado y no tengan en él representantes debidamente autorizados y con elementos para explotar dichas propiedades, serán explotadas con intervención del Gobierno del Estado.

Artículo 2o.- Se concede el plazo de un mes a contar desde la fecha de la publicación del presente Decreto, para que las propiedades a quienes se refiere la disposición anterior, manifiesten al Gobierno del Estado quienes son las personas debidamente autorizadas para explotar sus propiedades y los elementos que destinan a la explotación, de lo contrario, se procederá en los términos del artículo 1o. de esta Ley.

Por tanto, mando se imprima, publique y observe.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado de Durango, a los doce días del mes de marzo de mil novecientos catorce. Pastor Rouaix, F. Ríos Lorenzana, Secretario Interino." (6)

Esta Ley como podemos ver, puso en movimiento todas aquellas tierras e industrias que se encontraban abandonadas, ya fuera porque sus dueños hubiesen emigrado al extranjero al iniciarse el movimiento revolucionario, o por haber sido muertos en dicho movimiento. Sea cual fuere la situación, el caso es que existían tierras e industrias inexploradas que frenaban la productividad del Estado, por lo que mediante esta Ley se facultaba al Gobierno para intervenirlas.

Pero dicha intervención no era en forma arbitraria sino que se -

(6) Rouaix Pastor, Op. Cit. Pág. 283.

respetaban los derechos de los presuntos propietarios, otorgándoles el plazo de un mes a partir de la publicación de dicha Ley, para que comparecieran ante el Gobierno y demostraran ser los auténticos propietarios; de no ser así el Gobierno procedería inmediatamente a la intervención.

Si el abandono de las tierras e industrias de las que anteriormente nos hemos referido, le agregamos que la otra parte de los bienes se encontraban amortizados en manos del clero, lo que vino a dar como consecuencia que la miseria ya existente en el campo aumentara desmesuradamente. Este acaparamiento de bienes efectuados por el clero adquirió grandes consecuencias en la economía del país, por eso al expedirse la Constitución de 1857, se plasma en su artículo 27 la prohibición al clero de tener bienes raíces y administrar capitales; no obstante esta prohibición, se guían almacenando bienes, utilizando como parapeto a las sociedades anónimas para fomentar su riqueza, como sucedió concretamente en el Estado de Durango, en donde la compañía denominada "Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S. A." tenía capital perteneciente a obispos, sacerdotes y muchas otras personalidades que tenían relación con los anteriormente mencionados. Por esta razón el Gobierno provisional de Durango a cargo del Ingeniero Pastor Rouaix dictó un Decreto el 29 de julio de 1914, quedando jurídicamente basado en los preceptos de la Constitución de 1857 y de acuerdo con ellos, los bienes que se encontraban en poder del clero, volvieron a la propiedad de la nación.

El Decreto aludido, lo transcribimos a continuación.

"Pastor Rouaix, Gobernador Provisional del Estado de Durango, a sus habitantes hace saber:

Considerando: que la compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S. A., integrada por sacerdotes como son . . . (mencionaba una relación basta de clérigos), por lo cual queda comprendida entre las que menciona el artículo 27 de la Constitución de la

República, que a la letra dice: "las corporaciones e instituciones religiosas cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, y las civiles cuando estén bajo la administración o patronato de aquellas o ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar -- más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces".

Considerando: que la mayor parte de los bienes aportados por los miembros de la compañía de Enseñanza Industrial y Científica, -- S. A., han sido adquiridos en su origen por testamento o por legados hechos en favor de confesores y directores espirituales, - en contravención del artículo 80. de la Ley Orgánica de la institución de herederos o legatarios que se haga en favor de los ministros de los cultos, de sus parientes dentro del cuarto grado civil y de las personas que habitan con dichos ministros, cuando éstos hayan prestado cualquier clase de servicios espirituales a los testadores, durante la enfermedad y que hubieren fallecido, o hayan sido directores de los mismos", y teniendo en cuenta el artículo 17 de la Ley de 8 de noviembre de 1982 que establece -- que "Toda adquisición de fincas e imposición de capitales, hecho desde el 12 de julio de 1859 o que en lo futuro se hiciere por - las corporaciones a que se refiere el artículo 10. de la Ley de igual fecha, contraviniendo la prohibición del artículo 14 de la Ley Orgánica de 14 de diciembre de 1874, ya directamente, ya por medio de tercera persona, salvo lo dispuesto en el artículo 17 - de la propia Ley, se entenderán hechos a favor de la Nación, y - las fincas y capitales en que consistan, podrán ser denunciadas en todo el tiempo ante la Secretaría de Hacienda. La simulación será declarada por los tribunales".

Considerando: que el clero católico ha utilizado estos bienes en combatir los ideales de la Revolución, como lo pone de manifiesto el periódico "El Criterio", editado en los talleres de la ti-

pograffía Guadalupeana y dirigido y redactado por sacerdotes, sus negativas y oraciones por el triunfor del Gobierno usurpador, sus honras fúnebres a los miembros de la "Defensa Social" y demás defensores del huertarismo, muertos en el primer ataque a esta plaza, en uso de las facultades extraordinarias de que se halla investido, ha tenido a bien decretar:

Artículo 1o.- Pasan a poder del Estado y mientras se establezca el Gobierno General de la Nación, los bienes raíces y los capitales impuestos que pertenecen a la Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S. A.

Artículo 2o.- Se declaran nulos y sin ninguna fuerza legal, las enajenaciones de todo o parte de los bienes que expresa el artículo anterior y los gravámenes y cualquiera clase de contratos que sobre ellos se han hecho hasta hoy, y los que en lo sucesivo se hicieran con quien no esté expresamente autorizado por el Gobierno del Estado; previniendo a los deudores por los créditos anteriores mencionados que en lo de adelante, no puedan reconocer otro acreedor que el mismo Estado, bajo el apercibimiento del doble pago los que contravinieron esta disposición.

Constitución y Reformas

Dado en el Palacio de Gobierno del Estado,

a los 29 días del mes de julio de 1914.

El Gobernador Provisional, Pastor Rouaix.

El Secretario Interno del Gobierno,

Adalberto Ríos" (7)

Con el presente Decretó, Pastor Rouaix, hace valer el precepto Constitucional de 1857, así como, la reforma que se le hizo al artículo 27 de dicha Constitución el 19 de mayo de 1913, en virtud de la cual se dejaba en vigor la prohibición que hacían las Leyes de Reforma a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, y se extendía a las sociedades anónimas, con excepción de las instituciones de beneficencia

(7) Rouaix Pastor, Op. Cit. Págs. 284 - 286.

privada, que podían tener los bienes estrictamente indispensables, que se destinarían de manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones.

El Decreto que comentamos resolvió en el Estado de Durango una parte considerable del acaparamiento de bienes en poder de manos muertas que iban adquiriendo auge nuevamente, por la inversión de capitales en las sociedades anónimas, y por otra parte contribuyó como las demás leyes dictadas por el Gobierno Provisional de Durango a movilizar la riqueza estancada en este Estado, sirviendo como ejemplo para las demás Entidades Federativas de la República Mexicana.

B) EL GENERAL SALVADOR ALVARADO, GOBERNADOR DE YUCATAN.

General revolucionario, gobernante y escritor. Nació en 1880 en la población de Culiacán, Sinaloa, o en Potam, Sonora. "El habla de este lugar llamándolo mi pueblo en su libro "La Reconstrucción de México" (p.11,t.I). (8) Dejó de existir en el año de 1924. La carrera militar de este personaje se inició en 1910 bajo las órdenes del coronel Juan G. Cabral sirviendo a la causa maderista y participando en varias acciones de armas.

Por sus dotes de organización y de mando fué nombrado comandante para luchar contra los Orozquistas en 1912. En 1913 al ser asesinado el Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez se incorporó a las fuerzas Sonorenses que desconocieron el régimen de Victoriano Huerta. Pronto fué ascendiendo en su carrera militar desde mayor hasta brigadier, habiendo sido durante varios meses el jefe de los revolucionarios que pusieron sitio al puerto de Guaymas en poder de los federales.

(8) Alvarado Salvador. Breves Apuntes. Pág. 22

El rompimiento del Primer Jefe del Ejército Constituciona-- lista con José María Maytorena, quien se declaró partidario de - Francisco Villa, hizo que la policía del Estado de Sonora apre-- hendiera al general Alvarado por orden del Gobernador, en agos-- to de 1914. En octubre del mismo año fué puesto en libertad por órdenes de la Convención de Aguascalientes.

En febrero de 1915 fué nombrado Jefe del Ejército de Orien-- te para someter a los rebeldes Yucatecos encabezados por Abel Or-- tiz Argumedo. Alvarado, después de vencer a los reaccionarios - en varios combates, ocupó la ciudad de Mérida el 19 de marzo de dicho año. El señor Carranza nombró a Alvarado Gobernador y - - Comandante Militar del Estado de Yucatán, cargo que desempeñó -- desde entonces hasta los primeros días de 1918, entregando el -- mando al Gobernador electo por el pueblo, Felipe Carrillo Puerto. El general Salvador Alvarado al frente de la entidad precitada - realizó una obra revolucionaria y a la par constructiva verdade-- ramente notable, sin paralelo en ningún otro Estado de la Repú-- blica. Sus dotes administrativas y de reformador han sido reco-- nocidas sin ambages en lo fundamental por propios y extraños.

Después de su admirable gestión en Yucatán se traslada a la ciudad de México. Hacfa tiempo que había sido ascendido a Divi-- sionario. En 1919 solicita licencia para separarse del ejército por la inconformidad con la política del Presidente Carranza al tratar de imponer la candidatura presidencial de Ignacio Boni-- llas. Su solicitud es negada y es aprehendido. Puesto en liber-- tad se traslada a los Estados Unidos en donde escribe una obra - titulada la Reconstrucción de México. Regresa al país en 1920 y es nombrado Secretario de Hacienda y Crédito Público por el Pre-- sidente Adolfo de la Huerta. A fines de 1923 secunda la rebe-- lión delahuertista. Combate en el Estado de Tabasco, sus fuer-- zas son vencidas y al vagar por la selva casi solo es sorprendi-- do y asesinado por un oficial de los leales al gobierno del Gene-- ral Alvaro Obregón.

De entre sus primeras actividades al frente del gobierno de Yucatán mencionaremos que el 19 de marzo de 1915 por disposición ordenó que se suprimieran los azotes de que eran objeto los trabajadores de la haciendas; el 24 de abril suprimió el trabajo de las sirvientas domésticas, indemnizando a las que habían sido seducidas por sus antiguos amos o por los hijos de éstos. El 29 de abril desconoció todas las tutelas y curatelas, medio del que se valían los hacendados para obtener trabajadores bajo la amenaza de encerrar a los menores en la escuela correccional de artes y oficios. (8)

Con el fin de hacer saber a los trabajadores y peones del campo cuales eran los beneficios de la revolución instruyó a sus propagandistas para que visitaran los pueblos explicando bien estos beneficios: absoluta libertad de trabajo de los jornaleros, cuya única obligación era despedirse de las fincas el día que se fueran, abolición de la leva y entera libertad para casarse con quien quisieran sin tener que consultar al patrón. Los agentes de propaganda, además, se informarían sobre los jornales, el trato que recibían los sirvientes, la actitud de las autoridades, y sobre los ejidos y fundos legales con que contara cada uno de los pueblos.

Hubo pueblos que pidieron tierras. Por ejemplo, en Yalkoba y en Kanxoc; en Tezoco precisaron que eran 1000 los mecates que los hacendados les habían arrebatado; en Dzitnup el despojo ascendía a 4000 mecates; en otros pueblos reclamaron tres porciones de 400, 800 y 4000 mecates cada una. En la finca Kantó, del pueblo de Temozón, propiedad del general Francisco Cantón, hubo quejas de que el ex-gobernador de Yucatán se había apoderado de tres terrenos, uno de 4000 metros, y dos de 1000 cada uno.

Por supuesto no faltó la oposición directa de los hacenda--

dos en cuatro casos. En Khumil engañaron a los trabajadores haciéndoles creer que los propagandistas del general Alvaro querían llevarlos a la leva. En la hacienda de Santa María, del pueblo de Temozón, apresaron a dos sirvientes que pretendieron separarse de la finca. Los sirvientes pronto fueron liberados gracias a la intervención de Pacheco Cruz, principal propagandista del general Alvarado. En el pueblo de X-Alau, Pacheco Cruz estuvo a punto de ser asesinado, y en Hunucmá le dispararon por orden del propio comandante de policía. En Yalkon apoyaron la necesidad de tierras para el pueblo pues tenían escasez de maíz y algunas familias verdaderamente no comían, y otros se tenían que alimentar con iguanas, zorros blancos, tuzas, culebras y hasta con gatos. (9)

Parte de la obra fundamental de Alvarado consistió en la liberación de los siervos, 60 000 según él declaró alguna vez, la cual se hizo sin afectar la producción del henequén (temor tan explotado por los hacendados), tal vez porque la liberación no fué acompañada del reparto de tierra. Su reglamentación fué desautorizada por Carranza. De cualquier modo, algunos peones simplemente abandonaron las haciendas donde no eran bien remunerados y acudieron a las que pagaban mejores salarios. Más aún, en las fincas en que reclacitrantes hacendados se rehusaron a trabajar con "jornaleros que ya piensan, hablan y discuten sus salarios y sus derechos" (10), y que por esa razón prefirieron arrendarlas, sus arrendatarios al cabo de uno o dos años lograron hacerlas producir con éxito y aún algunos de ellos adquirieron en propiedad las fincas que alquilaron.

Alvarado por un lado liberó a los sirvientes, por el otro ayudó a los hacendados a resolver el déficit de la mano de obra, agravado por la emigración de coreanos y yaquis al triunfo de la

(9) Pacheco Cruz, Recuerdos, págs. 137 - 255.

(10) Alvarado Salvador, Mi Actuación como Gobernador de Yucatán, págs. 87-89.

Revolución, mediante un contrato celebrado con Plutarco Elías Calles, jefe entonces de las operaciones militares de Sonora, quien envió a 1500 yaquis a trabajar al centro y sur del país, con el objeto de dominar una más de las rebeliones yaquis. Parte de éstos fueron a Yucatán.

Mientras tanto, con motivo del rompimiento de Carranza y Villa, en el resto del país se reacomodaron las fuerzas revolucionarias: Villa y Zapata de un lado; del otro Carranza, quien se apoyó en el talento militar de Alvaro Obregón. Carranza hizo una doble maniobra para atraerse a los obreros y campesinos; pactó con los primeros ofreciéndoles reformas sociales a cambio de reclutar los batallones rojos. A los segundos les ofreció una bandera agraria propia: protección a la pequeña propiedad, disolución de los latifundios, restitución a los pueblos de las tierras de que injustamente hubieran sido despojados, una política fiscal equitativa y la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras necesarias para la fundación de los pueblos.

La Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción y Bellas Artes presentó a Carranza, en los primeros días de diciembre de 1914, un proyecto de Ley para resolver el problema agrario. Atribuyó el descontento de los pueblos a los despojos de sus tierras, y propuso devolvérselas, no para construir las antiguas comunidades, sino para desarrollar su derecho a la vida. Concretamente propuso nulificar las declaraciones de las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes al fondo legal o a los ejidos de los pueblos; la revisión de las concesiones, y de las diligencias de apeo y deslinde verificadas por las compañías; la expropiación de tierras, aguas y montes para dotar a los pueblos que carecieron de ejidos, las que se repartirían entre los vecinos pobres, casados y con familia. Los pueblos que hubieran conservado sus tierras las repartirían entre sus vecinos, quienes no podrían enajenarlas ni gravarlas en 30 años, pero sí heredarlas a sus hijos legítimos. Al fin de la campaña militar, se daría a cada soldado, o a su viuda, cinco --

hectáreas de terreno y 200 pesos para que compraran semillas, -- aperos y animales. El Ejecutivo de la Unión fijaría la extensión máxima de tierras que habría en cada Estado; los propietarios de las fincas que excedieron de esa cantidad deberían vender el sobrante, a menos que las distribuyeran en lotes no mayores de 20 hectáreas dándolas en aparcería perpetua a sus trabajadores, teniendo el derecho de señalar la parte que desearan conservar. Los vecinos de los pueblos perderían el derecho a sus tierras si las abandonaban dos años seguidos.

Carranza decreta su Ley Agraria el 6 de enero de 1915; sus considerandos reflejan claramente el pensamiento de Andrés Molina Enríquez: los indios por falta de desarrollo evolutivo no se habían adaptado a la propiedad individual, por tanto, debía reconocerse su propiedad comunal. (11) La causa del malestar de las poblaciones agrícolas era el despojo de sus propiedades comunales, a pretexto de la Ley de desamortización de 1856; de las concesiones, composiciones o ventas concertadas por Fomento y Hacienda, y de los apeos y deslindes para favorecer a los denunciantes de excedencias o demasías y a las compañías deslindadoras. Los derechos de los pueblos habían sido burlados porque, conforme al artículo 27 de la Constitución de 1857, carecían de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, lo que se había interpretado como falta de personalidad jurídica para defender sus derechos; por eso fue ilusoria la protección que la Ley de Baldíos encomendó a los síndicos de los Ayuntamientos. Privados de sus tierras, los pueblos se vieron obligados a alquilar a vil precio su trabajo.

Esta Ley Agraria expedida por Carranza era de carácter federal; por tanto las comisiones agrarias locales y los Comités Ejecutivos únicamente deberían ocuparse de aplicarlas. Por encon-

(11) Molina Enríquez, Esbozo de la Revolución Agraria, V.
Pág. 159.

trarse la aplicación de esta Ley en su primera fase, en ningún caso debiera procederse a distribuir la tierra, los gobiernos locales tampoco debieran legislar sobre el pago de la deuda porque este asunto correspondía exclusivamente al gobierno federal, el cual aún no legislaba sobre esa materia.

Ahora bien, el general Salvador Alvarado, en su carácter de Gobernador de la entidad precitada, expidió el 3 de diciembre de 1915 un Decreto reglamentando la Ley expedida el 6 de enero de ese mismo año por el señor Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. El Decreto del general Alvarado es de indudable interés histórico porque pone de relieve el espíritu revolucionario que en ese año de 1915 prevalecía entre los jefes más prestigiados del movimiento que iniciara don Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910.

Salvador Alvarado reglamentó la Ley Agraria con mucho radicalismo, si bien este radicalismo es mayor en los considerandos que en el texto mismo de la Ley. En efecto, partió de la tesis de que nadie es propietario exclusivo de la tierra, "como nadie lo es de la luz ni del aire". La bandera de la Revolución, "tierra y libros", deberían aceptarla los "señores propietarios", -- porque se cumpliría a toda costa, si los hacendados se mantenían en su inveterado egoísmo "La Revolución nos arrollará a todos". Alvarado explicó que este reglamento se había inspirado tanto en los adelantos "alcanzados en esta materia por los pueblos avanzados", como en la "cabal estimación de las circunstancias especiales del Estado. (12)

El documento del cual nos ocupamos ahora, consta de una serie de considerandos redactados en estilo elocuente, de ochenta

(12) Alvarado Salvador. "Reglamentación de la Ley Agraria", en colección de folletos para la historia de la Revolución Mexicana, dirigida por Jesús Silva Herzog, T. IV, pág. 84 - 85.

y siete artículos, por lo que dado su extensión no la transcribimos, bien claros y precisos y tres artículos transitorios. En uno de los considerandos se lee:

"Que ante el fracaso mundial de todos los sistemas religiosos y del espíritu comercialista para obtener la felicidad de los pueblos, se levanta por fin el concepto claro de que todo hombre tiene derecho a obtener por medio del trabajo, lo que significa su bienestar directamente de las fuentes naturales, lo cual quiere decir que todo hombre tiene derecho a un pedazo de tierra, en donde por medio del cultivo y por todas las formas que la economía moderna enseña, pueda obtener lo necesario para sostener con cierta comodidad, y con facilidad de practicar las relaciones sociales necesarias para la elevación de su espíritu, consiguiendo, además ciertas economías para la vejez, todo lo cual significa bienestar material por familia, que es la base, en términos generales, de la felicidad de los pueblos". (13)

Como es fácil observar, quien redactó este considerando ya se daba cuenta del fracaso moral y económico del sistema capitalista y pensaba que era menester encontrar métodos más eficaces para garantizar una vida más humana y más justa de los miembros de la sociedad.

Este reglamento de la Ley Agraria concretamente dispuso que todo mexicano o extranjero residente en el Estado, mayor de 17 años, tendría derecho a poseer un lote de terreno siempre que lo cultivara personalmente; los extranjeros deberían renunciar a la protección de su país. Se formarían lotes hasta de 10 hectáreas en terrenos cultivados con henequén de 25 hectáreas en los terrenos suburbanos y de 200 en las tierras pastorales, o sea las situadas a más de ocho kilómetros de los pueblos. En la distribu-

(13) Alvarado Salvador. "Reglamentación de la Ley Agraria", en colección de folletos para la historia de la Revolución Mexicana, dirigida por Jesús Silva Herzog, T. IV, pág. 86 y 87.

ción de las tierras se preferiría a los jornaleros que estuvieran trabajando en las haciendas.

Por lo que respecta al límite fijado para la pequeña propiedad, el reglamento establece que como máximo se respetarían hasta 50 hectáreas cultivadas. Otro aspecto que precisa destacar del reglamento en cuestión, es el relacionado con los ordenamientos acerca de las expropiaciones por causa de utilidad pública sobre los terrenos no cultivados y que excedieran de 50 hectáreas, pagándose conforme a su valor catastral, con bonos redimibles en 50 años, los cuales gozarían de un interés del 4% anual. Estas disposiciones, que por supuesto no se cumplieron, eran lesivas para los antiguos propietarios.

Reconoce con clara visión que para crear la pequeña propiedad no es suficiente con distribuir la tierra sino además dar crédito a los labradores, para lo cual era necesario establecer un banco agrícola, a fin de que les ayude a levantar sus cosechas o para establecer pequeñas industrias rurales. Y no sólo eso, pues considera necesario establecer una escuela de agricultura, construir caminos y realizar obras de riego. Por supuesto que al pensar en todo lo anterior tiene presente a los pueblos dotados con tierras ejidales.

Carranza lo obligó a derogar el reglamento, cosa que el general Alvarado lamentó al poco tiempo. Sin embargo, Alvarado escribió en 1916 que este reglamento, aunque aprobado por Carranza, era modificable en su forma, pero de ningún modo su esencia. (14) Lo cierto es que este reglamento no se puso en vigor porque Carranza pretextó aplazar la resolución de la cuestión agraria hasta que se estableciera el gobierno constitucional.

(14) Alvarado Salvador. Carta p. 197. Iyuc. 1918.

En la obra de la Comisión Local Agraria, durante el período de Alvarado, se distinguen tres etapas; en la primera del 14 de abril al 10 de diciembre de 1915, se entregaron 31800 hectáreas en forma provisional a 53 pueblos. En la segunda etapa, correspondiente a la expedición del reglamento del 3 de diciembre de 1915, se fraccionaron ocho ejidos y se deslindaron 12 para ser disfrutados en mancomún. La tercera etapa se caracteriza porque se ocupó de la legalización de las posesiones provisionales, y de atender las crecientes necesidades de tierras por la afluencia de los peones de las fincas a los pueblos libres.

Alvarado también se preocupó por resolver la situación de las fincas henequeneras, en su mayor parte hipotecadas, en última instancia en favor de los monopolios extranjeros. Elevó el precio de la libra de henequén de centavo y medio oro norteamericano, a seis o siete centavos.

Atribuyó a su política agraria el mérito de que gracias a haber eliminado a los intermediarios los hacendados pudieron pagar sus deudas y guardar oro en sus cajas y dólares en Estados Unidos. En suma, convirtió al sirviente endeudado en trabajador libre, bien remunerado merced a que logró deshacerse de los intermediarios, medida que benefició directamente a los propios hacendados.

De este modo, el temor inicial de los hacendados a Alvarado a la postre resultó injustificado, porque la liberación de los peones era una medida previa para impulsar el desarrollo económico del sureste, tal como lo concibió al organizar, en 1916, la Compañía de Fomento del Sureste de México, con un capital de 100 millones de pesos oro, capital suscrito en un 51% por el gobierno federal y el resto por el gobierno local y los capitalistas de Tabasco, Campeche, Chiapas y Yucatán. El ideal de Alvarado era hacer de Mérida la Nueva Orleans y el San Francisco del Sureste.

Alvarado manifestó que se oponía a los latifundios que obstaculizaban el desarrollo de la riqueza nacional, o sea los que no cultivaban toda su superficie; además, ciertos cultivos (henequén, hule, café) necesitaban grandes extensiones de tierra. Para obligar a los grandes terratenientes a que cultivaran la totalidad de sus tierras había caminos directos (fraccionamiento de las haciendas para repartirse en lotes, colonización y autocolonización de terrenos nacionales) e indirectos (impuesto único). Los medios indirectos habían fracasado porque la creación artificial de pequeñas propiedades siempre era transitoria, sobre todo si la tierra se entregaba a los indios.

Aunque Alvarado consideraba un robo a la comunidad toda tierra cultivable, no cultivada, no era partidario de dividir la tierra homeopáticamente; por el contrario, debería fomentarse la gran propiedad que trabajara toda su superficie sobre todo la de cultivos especiales como: agostaderos, pastos, henequén, café, hule, etc. Complemento de esta política agraria era su enérgica oposición a que las tierras fueran cultivadas en comunidad.

Su política agraria se basaba en la vieja tesis porfirista, de raíz spenceriana, de que las tierras deberían aprovecharse a los más aptos, esto automáticamente excluía a quienes no podían pagarlas.

Alvarado soñó que con su programa desaparecería el feudalismo, con su "pretendido derecho de pernada, de pendón y de caldera, en pleno aire de renovaciones". En sustitución de ese "rídículo señor" feudal, Alvarado soñó un hacendado dedicado a fundar museos y bibliotecas, en pensionar artistas a Europa, etc. Esto suponía la desaparición de la servidumbre rural, transformando al sirviente en obrero agrícola y al "señor feudal" en hacendado burgués, el camino para lograr ese fin era sustituir los arados faraónicos con moderna maquinaria agrícola. (15)

(15) Alvarado. "Carta" Iyuc, 1918. pág. 172.

"Salvador Alvarado es una mezcla de hombre de acción y de idealista, cayendo a veces en lo otópico. Escribe que "la sublime religión del pensamiento está en avanzar, en volar alto, en mirar lejos, en ser fuerte, en ser grande". Y en otro lugar: -- "Hay que desengañarnos: los pobres y los tontos no están capacitados para hacer nada de trascendencia. Mientras nosotros permanecemos hundidos en la ignorancia y en la miseria, no estaremos en condiciones de llevar a la práctica ningún gran pensamiento". Lo anterior está bien; pero en su largo escrito titulado Mi Sueño, en el cual pinta cómo será Yucatán y Estados vecinos en un futuro próximo, el hombre se deja llevar por las alas de su pensamiento, por sus nobles deseos, por sus anhelos de superación e imaginación."(16)

C) FELIPE CARRILLO PUERTO GOBERNADOR DE YUCATAN.

Felipe Carrillo Puerto dió el primer impulso radical a la reforma agraria yucateca. Tal vez el origen de su radicalismo se remonta a su temprana oposición política al régimen de Porfirio Díaz pero, sobre todo, al hecho de haber abrazado con fe y resolución, el Plan de Ayala cuando militó en las fuerzas de Zapata.

De su importante labor al frente del gobierno del Estado de Yucatán, vamos a referirnos a la parte correspondiente a la cuestión agraria. El 17 de enero de 1918 emitió un Decreto mediante el cual reglamentó la explotación del henequén y se fijaron las funciones de la comisión reguladora del mismo, y el 25 de ese mismo mes y año reglamentó las actividades de la industria desfiadora.

(16) Silva Herzog. Op. Cit. pág. 489.

Posteriormente en julio de 1919, derogó la Ley de 17 de Enero de 1918 y se permitió a los productores vender libremente la fibra, sin obligación de entregarla a la Comisión Reguladora, la que al poco tiempo quebró por no poder responder a sus obligaciones. El 20 de diciembre de 1920 el diputado A. Manero proyectó una Ley de protección federal al cultivo y explotación del henequén, que concedía la exención del impuesto federal sobre la exportación en favor de las sociedades cooperativas, siempre que administradores, empleados, sirvientes o jornaleros que prestaran sus servicios en la finca de los asociados participaran de las utilidades de sus patrones.

Poco después se constituyó la asociación de Henequeneros de Yucatán, Cooperativa limitada formada por todos los productores de henequén, quienes tenían la obligación de entregar toda la fibra a la cooperativa.

Felipe Carrillo Puerto organizó, también en 1918, la Liga Central de Resistencia que agrupó a los sindicatos yucatecos, los cuales simultáneamente eran miembros del Partido Socialista del Sureste; la Liga Central casi siempre la presidía el gobernador o algún alto funcionario del estado. Una de sus principales acciones consistió en convertir en pueblos a todas las ciudades y villas, con excepción de Mérida, con el fin de darles la categoría política necesaria para que pudieran recibir ejidos.

En ese año se beneficiaron 10 727 personas en treinta y seis pueblos con una extensión de 208 972 hectáreas; por esa razón las autoridades aseguraron que en la mayor parte de las poblaciones del estado todos los agricultores ya tenían su pedazo de tierra.

Carrillo Puerto dió a la reforma agraria mucho mayor impulso que Alvarado, tal como lo prueba el número de solicitudes de dotación y restitución de tierras. En efecto, en 1915 sólo hubo una solicitud de dotación de tierras, 3 en 1916 y 10 en 1917, --

mientras que en 1918 hubo 18; 14 en 1919; 34 en 1921; 43 en 1922 y 21 en 1923, además de 2 solicitudes de restitución en 1919. En suma, durante la gubernatura del general Alvarado se registran 14 solicitudes de dotación de tierras, escasamente cinco por año; en el período siguiente se cuentan 130 solicitudes (26 anuales), es decir, se quintuplican. A los anteriores datos cuantitativos, cabe añadir dos elementos más igualmente reveladores, el ya mencionado, de haber convertido en pueblos a todas las ciudades y villas para darles la categoría política necesaria para recibir ejidos y, tal vez aún mas importante, el haber proyectado afectar los propios henequenales, intactos hasta entonces.

La actitud del general Alvarado es congruente con su oposición al ejido; la de Carrillo Puerto con su idea de que el henequén era una cadena del eslabón de la esclavitud del indio. Consecuentemente, el 14 de diciembre de 1921 decretó la restricción de la producción de henequén, en vista del precio tan bajo que había alcanzado, por la acumulación del henequén en poder de la Eric Corporation, sociedad extranjera que tenía participación comercial en la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, y la producción yucateca. Por tales motivos se declaró de interés público la industria henequenera, y se redujo la producción anual del henequén en un 15%.

Dos años después, el 28 de noviembre de 1923 Carrillo Puerto decreta una Ley en la cual se afecta directamente la tenencia de la tierra. Esta Ley partía del hecho de que existían muchas haciendas abandonadas por la imposibilidad de seguirlas cultivando, tanto por la mala situación económica de sus propietarios como porque muchos hacendados, habituados a trabajar bajo un sistema de esclavitud, no podían continuar cultivándolas respetando la libertad de sus trabajadores. Esta antinomia la pudo resolver el general Alvarado porque su administración coincidió con una etapa de máxima demanda de la fibra.

Como, al parecer, Carrillo Puerto no había podido resolver la contracción en la demanda del henequén con la Ley del 14 de diciembre de 1921, muchas haciendas fueron abandonadas. Para resolver ese problema se necesitaba expropiar rápidamente, porque el mayor de los derechos era la existencia colectiva. Carrillo Puerto decretó, por tanto, que las haciendas de henequén, caña de azúcar y de ganado vacuno que estuvieran abandonadas podrían ser incautadas y expropiadas por el gobierno, a pedimento de las ligas de resistencia o asociaciones de trabajadores del campo, con objeto de continuar cultivándolas o repoblándolas.

Por considerar de importancia el contenido de la Ley que --mencionaremos, a continuación transcribimos su texto:

"Ley Agraria de Carrillo Puerto, 28 de noviembre de 1923.

Las haciendas abandonadas podrán ser incautadas y expropiadas, a pedimento de las ligas de resistencia o asociaciones de trabajadores del campo, para que continúe su aprovechamiento agrícola y repoblación pecuaria.

Decreto Número 420

Felipe Carrillo Puerto, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, a sus habitantes hago saber:

El H. XXVII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán:

Considerando: Que en los dominios del Estado de Yucatán, en la circunscripción de sus varios municipios, existen muchas haciendas, muchas fincas rústicas que han sido abandonadas por la imposibilidad en que se hayan sus poseedores de continuar cultivándolas; que esta imposibilidad obedece a varias causas, pero dos --son las principales: una a la mala situación económica en que se encuentran sus propietarios, pues gravadas con fuertes créditos las haciendas, con obligaciones contraídas en épocas de bonanza,

cuando el henequén alcanzó un precio alto, debido a la guerra europea, no les es dable, hoy que se abre el mercado del mundo, con la repercusión consiguiente de las riquezas gastadas en la guerra, con la nueva relación entre la oferta y la demanda, cubrir con el saldo líquido de sus productos, las rentas de las deudas contraídas; la otra causa es de origen conservador o histórico: muchos hacendados habituados como estaban a cultivar sus haciendas con arreglo a un sistema de trabajo que descansaba en la esclavitud de los peones, no pueden continuar el cultivo de ellas, respetando la libertad de los trabajadores y mejorando sus condiciones económicas y morales, como lo exige la gran corriente de reivindicación proletaria.

Considerando: que la propiedad privada desempeña en las modernas situaciones jurídicas de la sociedad, además de las funciones -- que se dirigen a fortalecer al individuo, las altas y nobles que se refieren al desarrollo y bienestar de la sociedad, y que el Estado no puede permitir que por falta de recursos o por imposibilidades económicas particulares, se pierda o deje de aprovecharse la riqueza contenida en las haciendas de henequén, caña de azúcar y ganado vacuno.

Considerando: que el artículo 27 Constitucional Federal, dispone que se deben dictar medidas conducentes a evitar los daños que la propiedad pueda sufrir con perjuicio de la sociedad, y faculta a los Estados a determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad, y que el artículo 96 de la Constitución Política de Yucatán asienta que el Estado no tiene límites en lo relativo a modificar la propiedad privada en beneficio general;

Considerando: que en virtud de estas levantadas ideas de ética social, la ocupación o traslación de las haciendas abandonadas al dominio o posesión de los que puedan cultivarlas, como son -- las Ligas de Resistencia de los Trabajadores es imperiosa y responde a la efectividad del derecho colectivo, entrañando en las

disposiciones constitucionales referidas; que el procedimiento de expropiación debe ser muy en breve, pues la sociedad que es la herida en estos casos de abandono de la tierra, no admite ni debe admitir dilaciones ni plazos probatorios con perjuicio de la aplicación inmediata de su derecho, que es el derecho de la existencia colectiva. Que por estas consideraciones, a nombre del pueblo decreta:

Artículo primero.- Las haciendas de henequén, caña de azúcar y de ganado vacuno que se encuentran abandonadas en el territorio del Estado, podrán ser incautadas y expropiadas por el Gobierno, a pedimento de las Ligas de Resistencia o Asociaciones de trabajadores del campo, con el objeto de que continúe el cultivo y -- aprovechamiento agrícola y repoblación pecuaria de las mismas.

Artículo segundo.- A la instancia de la Liga, solicitando la incautación, el Ejecutivo la acordará, si procediera, ordenando al Presidente del Municipio en cuya jurisdicción se encuentra la hacienda, la entrega formal de ella a la Liga.

Artículo tercero.- A la incautación de la hacienda, se seguirá su expropiación conforme a las reglas especiales que siguen:

I.- El Ayuntamiento en cuya jurisdicción se encuentra la hacienda abandonada, hará la declaración relativa, y la noticiará luego, al Ejecutivo del Estado, para que éste inicie ante la autoridad judicial respectiva la expropiación de ella.

II.- Recibidas por el Juez la demanda de expropiación, en la cual se fijarán extensión, linderos y otras particularidades de la hacienda y la constancia del precio catastral, emplazarán a sus propietarios, poseedores y a quienes tengan acción sobre ella, para que en el término de ocho días comparezcan a alegar y justificar lo que a su derecho convenga.

III.- Transcurrido el plazo anterior, el Juez resolverá, den

tro de los tres días siguientes, la procedencia o improcedencia de la expropiación, pero fundando siempre su sentencia en la primacía del interés social sobre otro cualquiera.

IV.- En la sentencia de expropiación ordenará el Juez que el precio de la hacienda sea cubierto en anualidades por la Liga beneficiada, con el 50 por ciento de las utilidades netas que deje la producción. Mientras la hacienda no produzca, no podrá obligarse a la Liga expropiadora a ninguna clase de pago.

V.- Si la Liga o Asociación de campesinos quiere mejorar el importe de las anualidades de pago, podrá hacerlo, pero jamás rebasarán éstas el 60 por ciento de las utilidades netas.

VI.- Si la hacienda incautada soportase alguna obligación o perteneciese a sucesión, las anualidades de pago se entregarán a la persona que disponga la autoridad judicial.

VII.- El Jefe de la Oficina del Catástro antes de librar la certificación o constancia del precio de la hacienda cuya expropiación se solicita, rectificará o ratificará el avalúo existente conforme a las tarifas en vigor.

Artículo cuarto.- Las instancias de incautación hechas por las Ligas al Ejecutivo, irán siempre acompañadas de un documento en que la autoridad municipal respectiva, hará constar el estado de abandono en que se encuentra la hacienda.

Artículo quinto.- La traslación de dominio de la hacienda expropiada en favor de la Liga, será hecha por cuenta del Estado y ordenadas de oficio por el Juez respectivo las nuevas inscripciones en el Registro Público de la Propiedad en la Oficina del Catástro.

Artículo sexto.- Este Decreto comenzará a surtir sus efectos legales, el mismo día de su publicación en el Diario Oficial del -

Estado.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo del Estado, en Mérida, a los veinte y tres dias del mes de noviembre de mil novecientos veinte y tres años. D. F., P. Leal Millán D. S., Héctor Victoria A .- D.S., Rodulfo Izquierdo. Rúbricas.

Por tanto mando se imprima, circule y publique para su conocimiento y debido cumplimiento.

Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, en Mérida, a los veinte y ocho dias del mes de noviembre de mil novecientos veinte y tres años.

Felipe Carrillo

El Secretario General, César Alayola B."(17)

Hasta antes de esta Ley, sólo se habían repartido en Yucatán tierras de maíz. Cuando Carrillo Puerto quiso afectar los henequenales, el Presidente Alvaro Obregón fué informado de que la Unión de Productores de Henequén facilitó un millón de pesos en favor de la rebelión de Adolfo de la Huerta. Carrillo Puerto fué aprehendido el 21 de diciembre de 1923 y asesinado el 2 de enero de 1924 por soldados partidarios de Adolfo de la Huerta; Alvarado, jefe supremo de la revolución del Sureste, fué asesinado medio año después por las tropas de Obregón. En ese breve lapso perecieron, en campos opuestos, los dos máximos precursores de la revolución agraria yucateca, quienes, en realidad, ya se habían distanciado desde 1921, cuando Carrillo Puerto expulsó a Alvarado del Partido Socialista del Sureste por haberse opuesto a su candidatura el gobierno de Yucatán.

(17) Leyes y Decretos Yuc. Págs. 250 - 253.

Sin embargo, no fueron diferencias políticas menores o personalistas las que distanciaron y opusieron a Alvarado y Carrillo Puerto, sino que verdaderamente representaban intereses diferentes que llegaron a ser opuestos al finalizar 1923. "En efecto, Alvarado representa la pequeña burguesía norteña, nacionalista, antifeudal, antiejidal y partidaria de algunas reformas en favor de los obreros, todo ello amparado bajo la bandera del socialismo de estado de Henry George. El marxista Carrillo Puerto, en cambio, representa los intereses campesinos y obreros." (18)

De cualquier modo, pese a la derrota de Adolfo de la Huerta y Salvador Alvarado, los hacendados yucatecos siguieron creyendo que el problema de la dotación de tierras podía resolverse sin lesionar la industria henequenera, ya que existían muchas tierras incultas, por lo que solicitaron no se afectaran los plantíos de henequén, tanto porque los ejidatarios no se preocupaban por cultivar las tierras con que habían sido dotados, como porque los cultivos de henequén eran similares a las plantaciones de café, hule, cacao y vainilla declaradas exentas por el Reglamento Agrario, máxime que en algunas ocasiones las dotaciones se hacían en los terrenos cultivados y no en los incultos.

(18) Silva Herzog Jesús. El Pensamiento Económico en México, Fondo de Cultura Económica, Mex. 1947. Pág. 250.

C A P I T U L O

C U A R T O

DISPOSICIONES AGRARIAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS GOBERNADORES.

Antes de hablar específicamente del contenido agrario del artículo 27 de la Constitución, es conveniente hablar brevemente sobre cuál era la situación que privaba en el campo a principios de este siglo; básicamente el problema agrario en 1910 lo podemos resumir en las siguientes manifestaciones más notables:

- a) Régimen jurídico liberal individualista.
- b) Tenencia de la tierra de acuerdo con un sistema latifundista.
- c) Despojo de sus tierras a las comunidades indígenas.
- d) Salarios muy bajos a los peones acasillados y en frecuentes ocasiones, trato injusto.
- e) Miseria entre los trabajadores no acasillados y en los acasillados.
- f) Explotación extensiva de los predios rústicos, producción poco diversificada, en algunos renglones insuficiente, productividad baja.
- g) Concentración de poder económico, social y político en los terratenientes.
- h) Explotación indirecta de las fincas, en la mayoría de los casos, por medio de administradores, aparceros y arrendatarios.

La Reforma Agraria se propuso modificar este orden de cosas y para tal efecto se modificaron sustancialmente las estructuras jurídicas de acuerdo con las ideas de justicia social adoptadas. Este cambio de las estructuras jurídicas se inició con la Ley de 6 de enero de 1915, elevada posteriormente a la categoría de ley constitucional y se formalizó en el Artículo 27 de la Constitución, aprobada por el Constituyente de 1917.

Habiéndose iniciado la Revolución principalmente por causas políticas, en el transcurso de la lucha se planteó la necesidad de realizar reformas socioeconómicas, y entre ellas, el cambio radical de las estructuras agrarias y el de las relaciones obre-ropatronales.

Como toda reforma de tipo revolucionario, la Reforma Agraria rompió el orden jurídico establecido e instituyó en el artículo 27 Constitucional un sistema distinto del dominio del Estado sobre el territorio y las bases de reorganización de la tenencia de la tierra.

Obviamente, la reforma de las estructuras jurídicas fundamentales no fue el resultado de un cuidadoso análisis del problema del campo, ni de una planeación socioeconómica y política. Simplemente se señalaron los grandes objetivos de la Revolución con todas las limitaciones y defectos que supone la falta o deficiencia de estudios previos, la pasión de la lucha y el compromiso de realizar rápidamente los cambios prometidos. Era de suponerse que los gobiernos revolucionarios, una vez señaladas las grandes directrices, complementarían y perfeccionarían la Reforma realizando las investigaciones y los estudios necesarios para lograr los objetivos propuestos.

La tenencia de la tierra correspondía al sistema latifundista, caracterizado por la concentración de grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos, explotación extensiva, grandes superficies incultas, gran empleo de mano de obra y pago de jornales bajos. La Reforma se propuso exterminar el sistema latifundista.

Por otra parte, se había registrado el despojo de las tierras dotadas a los pueblos desde la Colonia, en gran medida, debido a las leyes de desamortización que los privó de personalidad jurídica y los dejó expuestos a los abusos a que esa situación dió lugar. La Reforma se propuso restituir sus tierras a -

los núcleos de población despojados y dotar a los que nunca se les habían dado.

En fin, era evidente la miseria en que se encontraba la mayoría de la población campesina y su dependencia de los grandes propietarios, por lo que la Reforma se propuso crear las condiciones sociopolíticas, jurídicas y económicas necesarias para lograr la elevación humana de los campesinos, acabar con el poder social económico y político de los terratenientes y modificar las demás consecuencias de ese sistema (deficiencia de la producción, explotación indirecta, etc.).

Con tales fines estableció las bases para fraccionar los latifundios, instituir como sistema central de la tenencia de la tierra el de la pequeña propiedad, restituir a los pueblos las tierras y aguas de que habían sido despojados o dotar de ellas a los que les hacían falta.

Evidentemente, el propósito fundamental de la reforma era la elevación humana de los campesinos, comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, pero en relación con la pequeña propiedad no previó la subdivisión exagerada de la propiedad porque no señaló el mínimo de su extensión superficial según las distintas calidades de la tierra, omisión que fomentó el minifundismo.

Por cuanto al régimen ejidal, la organización del sistema de las tierras cultivables tomó como base unidades de dotación para producir ingresos suficientes a los ejidatarios.

A) PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 47.

De este párrafo solamente vamos a considerar los aspectos de contenido agrario y que sirven de base para la exposición de ideas dentro del desarrollo del presente trabajo.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública..."

El hecho de que nuestra Constitución establezca el derecho de imponer modalidades a la propiedad particular, es sin lugar a dudas un medio para lograr objetivos que desde el principio se propuso la Reforma Agraria.

Las modalidades a la propiedad privada generalmente constituyen limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la colectividad. Teóricamente, la modalidad no es exclusivamente una limitación, sino que puede consistir en distintas formas de modificaciones al derecho de propiedad, incluyendo algunas prerrogativas, cuando así lo exige el interés general.

En relación al concepto de modalidad el maestro Mendieta y Núñez dice "La verdad es que ni en el derecho nuestro ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a éste se deben las vaguedades, las desorientaciones; nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del legislador porque ignoramos cuál sería exactamente su intención al introducir este nuevo concepto constitucional". (1)

Partiendo de una interpretación gramatical para fundar el concepto de modalidad teniendo en cuenta el sentido general del artículo 27 de nuestra Constitución, encontramos que en el Diccionario de la Academia de la Lengua, se dice que "modalidad" es el "modo de ser o de manifestarse de una cosa". En consecuencia,

(1) Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional Editorial Porrúa, pág. 67.

si la Nación puede imponer modalidades a la propiedad, eso quiere decir que podrá cambiar el modo de manifestarse el derecho de propiedad.

"El modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad no implica necesariamente la idea de limitación. La modalidad será generalmente una limitación; pero no siempre, porque también es posible concebir modos de ser o manifestaciones singularmente privilegiadas de un derecho de propiedad. Todo depende -- del interés público. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la amplificación, el privilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad." (2)

La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, como cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella sino dentro de condiciones determinadas.

La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer estos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados.

En materia agraria, las modalidades impuestas a la propiedad se refieren a dos capítulos fundamentales: el relativo a las modalidades impuestas a la propiedad privada, y el que se refiere a las modalidades impuestas a la propiedad privada, y el que se refiere a las modalidades impuestas a los derechos sobre los bienes dotados a los núcleos de población y a las comunidades agrarias.

(2) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 68.

La modalidad más severa a que se somete la propiedad privada consiste en su afectabilidad para fines agrarios, en la extensión que rebasa las superficies consideradas como pequeñas propiedades inafectables, según las distintas calidades de tierras o los cultivos a que se destinen.

Otro problema de interpretación que ofrece el artículo 27, en relación directa con el concepto de modalidades, consisten en determinar si los gobiernos de los Estados tienen facultades para imponer a la propiedad privada modalidades, o si esas facultades corresponden exclusivamente al Gobierno Federal. El párrafo tercero del artículo mencionado, atribuye el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada a la Nación y como ésta sólo puede estar representada por el Gobierno Federal, sobre todo si aceptamos que se usó la palabra Nación como sinónimo de Estado, es aquel a quien corresponde imponerlas en todo caso." (3)

"La Nación ni como grupo étnico, ni considerándola como conjunto de habitantes de un país tiene personalidad jurídica para adquirir la propiedad de las tierras y aguas. Una Nación sólo adquiere personalidad jurídica si se constituye en Estado. Es indudable, entonces, que en párrafo primero del artículo 27, Nación equivale a Estado." (4)

Dentro de nuestro sistema constitucional, todo acto de dominio, sobre las tierras baldías, de acuerdo con la declaración -- contenida en el párrafo primero del artículo 27, corresponde a la Federación, y no a las autoridades de los Estados.

En resumen, en relación con el derecho de propiedad las modalidades impuestas a los bienes agrarios ejidales implican limitaciones tendientes a tutelar los derechos concedidos de acuerdo

(3) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 76.

(4) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 79.

con un sistema rígido que produce inmovilidad de los recursos; - las limitaciones a los derechos de los núcleos de población o a los derechos individuales de los ejidatarios, reducen esos derechos a la posesión de las tierras y a la facultad de explotarl^{as} de acuerdo con las normas agrarias.

Sobre las tierras y aguas de uso común los ejidatarios tienen un derecho proporcional al número de beneficiados; igual ocurre respecto a las tierras de cultivo mientras no se parcelan. Sobre las tierras de cultivo parceladas, cada ejidatario adquiere la posesión de una parcela y la facultad de explotarla. En relación a la libre desposesión de los bienes inmuebles ejidales, la transmisión está prácticamente suprimida y sólo en casos excepcionales se autoriza; por ejemplo en casos de expropiación -- por causas de utilidad pública o pérdida de derechos de los ejidatarios.

Además de las limitaciones impuestas a los bienes ejidales a que hemos hecho referencia, se imponen otras que implican al mismo tiempo ciertos privilegios, como son, por ejemplo, las relativas a la inembargabilidad de esos bienes, ya que son imprescriptibles.

En el mismo párrafo tercero del artículo 27 constitucional se establece ". . En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables;Los nú

cleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las -- propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

Resulta que las modalidades impuestas a la propiedad privada y la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales, no han sido suficientes para hacer una distribución equitativa - de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Los medios señalados en la disposición constitucional para alcanzar los objetivos mencionados también son insuficientes y, sobre todo, no se aplicaron fielmente. Nunca llegaron a tomarse las medidas para lograr el fraccionamiento de los latifundios de tal manera, que éste fuera un medio efectivo para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En la fracción XVII del párrafo séptimo del mismo artículo 27 constitucional se establecieron las bases constitucionales pa - ra promover el fraccionamiento de los latifundios, y al efecto - se previno que en cada Estado se fijaría, por las respectivas le - gislaturas, la extensión máxima de la tierra de la que podría -- ser dueño un sólo individuo; que el excedente de la extensión fi - jada debería ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalaran las leyes y las fracciones serían puestas en venta en las condiciones que aprobaran los gobiernos; que si el propieta - rio se oponía al fraccionamiento, lo debería realizar el gobier - no local; que el Congreso de la Unión expediría una ley facultan - do a los Estados para crear su deuda agraria; que ningún fraccio - namiento podría sancionarse sin que hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados; y que las leyes loca - les organizarían el patrimonio de familia.

Las bases constitucionales para lograr el fraccionamiento - de los latifundios eran notoriamente deficientes para constituir

un régimen de medianas propiedades porque sujeta los fraccionamientos al requisito previo de que quedaran satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos y como el mismo artículo 27 sólo consideraba inafectables las superficies señaladas a la pequeña propiedad, las grandes propiedades antes de fraccionarse conforme a las leyes agrarias locales eran afectables conforme a la Constitución y Leyes Federales, y después de fraccionarse también eran afectables si la propiedad que se reservaba - el dueño o las fracciones en que se dividía el predio, eran mayores que la pequeña propiedad inafectable.

Por otra parte, si la división de los predios se realizaban en fracciones dentro de los límites de la pequeña propiedad carecía de objeto la legislación local.

Aun cuando algunos latifundistas estuvieran dispuestos a vender sus fracciones, ciertamente no había muchos compradores - por falta de recursos económicos. De hecho, solamente unos cuantos Estados dictaron las leyes agrarias a que se refiere la fracción XVII antes mencionada y ninguno de ellos, salvo casos positivamente excepcionales, se ocupó de fraccionar los latifundios en defecto de los propietarios.

En tales condiciones por deficiencias de las bases constitucionales establecidas y por negligencia para llevar a cabo los actos necesarios para realizar por este medio la redistribución de la propiedad, no se llevó a cabo el fraccionamiento de los latifundios conforme a las leyes locales y, en los casos en que se recurrió a este sistema, los fraccionamientos quedaron sin ninguna protección jurídica, expuestos a las afectaciones agrarias y a la incertidumbre legal de las relaciones entre el fraccionador y los fraccionistas. Por lo que desde un principio nació muerta la mediana propiedad que trataba de alentar este párrafo tercero.

De hecho, el fraccionamiento de los latifundios se llevó a

efecto por sucesivas expropiaciones para la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados y ciertamente no con los fines de fomentar la pequeña propiedad.

En resumen, por medio del fraccionamiento de los latifundios en la forma prevista en la Constitución, no se logró ninguno de los objetivos que perseguía (para lograr una mejor distribución de la riqueza, la conservación de los recursos y el desarrollo de la pequeña propiedad).

El desarrollo de la pequeña propiedad agrícola se realizó por la reducción de los latifundios a las superficies inafectables, por la división por herencia o por venta, pero ciertamente no por una política de fraccionamientos de acuerdo con las bases constitucionales, sino al margen de estas bases.

La restitución de las tierras a los núcleos de población -- que habían sido despojados de ellas, la dotación de tierras bosques y aguas a los núcleos necesitados y la creación de nuevos centros de población constituyeron los medios para tratar de lograr una distribución equitativa de la riqueza. Pero en algunos casos no se logró en virtud de que para que se alcanzara tal objetivo era necesario entregar tierra en cantidad y calidad suficientes y complementado con los elementos necesarios para que la entrega de la tierra hubiera constituido la base de una mejoría económica de los núcleos de población beneficiados y un instrumento eficaz de elevación humana.

En algunos casos el reparto de tierras fué en cantidad insuficiente y de mala calidad; y en la mayoría de los casos no se dotó a los núcleos de población de los elementos necesarios para hacer producir la tierra. Y en estas condiciones no se produjo una auténtica distribución de la riqueza ni se establecieron las bases para conservar e incrementar los recursos naturales de que se dispusieron para dotar a los núcleos de población necesitados.

Aun cuando a este respecto el maestro Mendieta y Núñez sostiene opinión contraria, "El fin perseguido por el constituyente con el fraccionamiento de los latifundios, no era la creación de la propiedad mediana, porque en el párrafo tercero del artículo 27, se establece como una forma de atender a la equitativa distribución de la riqueza, "el fraccionamiento de los latifundios, y el desarrollo de la pequeña propiedad", desarrollo que no pudiendo ser en extensión, es claro que se refiere al número como consecuencia del fraccionamiento de latifundios que estatuye. Si este razonamiento no fuera suficiente, consideremos que con el fraccionamiento de los latifundios se trate de "crear una clase media numerosa y fuerte" y es indudable que esa clase debe tener como asiento de su fuerza económica una propiedad intocable por la reforma agraria: a) porque es el resultado de la misma reforma y sería absurdo que se atacara lo que está creando, y b) porque no se puede fundar la fortaleza económica de una clase social sobre una propiedad que no tiene una existencia definida e inalterable." (5)

B) FRACCION X EN RELACION CON LA FRACCION XII.

La fracción X se refiere fundamentalmente al derecho que tienen los núcleos de población para ser dotados con tierras y aguas suficientes; y la fracción XII establece el procedimiento administrativo, en primera instancia, conforme al cual deben tramitarse las restituciones y las dotaciones.

Fracción X "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes pa-

(5) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. pág. 89.

ra constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Por Decreto de 9 de enero de 1934, se introdujo una nueva reforma en los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional; este artículo en su redacción original, en el párrafo IX, establecía que "el Decreto de 6 de enero de 1915, continuaba en vigor como ley constitucional". La reforma suprimió esta disposición y en su artículo transitorio abrogó la ley citada. Sin embargo, conservó algunos de sus preceptos incorporándolos directamente al artículo 27.

El artículo 3o. de la Ley de 6 de enero de 1915, con variantes esenciales, fué incorporado al artículo 27 constitucional bajo el número X.

"En la Ley de 6 de enero de 1915, este precepto era la base de la dotación de parcelas, pues si se empleó en el mismo la palabra "ejidos" fue indudablemente por un error de los legisladores. El ejido en cambio, en la época colonial era una extensión de tierra situada a la salida de los pueblos (exitus) generalmente de monte o de agostadero y de uso común para todos los habitantes del pueblo al que correspondía. En la misma época las tierras que se entregaban a los "cabezas de familia", en lotes para que las cultivaran, se llamaban "tierras de común repartimiento" o de "parcialidades de indígenas". (6)

"El artículo 27 en su párrafo tercero, estableció la dotación de tierras en favor de los pueblos, rancherías y comunida-

(6) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 157.

des y aun cuando el artículo 3o. de la Ley de 6 de enero de 1915, que se consideró incorporado con el texto de la misma al mencionado artículo 27, habla también de dotación de tierra para constituir los ejidos, en realidad prácticamente se le consideró como una repetición o reiteración de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues las dotaciones a los "núcleos de población" comprendían únicamente los terrenos que se fraccionaban entre los peticionarios para que los explotaran." (7)

"En cambio la fracción X de la reforma, ordena la dotación de tierras para constituir "ejidos" y si no es repetición del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, debe entenderse -- que se refiere al ejido en su concepto colonial, ésto es, tierras de uso común, complementarias de la dotación y que generalmente no son de cultivo. Es de suponerse que esta fue la idea de quienes redactaron la reforma y que produjeron el artículo -- 3o. de la Ley de 6 de enero de 1915, considerándolo suficientemente claro para el objeto, por economía de esfuerzos." (8)

"En consecuencia, desde la reforma a que nos estamos refiriendo, los "núcleos de población" tuvieron claramente derecho a recibir dos clases de tierras: las destinadas a ser repartidas en parcelas entre los beneficiarios y las de uso común o "ejidos" en el concepto colonial. Sin embargo, bajo la influencia de la Ley de 6 de enero de 1915 y de la propaganda revolucionaria, todas las tierras de que se dota a los "núcleos de población", reciben, en conjunto, el nombre de ejidos."(9)

Las tierras y aguas suficientes de acuerdo con las necesidades de la población deben ser las necesarias para realizar una explotación económica racional, tendiente a satisfacer las nece-

(7) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 157.

(8) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 158.

(9) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 158.

sidades de una población rural dedicada principalmente a las actividades agrarias, o incluso con el fin de establecer un sistema de tenencia y explotación de la tierra, no sólo para satisfacer necesidades primarias de la comunidad rural dotada, sino la demanda de productos agropecuarios.

Por lo que respecta a la restitución sabemos que esta acción se da con base en los títulos de propiedad que se otorgaron durante la Colonia a los pueblos de indios y aun cuando la fracción VII del artículo 27 sólo dice que los núcleos de población tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas, es evidente que se trata de restituir sus propiedades a los poblados desposeídos.

Los antecedentes de la Reforma Agraria y la forma en que ésta se ha ejecutado demuestran que el propósito original de las restituciones y dotaciones, fue para satisfacer las necesidades primarias de los campesinos.

Así lo confirma también la superficie de cultivo concedida, el número de ejidatarios beneficiados y en general la cantidad y la calidad de las tierras repartidas en cada caso. Salvo excepciones en donde la dotación se hizo con sentido económico, como en algunos sistemas de riego o en tierras de humedad, en la mayoría de los casos las tierras repartidas fueron insuficientes.

Hasta 1946 no se había fijado la extensión mínima de la unidad de dotación en la Constitución y las leyes reglamentarias anteriores fijaban extensiones de dos, cuatro y seis hectáreas de riego, o sus equivalentes en tierras de otras calidades. La extensión mínima de 10 hectáreas, fijada en el año de 1946, es una base racional en tierras de buena calidad, pero la mayor parte de los ejidos no recibieron esa extensión mínima y aun después de 1946 se siguieron repartiendo extensiones notoriamente insuficientes y a veces de mala calidad, en parte, porque no había tie

rras disponibles y en parte porque los repartos no se hicieron con una finalidad claramente establecida y con criterios técnicos, sino con fines políticos.

Fracción XII.- Esta fracción se ocupa de los procedimientos agrarios, esto es, se refiere al trámite de las solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas.

"Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

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

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

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

Teóricamente el procedimiento no es objetable. Tal vez esas normas constitucionales sobre el procedimiento podían haberse dejado a las leyes reglamentarias, en la misma forma que la integración de las autoridades agrarias y ejidales, pero habiendo considerado el Constituyente de suma trascendencia la Reforma Agraria, no se quiso dejar sólo a las leyes secundarias la reglamentación correspondiente y por lo tanto prefirió darle firmeza a -

la legislación estableciendo las bases en la misma Constitución.

A este respecto, el maestro Mendieta y Núñez al comentar -- las fracciones XII y XIII dice: "En el fondo estos preceptos son semejantes a los contenidos en la Ley de 6 de enero de 1915, aun cuando están mejor redactados y dispuestos dentro del texto cons-- titucional y contienen nuevas normas procesales que los comple-- mentaron atinadamente. Sin embargo, nos parece que los procedi-- mientos son materia de una Ley común reglamentaria y no de la -- Constitución porque requieren, a menudo, modificaciones impues-- tas por las necesidades que descubre la práctica y es más fácil obtener la reforma de una ley que la reforma de la Constitución".
(10)

En esta fracción XII se observa el equilibrio entre las au-- toridades de la Federación y de los Estados en la tramitación de las solicitudes. No se justifica y en la práctica dió lugar en muchos Estados a dilaciones en los trámites o a que algunos go-- bernadores se convirtieran en agitadores, según las tendencias o los intereses personales o políticos, llegándose en algunos ca-- sos a formarse fuerzas agrarias locales radicales o anti-agraris-- tas.

Los procedimientos que señala esta fracción se refieren a - la primera instancia en la tramitación de las solicitudes y esta primera instancia se cierra con el dictamen que ha de formular - la Comisión Agraria Mixta y la resolución provisional del guber-- nador del Estado de que se trate.

C) FRACCION XV

El primer párrafo de la fracción XV del artículo 27

(10) Op. Cit., pág. 163.

prohíbe a las Comisiones Agrarias Mixtas, a los Gobiernos locales y a las demás autoridades encargadas de tramitaciones agrarias, la afectación de la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, advirtiéndole que en caso de desobedecer esa norma, incurren en responsabilidad a la Constitución.

Al establecer la fracción XV que las autoridades agrarias - incurrirían en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que afecten pequeñas propiedades, es evidente que tales actos quedan sujetos al control de constitucionalidad a que se refieren los artículos del 108 al 114 inclusive, de la Constitución General de la República y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos .

En otros términos, en materia agraria, cuando se afecten pequeñas propiedades inafectables es procedente iniciar el llamado juicio político.

El juicio se iniciaría por denuncia de los interesados y -- aun por acción popular. La denuncia podría presentarse durante todo el tiempo que el funcionario o empleado estuviere en el desempeño de sus funciones y durante el año siguiente.

Tendría como consecuencia: 1o.- La destitución y castigo -- del funcionario o empleado que hubiere violado la Constitución; 2o.- Quedaría inhabilitado para desempeñar otro puesto durante - el tiempo que fijan las leyes y; 3o.- Se anularían los actos rea -- lizados violatorios de la Constitución.

"Es evidente que la Reforma Agraria desde su iniciación se sujetó a determinadas normas legales conforme a las cuales de -- bían de actuar las autoridades agrarias, y también es evidente - que en un Estado de derecho es un principio fundamental la lega -- lidad de los actos de las autoridades de tal manera que si éstas transgreden las leyes deben quedar sujetas al control jurisdic--

cional para restablecer el orden legal." (11)

La inafectabilidad se constituye por mandato constitucional absoluto, de tal manera que los predios que reúnen las características establecidas por la ley deben respetarse aun frente a las necesidades más extremas de los núcleos de población circunvecinos, y tal respeto se logra por medio del ejercicio del derecho que se concede a los pequeños propietarios para lograr el reconocimiento de su pequeña propiedad y por el cumplimiento de la obligación constituida a cargo de las autoridades agrarias de preservar dichas propiedades de toda afectación, ya que de no hacerlo, incurrirían en responsabilidad por violación a la Constitución.

"Objeto de especial atención en el artículo 27 es la pequeña propiedad agrícola en explotación, pues en el párrafo tercero ordena que se dicten las medidas necesarias para su desarrollo, y en la fracción XV hace el señalamiento de las extensiones y clase de tierra que la constituyen de acuerdo con sus cultivos y su destino, creando, además, la llamada pequeña propiedad ganadera." (12)

"Le concedió el legislador tanta importancia a la pequeña propiedad, que es el único límite a la dotación de ejidos, pues en tanto que los propietarios afectados con ésta "no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo", sino únicamente recibirán el pago de la indemnización correspondiente siempre que la soliciten dentro del plazo de un año, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que tengan certificado de inafectabilidad, sí "podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas." (13)

(11) Manuel González Hinojosa. Derecho Agrario, Apuntes para una teoría del Derecho Agrario Mexicano. Ed. Jus. Mex. 1975. Pág. 225

(12) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 157.

(13) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit., pág. 157.

"Esta protección se mantiene aún en el caso de que por - - obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras aun cuando por esa mejora "se rebasen los máximos señalados", siempre que se encuentre amparada por certificado de inafectabilidad y reuna los requisitos que fije la ley."
(14)

La procedencia del amparo en los casos de afectaciones a -- las pequeñas propiedades agrarias o ganaderas amparadas por certificado de inafectabilidad, se reconoció por la reforma que el Presidente de la República propuso en la iniciativa de fecha 3 - de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947.

El certificado de inafectabilidad, de acuerdo con las leyes que lo regulan, tiene el valor de una declaración por medio de - la cual se hace constar, a petición de los interesados, que determinado predio es pequeña propiedad inafectable.

ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES SEÑALADAS EN EL ARTICULO 9 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Las facultades otorgadas a los gobernadores para intervenir en el procedimiento agrario, es una concesión a la soberanía de los Estados derivada del pacto federal.

Los procedimientos agrarios (restitución o dotación de tierras, bosques o aguas, dotación o ampliación complementaria) se desarrollan en dos instancias, participando los gobernadores en la primera. Esta participación no sólo la establece la Ley Fede

ral de Reforma Agraria, sino que además se trata de una orden -- constitucional establecida en la fracción XII del artículo 27.

La primera instancia fue de suma importancia en la lucha revolucionaria por la necesidad de atraerse partidarios; después de consumada ésta, era preciso dictar medidas urgentes que ayudaran al país a salir del caos en que se encontraba. El movimiento armado causó la enorme pérdida de vidas, y mucha gente del -- campo abandonó sus tierras creándose una enorme desorientación.

Fue necesario poner la tierra en manos de los campesinos para que la trabajaran y la hicieran producir. Por esos motivos -- se pensó dotar a los gobernadores de los Estados de facultades -- para que llevaran a cabo lo más pronto posible la dotación provisional.

Algunas opiniones sostienen que los gobernadores han sido -- obstáculo para que la reforma agraria avance, y que son una de -- las causas principales de la lentitud en el desarrollo de la tramitación de expedientes agrarios, ya que no daban curso a las solicitudes agrarias para favorecer determinados intereses, y que por lo mismo debería reformarse la fracción XII del artículo 27 constitucional, para suprimir la participación de los gobernadores de los Estados en materia agraria.

Ciertamente en muchos casos fueron los gobernadores quienes hicieron a un lado el justo derecho de los campesinos a reclamar y solicitar tierras de las cuales habían sido despojados o bien carecían de ella, utilizando variados recursos para no cumplir -- con las facultades que les confieren las leyes agrarias. No -- creemos que con quitarles las atribuciones a los gobernadores -- dentro de los trámites de expedientes agrarios, las cosas mar-- chen perfectamente y todo se solucione.

Las recientes reformas que sufrió la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada el 17 de enero de 1984, introdujo modificacion

nes substanciales, entre las cuales está la que concede a los gobernadores atribuciones de decisión en las solicitudes que se les presentan sobre restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; a partir de esta reforma ninguna solicitud de tierras o aguas se podrá tramitar sin que antes el respectivo gobernador investigue si la solicitud presentadas reúne los requisitos de procedencia.

Las atribuciones que la Ley les confiere a los gobernadores estatales y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, están establecidas en el artículo 9 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;
- II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;
- III. Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;
- IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V. Expedir los nombramientos de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;
- VI. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y

VII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos -
les señalen."

A continuación analizaré detalladamente cada una de las --
fracciones antes mencionadas:

Fracción I del artículo 9o.- "Dictar mandamiento para resolver
en primera instancia los expedientes relativos a restitución
y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementa-
ria y ampliación de ejidos."

La Ley Federal de la Reforma Agraria, además de los dere- -
chos agrarios establece la acción respectiva para hacerlos valer
mediante el respectivo procedimiento; por lo que a continuación
vamos a referirnos a la participación que la Ley establece en fa-
vor de los gobernadores.

DISPOSICIONES COMUNES EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A RES- TITUCION, DOTACION O AMPLIACION DE TIERRAS BOSQUES Y AGUAS.

En las disposiciones comunes, menciona el artículo 272, ya
reformado, que las solicitudes ya sea de restitución, dotación o
ampliación de tierra, bosques o aguas deben presentarse ante el
Gobernador de la Entidad que corresponda.

Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presenta-
ción de la solicitud, el Gobernador deberá mandar comprobar si -
el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de Ley,
artículos 195 y 196.- Si comprueba que no reúnen los requisitos
les deberá comunicar que no es procedente su solicitud.

Si la solicitud reúne los requisitos de Ley, entonces debe-
rá mandarla publicar en el periódico oficial de la Entidad, y en
un término de diez días turnará el original de la solicitud a la
Comisión Agraria Mixta; y en este mismo lapso de tiempo expedirá
los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecuti-

vo electos por el núcleo de población solicitante.

La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente hecha por el Gobernador o la Comisión Agraria Mixta, surte efectos de notificación legal para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación legal.

El mismo día que el Gobernador o la Comisión Agraria Mixta dispongan la publicación de la solicitud, deberán notificar este hecho al Registro Público que corresponda.

Los mandamientos que dicten los Ejecutivos Locales tendrán que señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, tratándose de restitución.

En caso de dotación señalará la extensión total, así como, la clase de tierra concedida, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyen conforme a lo dispuesto en el artículo 220 y el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo, las superficies para uso colectivo, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer.

Autorizará el Gobernador, los planos conforme a los cuales se otorga la posesión provisional; tratándose de dotación o restitución con tierras de riego, expresará también la cantidad de aguas que a éstas corresponda.

RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.

La participación de los Gobernadores en la primera instancia dentro del procedimiento de restitución de tierras, bosques y aguas se lleva a cabo en la siguiente forma.

Los núcleos de población que soliciten la restitución de --

tierras, bosques o aguas, deberán hacer mediante escrito ante el Gobernador de su respectiva Entidad.

Antes de que fuera reformado el artículo 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se establecía que después de que el Gobernador recibiera la solicitud en un plazo de cuarenta y ocho horas deberá mandar publicar dicha solicitud, y en un plazo de diez días turnaría la solicitud a la Comisión Agraria Mixta y ex pediría los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo electos por el núcleo solicitante.

De acuerdo a las reformas que sufrió dicho artículo, ahora se desarrolla en la siguiente forma "dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Ejecutivo Local mandará comprobar si el núcleo de población solicitante -- reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 195 y 196 de esta Ley."

Ahora bien, dicha reforma no resulta muy adecuada por lo que se refiere a la restitución por las siguientes razones: primero, los artículos 195 y 196 que menciona el artículo 272 se refieren a los requisitos que deben reunir los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas para poder solicitar dichos bienes por la vía de dotación; segundo, tratándose de una solicitud de restitución, no es procedente que el Gobernador mande investigar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de los artículos 195 y 196, en virtud de que las solicitudes de restitución deben reunir otro tipo de requisitos como son: demostrar que fueron despojados de sus tierras, bosques o aguas por cualquiera de los actos a que se refiere la fracción VII del artículo 27 constitucional (reproducido en la fracción II del artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria); también deberán demostrar que son propietarios, presentando los títulos de propiedad; y por último, deberán presentar la documentación necesaria que demuestre la fecha y forma del despojo.

En resumen, tratándose de solicitudes de restitución, no --
procede que el Gobernador investigue si la solicitud del núcleo
de población reúne los requisitos de procedencia.

A mayor abundamiento, quien determina si procede o no la ac-
ción de restitución, es la Secretaría de la Reforma Agraria, --
quien después de recibir la documentación que le remite la Comi-
sión Agraria Mixta deberá analizar y hacer un estudio paleográfi-
co para determinar si los títulos y documentos son auténticos; y
del dictamen que formule se determinará si es procedente o no la
restitución.

Sin que sea objeto del presente trabajo el hablar sobre las
recientes reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, vamos a
permitirnos proponer una adición al párrafo segundo del artículo
272, con la finalidad de disipar toda duda que pudiera presentar-
se por las razones que hemos expuesto anteriormente, dicha adi-
ción sería "Cuando se trate de solicitudes de restitución, el --
Ejecutivo Local no deberá mandar comprobar si la solicitud reúne
los requisitos de ley".

Después de que el Gobernador recibe la solicitud de restitución,
y como no resulta procedente que mande investigar si es --
procedente o no la solicitud por las razones que ya hemos expues-
to, la deberá mandar publicar en el periódico oficial de su enti-
dad y en un plazo de diez días turnará la solicitud a la Comi-
sión Agraria Mixta para que inicie el expediente, y en este mis-
mo lapso el Gobernador deberá expedir los nombramientos de los --
miembros del Comité Particular Ejecutivo. Si el Gobernador no --
realiza estos actos, entonces los deberá realizar la Comisión --
Agraria Mixta.

Una vez que la Comisión Agraria concluya los trabajos de in-
vestigación e integre el expediente, deberá formular su dictamen
dentro de un plazo de diez días a partir de la fecha en que con-
cluya los trabajos, y deberá someterlo a la consideración del Go

bernador.

El Gobernador deberá dictar su mandamiento en un plazo que no exceda de cinco días, (antes de las reformas el plazo era de diez días, artículo 283.)

Si el Gobernador no dicta su mandamiento en el plazo señalado, se tendrá por desaprobado el dictamen de la Comisión, esto es que será un mandamiento negativo, y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente para continuar con su trámite.

Por el contrario, si resulta que la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo señalado, entonces le corresponde al Gobernador recoger el expediente y dictar el mandamiento que considere necesario en un término de cinco días; si es positivo el mandamiento ordenará su ejecución.

El mandamiento del Gobernador deberá señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, indicando las condiciones que guardan los terrenos (artículo 278).

También le corresponde al Gobernador autorizar los planos conforme a los cuales se otorga la posesión provisional, y si los terrenos reivindicados son de riego, se expresará la cantidad de aguas que le correspondan (párrafo segundo, artículo 278).

DOTACION DE TIERRAS Y BOSQUES.

Los núcleos de población que soliciten tierras por la vía de dotación deberán presentar su respectiva solicitud ante el Gobernador de su respectiva Entidad.

Una vez presentada dicha solicitud, el Gobernador deberá mandar comprobar, en un plazo de setenta y dos horas, si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 195 y 196 de la Ley Federal de

Reforma Agraria.

"Artículo 195. Los núcleos de población que carezcan de -- tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad sufi-- ciente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a -- que se les dote de tales elementos, siempre que los pobla-- dos existan cuando menos con seis meses de anterioridad a -- la fecha de la solicitud respectiva".

"Artículo 196. Carecen de capacidad para solicitar dota-- ción de tierras, bosques o aguas:

- I. Las capitales de la República, de los Estados y Terri-- torios Federales;
- II. Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a recibir -- tierras por dotación;
- III. Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a re-- cibir tierras por dotación; y
- IV. Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y -- los fronterizos con líneas de comunicaciones ferrovia-- rias internacionales."

Si se comprueba que los solicitantes no reúnen los requisi-- tos antes señalados, entonces el Gobernador deberá comunicar a -- los solicitantes que su solicitud no procede, debiendo intentar la acción nuevamente cuando reúnan los requisitos que la ley es-- tablece.

Si el Gobernador considera que los solicitantes sí reúnen -- los requisitos, entonces mandará publicar la solicitud en el pe-- riódico oficial de su Entidad, y turnará la solicitud a la Comi-- sión Agraria Mixta en un plazo de diez días, y en este mismo lap-- so deberá expedir los nombramientos de los miembros del Comité --

Particular Ejecutivo (artículo 272).

Si el Ejecutivo Local no realiza estos actos, entonces los deberá realizar la Comisión Agraria Mixta.

Una vez integrado el expediente, la Comisión Agraria Mixta deberá dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, en un plazo de quince días a partir de la fecha en que quede integrado el expediente, y después deberá someterlo a la consideración del Ejecutivo Local para que dicte su mandamiento en un plazo que no exceda de quince días. Una vez que haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y turnará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 292).

Si el Ejecutivo no emite mandamiento dentro del plazo indicado, se considera como desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta.

Si es la Comisión Agraria Mixta quien no dictamina dentro del plazo legal, quince días, deberá el Ejecutivo Local recoger el expediente y dictar el mandamiento que juzgue procedente, dentro del término de cinco días, y en caso de ser positivo ordenará su ejecución, y será la Delegación Agraria quien se encargue de recabar los datos que falten y las diligencias necesarias para integrar el expediente (artículo 294).

El mandamiento del Gobernador deberá señalar la extensión total y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyan conforme al número de peticionarios que iniciaron el expediente y los que tengan derecho a recibir una unidad de dotación al momento de realizarse ésta, y de acuerdo a la extensión de la tierra afectable; el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo, así como las superficies que se destinen para usos colectivos, parcela escolar y unidad agrícola industrial de la mujer (artículo 278).

Si el mandamiento que dicte el Gobernador considera que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo gestor, no existen terrenos afectables, notificará esta situación tanto al Comité Particular Ejecutivo como a los propietarios que hubieren sido señalados como afectables y ordenará que se publique el mandamiento en el Periódico Oficial de la Entidad.

Los mandamientos positivos de los Gobernadores revisten gran importancia en virtud de que a partir de que se ejecutan, quedan constituidos los ejidos y están capacitados para obtener créditos refaccionarios y de avío (artículo 163) y se tiene el núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques o aguas concedidas, y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que la Ley Federal de Reforma Agraria establece (artículo 300).

DOTACION Y ACCESION DE AGUAS.

Las solicitudes de dotación de aguas también se presenta ante los Ejecutivos Locales; una vez que reciben dicha solicitud deberán solicitar de inmediato a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, obviamente en la Representación que esta dependencia tiene en cada Estado, su opinión acerca de la disponibilidad o existencia de aguas, a fin de que se puedan satisfacer las necesidades de los solicitantes.

Si esta opinión es positiva, el Gobernador ordenará la iniciación del expediente (artículo 318 adicionado). Por el contrario, si la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es negativa, el Gobernador comunicará tal situación a los interesados, manifestándoles la imposibilidad de satisfacer sus necesidades.

La tramitación de los expedientes sobre dotación de aguas se sujeta a lo previsto para la dotación de tierras, en todo lo

que sea aplicable (artículo 318).

Los mandamientos pronunciados por los Ejecutivos locales en materia de aguas, después de ejecutados, se notificarán a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para que realice el reajuste provisional de los aprovechamientos (artículo 322).

AMPLIACION DE EJIDOS.

Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad suficiente para poder satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre y cuando comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que poseen.

Básicamente en tres casos procede la ampliación de ejidos: primero, cuando los ejidatarios disfrutan de una unidad de dotación en extensión menor al mínimo establecido por la ley y que haya tierras disponibles dentro del radio legal; segundo, cuando el núcleo solicitante compruebe que tiene más de diez ejidatarios que carecen de unidad de dotación individual; y, tercero, cuando el núcleo de población ejidal carezca o tenga en cantidad insuficiente tierras de uso común.

La ampliación de ejidos se tramita conforme al procedimiento establecido para la dotación de tierras, en lo que fuere aplicable.

La solicitud sobre ampliación de ejidos se presenta ante el Gobernador de la Entidad respectiva, quien deberá mandar investigar si el núcleo solicitante reúne los requisitos establecidos en los artículos 197 y 241; si se comprueba que los solicitantes si reúnen dichos requisitos, entonces mandará publicar la solicitud en el periódico oficial y expedirá los nombramientos de los integrantes del Comité Particular Ejecutivo, y remitirá la solicitud a la Comisión Agraria Mixta.

Después de que la Comisión Agraria Mixta emita su dictamen lo pondrá a consideración del Gobernador para que sea éste quien dicte mandamiento y posteriormente ordene su ejecución.

DOTACION COMPLEMENTARIA.

Esta acción tiene mucha similitud con la ampliación de ejidos, la diferencia estriba en que la dotación complementaria se tramita de oficio si después de que se ejecute una resolución -- presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer integralmente las necesidades del poblado. "Cuando los terrenos de labor o laberables restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derechos obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio -- un expediente de dotación complementaria" (artículo 285).

El procedimiento de dotación complementaria se tramita de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación; se inicia -- con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta.

Por lo que aquí no interviene el Gobernador en la recepción de la solicitud, ni en la investigación de la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Su participación empieza hasta que la Comisión Agraria Mixta le somete a su consideración el dictamen, para que posteriormente él emita su mandamiento en un término de quince días, y ordene su ejecución.

Si no dicta mandamiento en ese término, entonces se considera como desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta.

Si el mandamiento que dicte el Gobernador considera que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo solicitante no existen terrenos afectables, notificará este hecho al Comité Particu

lar Ejecutivo y a los propietarios que hubieren sido señalados - como afectables y ordenará que sea publicado el mandamiento en el Periódico Oficial de la Entidad. (párrafo cuarto, artículo 298).

Fracción II del artículo 90.- "Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales."

Creación de nuevos centros de población. "Procede la creación de un nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos." (artículo 244).

El procedimiento agrario de creación de nuevos centros de población se tramita en una sola instancia. Se presenta la solicitud ante el Delegado Agrario, pero también puede tramitarse de oficio, de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes y seguirá su trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los Gobernadores intervienen en este procedimiento agrario, manifestando su opinión respecto de la creación de un nuevo centro de población

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria, formule los estudios y proyectos para la creación del nuevo centro de población, son enviados al Ejecutivo Local, de la Entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro de población, para que en un plazo de quince días manifieste su opinión (artículo 332).

Además de emitir opinión en la creación de nuevos centros de población, debe el Ejecutivo Local contribuir económicamente junto con el Gobierno Federal, para sufragar los gastos de transportación, instalación y créditos para la subsistencia de los campesinos. Su participación y aportación económica se determi-

na en la respectiva resolución presidencial que resuelve la creación de un nuevo centro de población "Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población... indicarán además, las dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y realizar las obras a que se refiere el artículo 248." (artículo 334).

También les corresponde, de acuerdo a su respectiva competencia, colaborar para la elaboración y ejecución de planos para que los nuevos centros de población que se constituyan puedan contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su subsistencia y desarrollo. (art. 248).

Expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

"Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la unidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular". (párrafo primero, -- art. 112).

Este procedimiento también se tramita en una sola instancia, empezando con la solicitud que deberán presentar las autoridades, instituciones oficiales o personas que tengan un interés lícito en promoverla, ante el Secretario de la Reforma Agraria. Posteriormente la Secretaría notificará al Comisario del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial y en el Periódico Oficial de la Entidad.

Posteriormente la Secretaría de la Reforma Agraria pedirá la opinión del Gobernador de la Entidad donde los bienes se en-

cuentren ubicados.

El Gobernador deberá emitir su opinión y rendirla en un plazo de treinta días. La opinión puede ser en el sentido de que no hay oposición de su parte, o bien puede manifestar un punto de vista contrario a la expropiación.

Si dentro del plazo de treinta días el Gobernador no manifiesta su opinión, entonces se considera que no hay ninguna oposición de su parte, y los trámites expropiatorios proseguirán.

Fracción III del artículo 90.- "Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal."

Por lo que a esta atribución se refiere, hemos de mencionar que el Secretario de la Reforma Agraria ha firmado convenios de coordinación entre esa dependencia del Ejecutivo Federal y los Gobernadores de las Entidades Federativas.

El objetivo principal de la firma de estos convenios es el de superar el rezago agrario, según se ha dicho, y acelerar el reparto de tierras para lograr la tranquilidad en el campo, inspirando a la banca la seguridad suficiente para invertir en el campo y recuperar la inversión.

Dichos convenios obligan a los Gobernadores, en su calidad de autoridades agrarias, a dictar las medidas básicas para proceder al desahogo, en primera instancia, del rezago de todos, absolutamente todos, los expedientes relativos a dotación de tierras, restituciones, así como la ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, expropiación de tierras, bosques y aguas.

Determinarán además las propiedades inafectables y la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, todo ésto, con el propósito del Ejecutivo Federal de fortalecer el Pacto Federal.

En cuanto a las obligaciones de los Gobernadores de dictar medidas para proceder al desahogo, en primera instancia, del rezago de los expedientes agrarios, relativos a dotación, restitución y ampliación de ejidos, resulta ser un complemento de la -- atribución señalada en la fracción primera del artículo noveno -- de la Ley de Reforma Agraria, que establece como facultad de los Gobernadores "dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos".

Fracción IV del artículo 9o.- "Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas".

La Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 4o., fracción II, crea un organismo llamado "Comisión Local Agraria", la cual se componía de cinco personas las cuales debían ser nombradas -- por los Gobernadores de los Estados.

Esta misma facultad, de nombrar y remover a los integrantes de la Comisión Local Agraria, fue reiterada en la Ley de Ejidos de 1920; y en los subsecuentes ordenamientos agrarios se siguió facultando a los Gobernadores para ejercer esta atribución.

En el Código Agrario de 1938, se modifica esta facultad de los Gobernadores, y también se cambió el nombre del organismo, -- asignándole su actual denominación "Comisión Agraria Mixta", en razón de que su composición es mixta, pues dos miembros representan al Gobierno Federal, dos miembros representan al Gobierno Local, y un representante de los campesinos.

La Comisión Agraria Mixta se integra con un presidente, un secretario y tres vocales; y a los Gobernadores les corresponde nombrar y remover libremente a sus representantes, uno de los -- cuales le corresponde ocupar el cargo de secretario, y el otro -- representante será el segundo vocal.

El presidente de la Comisión Agraria Mixta es el Delegado -- de la Secretaría de la Reforma Agraria en la respectiva Entidad, y el primer vocal lo nombra la misma Secretaría; el tercer vocal es el representante de los ejidatarios y comuneros.

El artículo 5o. en su último párrafo de la actual Ley Federal de Reforma Agraria establece que el secretario y los vocales, excepto el representante de los campesinos, deben reunir ciertos requisitos, como son: ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, contar con una experiencia suficiente; además no deberá poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades afectables, y no desempeñar cargo de elección popular.

Por lo que al nombrar el Gobernador a sus representantes, -- deberá tener muy en cuenta estos requisitos, porque en muchos ca sos ocurre que los representantes de los Gobernadores en las Comisiones, son amigos o recomendados que poca o nula experiencia tienen en asuntos agrarios, ocasionando el retraso y entorpecimiento de los trámites agrarios en perjuicio de los campesinos.

Fracción V del artículo 9o.- "Expedir los nombramientos a -- los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan -- los grupos solicitantes."

La primera Ley Agraria establecía que los integrantes de -- los Comités Particulares Ejecutivos, deberían ser nombrados por los Gobernadores de los Estados, en su respectiva Entidad. Al -- Comité Particular Ejecutivo le correspondía hacer la entrega pro

visional de los terrenos a los solicitantes de su respectivo lugar de origen.

Esta disposición no sufrió modificación alguna en los subsiguientes ordenamientos agrarios; no es sino hasta la actual Ley Federal de Reforma Agraria en donde se modifica esta disposición, y se establece que los Comités Particulares se integraran por un presidente, un secretario y un vocal, con sus respectivos suplentes, siendo electos en asamblea general por el grupo solicitante.

A los Gobernadores de los Estados les corresponde expedirles los respectivos nombramientos a los integrantes del Comité Particular Ejecutivo. Estos nombramientos los deberán expedir después de que manden publicar la solicitud en el Periódico Oficial de la Entidad.

Si el Gobernador no expide los nombramientos, entonces se dispone que sea la Comisión Agraria Mixta quien deberá hacerlo.

Fracción VI del artículo 9o.- "Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta."

Esta atribución aparece por vez primera en el Código Agrario de 1938, en donde se establecía que a los Gobernadores de los Estados les correspondía poner en conocimiento del Presidente de la República y del Jefe del Departamento Agrario, las irregularidades en que incurran los empleados del mismo Departamento, para que se les exigiera la responsabilidad correspondiente (inciso e, art. 10).

Y en los siguientes ordenamientos agrarios sufre ligeras modificaciones en cuanto a la autoridad o funcionario ante quien debería ponerse en conocimiento la o las irregularidades de los empleados o funcionarios, del entonces Departamento Agrario.

Como casos concretos de lo que les correspondería realizar a los Ejecutivos Locales en relación con las obras de infraestructura, podemos mencionar a la apertura y mejoramiento de las vías de acceso, la introducción y suministro del agua potable.

Desafortunadamente este tipo de planes y las correspondientes industrias rurales no han funcionado en la práctica y todo ha quedado en puros planes.

Colaborar para promover la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidatarios.

El cooperativismo es considerado como una de las fórmulas más valiosas de organización social para el trabajo y para la adquisición de productos de consumo; el cooperativismo en México ha andado y desandado caminos; ha crecido por el apoyo del Estado y ha decrecido cuando las condiciones no le han sido favorables.

En números, la realidad del cooperativismo mexicano es magra: de un total de ocho mil novecientas setenta y cinco cooperativas registradas en 1938, en 1981, sólo estaban funcionando el 37.5 por ciento y entre éstas, las dos terceras partes eran de reciente formación. La participación del movimiento cooperativo en el producto interno está calculada entre apenas el .5 y el 1 por ciento. O sea, que su significación económica, así como su nivel organizativo, están muy por debajo de sus requerimientos y posibilidades.

Pese a ello, los antecedentes en materia de cooperativas en México datan de la segunda mitad del siglo pasado, como en casi en todo el mundo tras los primeros embates de la revolución industrial.

El Presidente Venustiano Carranza proporcionó amplio apoyo para crear la sociedad nacional de consumo. El 21 de enero de -

1927, fue promulgada la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, por el Presidente Plutarco Elías Calles. En mayo de -- 1933 el Presidente Abelardo Rodríguez promulgó una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. Posteriormente, en enero de - 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas, promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas en vigor.

Aun cuando las cooperativas no han tenido resultados muy ha lagadores y satisfactorios, pero la preocupación surgida por la actual crisis, la urgencia de buscar alternativas viables y probadas en la búsqueda de una mejor organización del consumidor, - nos hace pensar que se deben redoblar los esfuerzos para fomen- - tar la creación de cooperativas de consumo en gran escala.

"El Ejecutivo Federal, en coordinación con los Gobiernos de los Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes, promoveran la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidos, que permitan a éstos la adquisición de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones de mercado, y brindarán amplio apoyo a quienes promuevan su constitución". (párrafo primero, art. 188).

A pesar de que las cooperativas no han cumplido cabalmente con su función, los Gobernadores deberían impulsar la formación de cooperativas de consumo integradas por ejidatarios, pues dadas las condiciones económicas por las que atraviesa nuestro - - país, resultaría beneficioso que en las poblaciones rurales se constituyeran este tipo de corporaciones para aprovechar las facilidades que representa el comprar por mayoreo.

La política económica del Gobierno Federal se inclina por - adecuar los precios de los productos de consumo a su real costo de producción, eliminando los subsidios, razón de más para que - los campesinos integren las cooperativas de consumo.

Los Gobiernos locales deberán prestar ayuda financiera a -

los ejidos, para que éstos puedan realizar obras de riego, saneamiento o desecación de tierras de cultivo.

"Cuando en un ejido no haya tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados, y no sea posible concederles ampliación, se procurará aumentarlas abriendo al cultivo superficies que puedan ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación, con la ayuda financiera de los gobiernos de la Federación o de los Estados, de los Bancos oficiales, o bien con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado." (párrafo primero, art. 242).

Emprender cualquiera de estos tipos de trabajo para poder aprovechar terrenos en los cuales no se puede cultivar dadas las condiciones climatológicas o geográficas de los terrenos, es una tarea difícil y muy costosa, pues se requiere del empleo de maquinaria pesada, implementos técnicos, personal capacitado para poder realizar dichos trabajos de rehabilitación de terrenos; y después de haberlos rehabilitado, se deberá realizar trabajos -- adecuados para aprovechar al máximo cada pedazo de tierra rehabilitado.

Actualmente la ejecución de obras de riego corre a cargo exclusivamente del Gobierno Federal, con la perforación de pozos, construcción de presas o de obras que permiten contener las -- aguas pluviales.

Dado lo costoso de las obras de riego, los Gobiernos Estatales por lo general no realizan este tipo de obras, haciendo recaer la responsabilidad en el Gobierno Federal.

Los Gobernadores de los Estados están obligados a comunicar al Registro Público de la Propiedad todas las resoluciones que expidan y por virtud de las cuales se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos.

Esta obligación está contenida en el párrafo primero del artículo 449, y es extensiva para todas las autoridades agrarias, como son: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

De acuerdo a las últimas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario quedó considerado como autoridad en materia agraria.

Por lo que concierne a los Gobernadores, esta obligación deberán observarla en el momento en que manden publicar la solicitud que hayan recibido, ya sea sobre restitución o dotación de tierras, bosques o aguas, o sobre ampliación de ejidos.

El mismo día que manden publicar la solicitud respectiva en el Periódico Oficial de su Entidad, deberán notificar este hecho al Registro Público de la Propiedad de su Entidad, a fin de que realice las anotaciones marginales preventivas. La notificación deberá ser mediante oficio dirigido por correo certificado.

Los Gobiernos estatales opinarán sobre las zonas que deberán reservarse para los servicios públicos, cuando se deslinden y fraccionen las zonas urbanas ejidales.

Las últimas reformas que sufrió la Ley Federal de Reforma Agraria, establece dos nuevas atribuciones para los Gobernadores, aunque en el texto de los artículos se habla de Gobiernos estatales, pero es obvio que se refiere a una intervención directa o a través de una de sus dependencias de dicho gobierno estatal.

Primero nos referiremos al contenido del artículo 92, el cual fue adicionado; se refiere a que los Gobiernos estatales,

en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y los municipios que correspondan, opinarán sobre las zonas que deberán reservarse para los servicios públicos, cuando se deslinden y fraccionen las zonas urbanas ejidales.

Por lo general, en cada Entidad Federativa existe una Dirección o Secretaría de Obras Públicas, dependiente del Ejecutivo Local, la cual se encarga entre otras cosas, de elaborar planes de desarrollo urbano para su respectiva Entidad.

Participar en el Consejo de Administración de las empresas silvícolas mixtas.

Esta atribución la encontramos en el párrafo cuarto, inciso c, fracción II, del artículo 138; primeramente se refiere a que los ejidos que tengan superficies desforestadas o susceptibles de cultivo forestal, y carezcan de recursos económicos y técnicos para realizarlos, podrán asociarse con industrias dedicadas al aprovechamiento integral del bosque, con la prelación establecida en el párrafo segundo de este inciso, con la finalidad de hacer las plantaciones que garanticen a dichas industrias el suministro de la materia prima."

Por lo que al constituirse las empresas silvícolas mixtas tendrán un Consejo de Administración. Y se dispone que el Gobierno de la Entidad correspondiente participará en el Consejo de Administración de dichas empresas silvícolas mixtas que se constituyan en su respectiva Entidad; y también podrá participar con capital si así lo desea.

El Consejo de Administración se compondrá en forma íntegra con representantes del núcleo ejidal, de la industria de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno de la Entidad correspondiente.

Al Consejo de Administración le corresponde establecer los sistemas de supervisión y control, y promoverá la producción y productividad de las plantaciones silvícolas.

Vamos ahora a referirnos a una atribución que aunque no se refiere expresamente a los Gobiernos Locales, pero creemos que sí puede hacerse extensiva a ellos.

"Los ejidos podrán establecer centrales de maquinaria, por sí o en asociación con otros ejidos, para proporcionar servicios a sus explotaciones; en ambos casos las operaciones serán reglamentadas por la asamblea, con la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuando ésto no sea posible, el Estado procurará su establecimiento y dará el servicio a través de alquileres o máquinas mediante tasas económicas". (art. 150).

En el panorama general del campo mexicano encontramos que muy pocos son los núcleos ejidales que están organizados y pueden adquirir maquinaria que les permita trabajar eficazmente la tierra, utilizando los adelantos de la tecnología agrícola.

En la mayoría de los núcleos todavía prevalece la desorganización entre los campesinos, ocasionando que los pocos recursos que como ayuda al campo se destinan, no sean aprovechados debidamente.

Se establece que cuando los ejidos no puedan establecer centrales de maquinaria, el Estado deberá procurar establecer dichos servicios de centrales de maquinaria para usos agrícolas.

Al referirse este artículo al Estado, tal parece que se refiere al Gobierno Federal, por lo que no precisamente es una atribución que les corresponda a los Ejecutivos Locales; pero creemos necesario que esta atribución debe hacerse extensiva a los Gobiernos Estatales, para que sumando esfuerzos con la participación del Gobierno Federal se logren establecer centrales de

maquinaria agrícola en cada Entidad Federativa que permita prestar servicios efectivos a las actividades agropecuarias.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Los Gobernadores de los Estados han desempeñado un papel importante en la Reforma Agraria de nuestro país; desde los inicios de la misma, y en las primeras proclamas y leyes -- agrarias se les asignó la importante tarea de ser los ejecutores de los repartos de tierras a los núcleos de población solicitantes, dándoles la posesión provisional de las tierras solicitadas. Pero por otra parte no podemos soslayar que en algunas ocasiones fueron ellos los principales obstáculos para que los repartos de tierras no se realizaran.
- 2.- En la medida en que los Gobernadores cumplan y observen las disposiciones legales para la tramitación de los expedientes agrarios, en su primera instancia, se podrá disminuir en gran medida el llamado rezago agrario.
- 3.- Tratándose de solicitudes de restituciones, los Gobernadores de los Estados no deberían mandar comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos establecidos en los artículos 195 y 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que en estas disposiciones se establecen los requisitos que deberán reunir los núcleos solicitantes cuando se trate de dotaciones.
- 4.- Los núcleos de población que soliciten tierras por la vía de dotación deben procurar que al presentar su respectiva solicitud, también acompañen todos aquellos documentos e información que les sea posible reunir y que sirva para apoyar la procedencia de la misma, para contribuir a que el Gobernador acelere la investigación y así poder determinar, en el plazo legal, sobre la procedencia de la solicitud.
- 5.- La Ley Federal de Reforma Agraria, en sus recientes reformas, ha investido de mayores facultades a los Gobernadores en relación con la tramitación de las solicitudes agrarias

en primera instancia, ya que se ha establecido que sean -- ellos quienes decidan, o más bien, determinen, previa com-- probación, de que las solicitudes agrarias presentadas reu-- nan los requisitos de Ley, tratando con ésto de que se evi-- te dar trámite a solicitudes improcedentes que distraen re-- cursos y personal en forma innecesaria. Y además logrando - con ésto que las peticiones procedentes sean tramitadas den-- tro de los plazos legales.

- 6.- Para evitar confusiones o dilaciones en la tramitación de - los expedientes relativos a restitución, sería conveniente que el párrafo segundo del artículo 272 fuera adicionado en el sentido de que se exceptúe de la investigación que deba realizar el Gobernador para comprobar si procede o no la so-- licitud; en virtud de que la Ley establece otro tipo de re-- quisitos distintos a los de la dotación.
- 7.- La precaria situación económica de la mayoría de los ejida-- tarios y comuneros, las necesidades del país y particular-- mente la necesidad de aumentar la producción de las tierras ejidales, hacen que se requiera de un mayor impulso por par-- te de las autoridades, entre las cuales debe destacarse el apoyo de los Gobernadores, para que sean los que tomen medi-- das tendientes a lograr la superación del ejido y aumentar la producción de productos agropecuarios.
- 8.- Es necesario que los Gobernadores tomen conciencia y adop-- ten las medidas necesarias que permitan contribuir a la or-- ganización económica del ejido, mediante las siguientes ac-- ciones:
 - a) Rescatar las tierras erosionadas mediante trabajos de - roturación;
 - b) Establecer parques de maquinaria agrícola destinada a - realizar los trabajos de rescate de tierras erosionadas;

c) Ejecutar obras de riego;

d) Fomentar la creación de empresas silvícolas mixtas para obtener un buen aprovechamiento de los recursos forestales;

e) Vigilar y exigir a los ejidatarios para que utilicen y exploten al máximo los sistemas de riego existentes en su entidad;

f) Establecer unidades de asesoría técnica para que orienten al ejidatario con el propósito de que utilice semillas mejoradas, fertilizantes adecuados y diversificación de cultivos;

9.- Los Gobernadores de los Estados deben contribuir a que se logre el desarrollo económico del campo, realizando y disponiendo de los recursos necesarios para llevar a cabo los trabajos y acciones para hacer producir la tierra y modificar las condiciones desfavorables en las que tienen que desarrollarse actualmente las actividades agrarias, completando con ésto el papel inicial que les han otorgado las leyes agrarias: repartidores de tierras.

B I B L I O G R A F I A

- BARBA GONZALEZ, SILVANO.- "La Lucha por la Tierra", México, 1977.
- BASSOLS, NARCISO.- "La Nueva Ley Agraria", México, 1927.
- BURGOA, IGNACIO.- "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial -
Porrúa, México, 1982.
- CARPISO, JORGE.- "Federalismo en Latinoamérica", UNAM, México, -
1973.
- CHAVEZ PADRON DE V., MARTHA.- "El Derecho Agrario en México", -
Editorial Porrúa, México, 1964.
- CUEVA, MARIO DE LA.- "Derecho Constitucional Mexicano", Edito-
rial Porrúa, México, 1980.
- FABILA, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Ed. Ban-
co Nacional de Crédito Agrícola, México, - -
1941.
- FLORES, EDMUNDO.- "Tratado de Economía Agrícola, Ed. Fondo de --
Cultura Económica, México, 1980.
- FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, -
1978.
- GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL.- "Apuntes para una Teoría del Derecho
Agrario Mexicano", Ed. Jus, México, 1978.
- GONZALEZ NAVARRO, MOISES.- "Raza y Tierra", Ed. El Colegio de Mé-
xico, 1970.
- HELLER, HERMAN.- "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económi-
ca, México, 1971.
- IBARROLA, ANTONIO DE.- "Derecho Agrario, El Campo Base de la Pa-
tria", Ed. Porrúa, México, 1972.
- IZAGA, LUIS S.J. .- "Elementos de Derecho Político, Ed. Bosch, -
Barcelona, T. II.
- LANZ DURET, MIGUEL.- "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Con-
tinental, México, 1972.
- LEMUS GARCIA, RAUL.- "Derecho Agrario Mexicano", Ed. Limsa, Méxi-
co, 1978.
- LEMUS GARCIA, RAUL.- "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada",
Ed. Limsa, México, 1979.

- LUNA ARROYO, ANTONIO.- "Derecho Agrario Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1973.
- MANZANILLA SCHEAFFER, VICTOR.- "Reforma Agraria Mexicana", Ed. Porrúa, México, 1972.
- MARTINEZ GARZA, BERTHA.- "Los Actos Jurídicos Agrarios", Ed. Porrúa, 1976.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Sistema Agrario Constitucional" -- Ed. Porrúa, México, 1972.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Problema Agrario de México", Ed. - Porrúa, México, 1966.
- MOLINA ENRIQUEZ.- "Esbozo de la Revolución Agraria", México, 1956.
- RENA MOGUEL, ALEJANDRO.- "México y su Reforma Agraria Integral", Ed. Antigua Librería Robledo, México, 1962.
- ROUAIX, PASTOR.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Puebla, 1945.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- "Ciencias Políticas", Ed. Porrúa, México, 1977.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1978, T. I y II.
- SILVA HERZOG, JESUS.- "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", México, 1959.
- SILVA HERZOG, JESUS.- "Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana", México, T. I, II y IV.
- SILVA HERZOG, JESUS.- "El Pensamiento Económico en México", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1975.
- ZARCO, FRANCISCO.- "Historia del Congreso Constituyente de 1857", Edición acordada en Veracruz por el C. Presidente Constitucionalista VENUSTIANO CARRANZA, Imprenta I. Escalante, S. A., México, 1916.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de 1917.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley de Fomento Agropecuario.

Ley Federal de Aguas.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Código Penal.

Código Federal de Procedimientos Penales