

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**NARCISO BASSOLS COMO ARMONIZADOR
Y RECOPIADOR DE LOS PROCEDIMIENTOS
RELATIVOS A DOTACIONES Y
RESTITUCIONES DE TIERRAS**

LIBRERIA AUTENTICA
20 JUN 1970

T e s i s

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

ADOLFO AGUILAR QUIROS

MEXICO D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA
DIRECCION DEL SEÑOR LICENCIADO DON RAUL
LEMUS GARCIA DIRECTOR DEL SEMINARIO DE -
DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO**

INTRODUCCION

CAPITULO I. - PLANTEAMIENTO DE LAS LEYES AGRARIAS DESPUES DE LA REVOLUCION.

- a). - Don Luis Cabrera como inspirador de la Legislación Agraria. - Iniciativa de Ley en 1912.
- b). - Don Venustiano Carranza. - Su Régimen Constitucionalista.
- c). - Ley del 6 de enero de 1915. - Su forma, ideales, composición. - Sujetos de Derecho Agrario. - Procedimientos. Autoridades.

CAPITULO II. - FINES SOCIALES DE LA CONSTITUCION EN SU ARTICULO 27 Y SU RELACION CON LOS ARTICULOS 14 y 16.

- a). - Limitación de la extensión de la Propiedad Privada.
- b). - Garantía a la propiedad privada de acuerdo con la Constitución y Leyes reglamentarias.
- c). - Sanción a la misma propiedad cuando viola la Suprema Ley y las leyes reglamentarias.

CAPITULO III. - IDEAS, PROYECTOS Y OBRA DEL LIC. NARCISO BASSOLS.

- a). - Semblanza del Lic. Narciso Bassols como Pedagogo y Jurista.
- b). - Labor de recopilación, coordinación y armonía en la elaboración de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927.

- c).- Forma, fondo y concepto social de Bassols vertidos en esta Ley.
- d).- La exclusión de categoría política para los efectos de dotación y restitución de tierras.
- e).- Los núcleos de población.
- f).- Procedimientos.

CAPITULO IV. - ESTRUCTURA DEL JUICIO AGRARIO.

- a).- Requisitos de forma.
- b).- Requisitos de fondo.
- c).- Derechos individuales dotatorios y restitutorios.
Derechos colectivos dotatorios y restitutorios.
- d).- Procedimiento dotatorio y procedimiento restitutorio.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

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

Un México Nuevo está en acción; es un México Nuevo porque, ya que ha sido liquidada la etapa política anterior a la Revolución de 1910, fluyen abundantes fertilizantes de energía creadora de bienestar en todos y para todos los lugares de nuestra Patria.

Repudiada por los hombres de las fábricas, los campos de la ---branza, las oficinas y las escuelas, la dictadura vitalicia marchó al desierto y allí quedó caduca con toda su época. De 1910 adviene este México Nuevo donde el Trabajo y la Cultura integran la dualidad fundamentalmente organizadora.

En este cambio radical de las estructuras de la plutocracia, ---substituídas por el establecimiento social de nuevas formas de existencia afines con la naturaleza del hombre cuyo ser personal se trasladan a lo colectivo, se ilumina espléndida la figura del Sr. Lic. Narciso Bassols como el arquitecto jurídico de más relevancia en Materia Agraria quien se impuso la dura y fatigosa tarea de recopilar, armonizar, estructurar y dar vida a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, cristalización y patrón de nuestras pasadas, presentes y futuras Legislaciones Agrarias.

Casi a cuarenta años de la culminación de tan meritisíma labor, existe ya una nueva tierra con una población campesina joven, con nuevos

problemas y nuevas inquietudes que reclaman el mayor interés económico productivo, mismo que, si bien los Códigos Agrarios de 1934, el de 1939 y el de 1942 vigente a la fecha han tratado de resolver, actualmente resultan inadecuadas e ineficaces para proporcionar y asegurar a la tierra y al campesino los elementos necesarios para aumentar su productividad con voluntad, con amplitud, con plan de alcances universales, de acuerdo con las relaciones cada vez más íntimas a que nos obliga el convivio social con todos los países de la Tierra, muchos de los cuales se encuentran presionados por la miseria.

Por suerte nuestra, México es un país de excepción donde una Constitución Política felizmente elaborada, de acuerdo con el alma obrero-campesina que le dió vida, propugna por una economía de fácil accionamiento, en cuanto a la suma inmensa de capitales invertidos o en circulación. La época de los usufructos individualistas, productora de hambrientos, por lógica, ha terminado, arrastrada por las ideas barrereras de la Revolución. Tiempo es de que en una nueva etapa evolucionante, vuelva a sacudirse de nuestra Legislación Agraria el sedimento molesto de abusos e injusticias que podrían constituir a la larga otro lastre de inconformidad en el seno de nuestra población campesina y todo a sabiendas de juristas doctos en la Materia Agraria en posibilidades de prevenir a tiempo tan lamentable situación.

Nuestro movimiento libertario no fué exclusivo de una clase, sino una Revolución de clases en cuyo desarrollo los campesinos y los obreros fueron el núcleo marco de la contienda que cristalizó en sus ---

ideales Tierra, Justicia y Libertad encomendados a Jurisperitos, Maestros y Técnicos cuya obra bien puede servir ahora de ejemplo.

Para identificarse con la Revolución no es necesaria otra disciplina que la del trabajo constante y dentro del trabajo, la garantía que fije un Derecho a vivir como seres humanos, lo mismo en nuestra Patria que fuera de ella.

C A P I T U L O I

**PLANEAMIENTO DE LAS LEYES AGRARIAS DESPUES DE LA
REVOLUCION**

a).- Dn. Luis Cabrera como inspirador de la Legislación Agraria.

Iniciativa de Ley en 1912 .

Alboreaba el presente siglo en la aparente quietud que precede a la tempestad y la situación social, política y económica no era para - menos que constituir el fermento revolucionario gestado en el acapara- do y empobrecido agro de México, escenario ensangrentado de la dicta- dura porfirista, quien había puesto el poder en manos de los explotado- res del Pueblo, reduciendo al trabajador a la condición más miserable, como lo fué obligándolo a desarrollar duras labores de sol a sol a cam- bio de un jornal ínfimo de \$ 0.25. (1)

Múltiples causas originaron, (entre otros problemas, el Agra- rio) la chispa fecunda de la inconformidad que una vez más iba a encen- der la llamarada luminosa de otro proceso revolucionario en nuestra - Patria, pero, preponderantemente, hemos de señalar dos circunstan- cias principales:

EL PEONISMO: esclavitud de hecho y de derecho, que encade- nó al trabajador del campo a la tierra misma que laboraba, y no solo- a él, sino a su descendencia.

EL HACENDISMO: propiedad ilimitada de la tierra, apoyada- por la fuerza pública con el goce de todas las comodidades y de la cul- tura con la explotación que el orden jurídico y político dispensaba a -- sus detentadores. (2)

(1) Octavio Paz "El Peón durante el Porfirismo" - Crisol No. 21

(2) Año II, Tomo IV. Sept. de 1930 - México.

Andrés Molina Enríquez. "Los Grandes Problemas Nacionales" 1909 - Págs. 86, 90.

En este fondo se desenvuelven los iniciadores del movimiento agrario, tales como Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Francisco I. Madero, Emiliano Zapata y Dr. Luis Cabrera, siendo este patriota, en particular, quien ataca abiertamente las causas principales del problema agrario que acabamos de señalar, pues pensó modificar la propiedad agrícola escindiendo el latifundio y mejorando la condición de los trabajadores del campo dotándolos o restituyéndoles sus tierras, siempre en respeto de la propiedad privada, conservando e incrementando la pequeña propiedad agrícola para reforzarla en lo social y en lo económico.

Nacido y criado en el campo, fué Don Luis Cabrera un mentor que instruyó en el medio rural antes de obtener su título de Abogado y siendo como lo fué persona de clara inteligencia, ingenio agudo, basta cultura y alto sentido humanitario al convivir y enseñar a los desheredados, no fué cosa rara que emergiera en los momentos álgidos del estremecimiento revolucionario que convulsionó al país como voz autorizada, mesurada y firme en el seno de aquella histórica XXVI Legislatura en la que se pudo emitir, por vez primera, la libre voluntad de un pueblo, pues el hecho de encontrarse integrado aquel Congreso con elementos de todas las ideologías, era sello indudable de la pureza en su elección y del deseo vehemente de encauzar al País dentro de un régimen de legalidad orgánica.

Los cinco puntos básicos del Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados el 5 de Diciembre de 1912 por el Lic. Cabrera, —

establecieron los fundamentos de la Legislación Agraria y fueron los puntos de partida para el desarrollo de una intensa actividad en materia Agraria.

Recordando todo el fracaso que significó el sistema ejidal de la Colonia por haber sido integrado generalmente por terrenos de monte o pastales para el ganado de los indios con una extensión de una lengua cuadrada, propuso la reconstrucción del ejido, pero con el destino de sostener la vida de los pueblos, protegiéndolos con prohibiciones -- que los librara de su enajenación, tomando la tierra de donde la hubiese, ya por medio de la compra, de expropiación o arrendamiento forzoso, instituyendo así la creación del ejido como de utilidad pública. (3)

Propuso en su proyecto de Ley igualar la grande y la pequeña propiedad por medio de medidas fiscales tendientes a fraccionar el latifundio con el impuesto. (4)

Advocó la explotación del ejido como medio de completar el salario del campesino para el efecto de que obtuviera mayores ganancias, indicando que podría el trabajador del campo emplear los meses que no laboraba la tierra, dedicarse a labores conexas, tales como el corte de maderas, aprovechamiento de plantas industriales, reproducción de-

(3) Luis Cabrera. - "La Reconstrucción de los Ejidos como medio de surpimir la esclavitud del Jornalero Mexicano", Méx. Tip. Fidencia S. Soria. - 1913. - Pág. 6.

(4) Antonio Sarabia. - 1914 Folleto Méx.

las especies silvestres o confección de enseres rústicos que le rindie--
ran una entrada extra a su trabajo como jornalero.

Es muy interesante advertir el tono recio con que afirmó el re--
peto al régimen de la propiedad para no tratar siquiera de transformar--
lo ni subvertirlo, apuntando grandes reformas sociales propuestas pre--
cisamente en los momentos de agitación social y plasma en el segundo --
artículo de su Proyecto, las facultades que deben conferirse al Ejecuti--
vo de la Unión para expropiar las tierras necesarias en las que se debi--
gan reconstruir los ejidos de los pueblos que las necesitaran o para au--
mentar la extensión de las ya existentes.

El artículo Tercero del mismo Proyecto recomendó la reconst--
rucción de los ejidos en los mismos terrenos que los hubieran consti--
tuido anteriormente, de ser posible.

Reconoció que, en su mayor parte, las propiedades de grandes
extensiones de tierras estaban amparados por titulaciones de legalidad--
aparente, y consideró que la importancia de la cuestión agraria era tal,
que debería estar por encima de la más alta Justicia, Justicia de inda--
gaciones y averiguaciones de lo que hubiera en el despojo de que habían
sido víctimas los pueblos, y, así, no era el caso de que las clases pro--
letarias tuvieran que aguardar por la resolución de procedimientos di--
latados declarando, a modo de aquellos famosos Decretos de Dn. José
Ma. Morelos y Pavón, "que era imperativo de la situación, saltar por"

"encima de las consideraciones jurídicas y tomar la tierra de donde la hubiera" (5)

Esta expresión suya fué de lo más combatida por la franqueza de su dicción, que no contenía siquiera un asomo delictuoso como se quiso hacer aparecer, pues el Lic. Cabrera aclaró a sus objetantes y muy especialmente al Partido Católico que: "por tomar tierra de donde la hubiera" no debería interpretarse como "robar tierra de donde la hubiera", pues implícita en la acción de la expropiación, compra o arrendamiento forzosos, va la indemnización correspondiente al afectado por esta necesidad de orden público.

Este discurso de Don Luis Cabrera fué de contenido puramente agrario y tuvo la virtud de sintetizar en un programa concreto, todas las aspiraciones del pueblo mexicano latentes en todas las épocas de su Historia, presentando, de una manera cruda, el drama de México como un drama social que conmovía precisamente a las clases campesinas del País.

Pero por desgracia, no obstante su brillante esfuerzo, el régimen maderista se desmoronó, tal y como él mismo lo había previsto con su gran visión al hacer el análisis de la situación por la que atravesaba el País y por lo que dijo que "no le daría ni tres meses más de -"

(5) Luis Cabrera. " Discursos " .- 1912 Cámara de Diputados.

"duración al Gobierno", lo cual sucedió, pues los Tratados de Ciudad Juárez sólo significaron una transacción de la revolución con el antiguo régimen y bien pueden compararse al Plan de Iguala o con los Tratados de Córdoba, donde el antiguo régimen transigió con el nuevo, pero sólo en perjuicio de éste. (6)

Así, el rechazo obstinado de su Proyecto, fué motivado por -- intereses reaccionarios renuentes a dejar escapar una riqueza constituida por sus tierras ociosas o mal laboradas, fundándose en derechos hereditarios de dudosa legitimación, en resoluciones de tribunales venales o en la rapiña que el fragor de la lucha revolucionaria pudo encubrir transitoriamente.

(6) Luis Cabrera. - " Discursos " . - 1912. - Cámara de Diputados.

b) .- Dn. Venustiano Carranza .- Su Régimen Constitu-
cionalista .

El derrumbe estrepitoso que originó la caída del Gobierno de -
Dn. Francisco I. Madero al golpe del zarpazo inmisericordioso y cana-
lla del usurpador Victoriano Huerta al inicio del año de 1913, conmovió
el alma de los irredentes los que, espoleados en un viril movimiento -
rebelde en contra del crimen y la felonía, encontraron en el Varón de -
Cuatro Ciénegas, Gral. Don Venustiano Carranza, por entonces Gober
nador del Estado de Coahuila, el Caudillo de la Justicia que los condu-
ciría al triunfo en medio de otra cruenta lucha fratricida para erigir la
organización política del país por medio del Plan formulado en la Ha--
cienda de Guadalupe y por medio de otro Congreso Constituyente.

En esta segunda fase de la Revolución se advierte una finalidad
muy superada a la anterior, posiblemente como el resultado de una ex-
periencia más madura de quienes la iban a seguir.

Sin embargo, al iniciarse, no encuentra las causas reales y --
verdaderas que la conducirían a su triunfal destino histórico.

Efectivamente, en el Plan de Guadalupe se insiste en resolver
una cuestión de orden político, como lo era el tratar de restaurar el -
orden constitucional que se consideraba roto con los asesinatos del Pre
sidente Madero y del Vice-Presidente Pino Suárez.

Se trata pues de combatir desde un punto de vista político y --
moral, el régimen militarista del usurpador Huerta, sin vislumbrarse

todavía con claridad, el carácter social de la Revolución. (7)

Aún entonces se hace caso omiso de las brillantes ideas expuestas por Dn. Luis Cabrera; se habla de la cuestión social por accidente; intervienen los políticos que sirvieron alguna vez al antiguo régimen y que están convencidos de que las revoluciones culminan en brillantes exposiciones literarias, plenos de floridas expresiones dirigidos a satisfacer las pueriles aspiraciones de quienes forman parte sustancial del pueblo, y, por lo tanto, son ajenos a su redención.

Dn. Venustiano Carranza, durante las primeras etapas del movimiento que él jefaturara, insiste en darle aspecto constitucionalista, pero no con el propósito fundamental de proporcionarle precisamente un nuevo orden jurídico a la Nación, sino de restaurar el antiguo y es evidente que, en todos los programas, en toda la correspondencia oficial proveniente del carrancismo, nacional e internacional, van determinadas las ideas de la restauración de la Constitución de 1857.

Con la circunstancia anotada, es imperativa la presencia de los fenómenos de la inconformidad dentro del seno del grupo carrancista para que el Primer Jefe Constitucionalista advierta que está incurriendo en los mismos errores que cometió el Presidente Madero al no transmitirle a su Revolución su verdadero contenido social.

Son Emiliano Zapata en el Sur y Francisco Villa en el Norte -

(7) Documentos de la Revolución Mexicana. - Biblioteca Enciclopédica Popular Págs. 67 a 70.

las tenazas que ponen en peligro su alta investidura.

Son Villa y Zapata la representación del impulso y energía de las fuerzas que tradicionalmente integran y hacen la revolución del campesinado.

Es preciso en el acierto Dn. Andrés Molina Enríquez cuando en su tesis divide a la Nación Mexicana en tres grupos fundamentales, - Sometidos, Incorporados y Dispersos.

Sometidos, fueron los que soportaron el peso de la invasión hispana y la conquista, lo cual mató sus ánimos y sus aspiraciones convirtiéndolos en una raza indefinida, eliminada del grupo corriente de la cultura y de la civilización; tales eran las huestes carrancistas y en la Mesa Central.

Incorporados: aquellos a quienes no pudo someter la Conquista y hubieron de refugiarse en las agrestes montañas del Sur hasta las costas del Pacífico y al Oriente, a través de la Sierra Madre del Este, sin que sobre ellos pudiera hincarse las garras de la codicia y la explotación ni someter su espíritu el Conquistador.

Los dispersos se integraron con los hombres que huyeron a los desiertos del Norte, permaneciendo dentro de su forma de vida, sin que los rigores de la conquista pudieran afectarles: son los villistas.

Estos tres núcleos integran la simiente de los grupos que se

manifiestan en la Revolución Carrancista y explican la actuación de este movimiento precisamente constitucional y jurídico y qué fué el medio de su triunfo, pues todo este conglomerado estaba sometido al rigor de las mismas necesidades.

El orden jurídico que se necesitaba era imprescindible para dar un cauce de carácter legal al estado de confusión ideológica que las diversas necesidades en gentes de tan diversos climas, configuración geográfica y humana, las había llevado a empujar las armas y es el sentido social de la Revolución el que se impone.

De no haber sido así, la Revolución Carrancista hubiera degenerado en la anarquía más completa y es por ésto que logra imponerse el grupo legalista representado por Dn. Venustiano Carranza, en cuyo fondo se mueve de manera prominente, la figura del Gran Jurista de la Revolución: Don Luis Cabrera.

Villa era partidario de encontrar el remedio para la miseria del pueblo en la dádiva, pero sin llegar a la solución verdadera.

A Zapata le preocupó la esclavitud del campesino y su solución era el apoderamiento violento de la tierra, enarbolando el Plan de Ayala. (8)

Con fundamento en las ideas de Dn. Luis Cabrera, el carrancismo planta la simiente de la reforma social dictando en el puerto de -

(8) Andrés Molina Enríquez. - "La Revolución Agraria".

Veracruz, el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria, la cual viene a justificar ampliamente la revolución iniciada por Dn. Francisco I. Madero en 1910 y que aún tiene su bandera y su programa.

c).- Ley del 6 de enero de 1915.- Su Forma, Ideales y Composición.
Sujetos de Derecho Agrario.- Procedimientos.- Autoridades.

Esta Ley es producto de la fuerza social que, recogiendo el pasado histórico de México, lo vierte en unas cuantas líneas para resolver uno de los problemas fundamentales de nuestra Patria, el de mayor trascendencia, en un alarde de tecnicismo verdaderamente genial, muy diferente a las Legislaciones ampulosas y rebuscadas como la de Indias o la de Apatzingán, pues esta Ley polariza en el ambiente Nacional, toda nuestra tradición ligado a las condiciones presentes y es por ello que se vuelve a encontrar la dotación y la restitución de tierras y todas aquellas medidas que se dictaron tendientes a resolver el problema del indio que forma en su mayor parte, la masa campesina del país encontrando así la fórmula que lleva la Reforma Agraria hasta el solio Constitucional, formando parte de él en el Artículo 27, provocando una discusión doctrinaria entre los juristas: unos partidarios de que la Ley fuera reformada con el objeto de suprimir las dotaciones provisionales, que era precisamente el alma de la Reforma Agraria y otros convencidos de que la Ley debería quedar impresa en la Constitución, para, tal como se había dictado.

Tal discrepancia motivó la intervención de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que decidió su interpretación porque quedara inserta en nuestra Suprema Ley, tal como se dictó. (9)

Ya con estos antecedentes nos podemos dar cuenta del valor de la Ley del 6 de Enero de 1915 en lo referente a su ideología, a su --

(9) Adiciones al Plan de Guadalupe - Veracruz 1915. - Págs. 7 a 13.

perfección y a su trascendencia, al apagar esa sed de tierra por parte - de los trabajadores del campo y viniendo a equilibrar así el continuo ma- lestar convertido en movimiento armado que tantas veces generó la in- conformidad de los desheredados.

Inconformidad tan justificada por el despojo de los terrenos - de propiedad comunal o de repartimiento que fueron concedidos a los in- dios durante la Colonia despojo de terrenos al individualizar la propie- dad comunal de acuerdo con las Leyes de Desamortización; con las con- cesiones o ventas efectuadas con pretexto de apeos o deslindes hechos - por las Compañías Deslindadoras, invadiéndose a los pueblos en las tie- rras que tenían para subsistir.

Inclusive el Artículo 27 Constitucional de 1857, negó a los -- pueblos de indios, capacidad legal para adquirir o administrar bienes - raíces, careciendo, por tanto, de personalidad jurídica apta para hacer valer sus derechos cuando fuera necesario. (10)

Frente a la ilegalidad, desprovista de contenido moral, que - encarnaba el Gobierno espúreo de Victoriano Huerta, triunfó el movi- miento revolucionario encabezado por Dn. Venustiano Carranza, quien, si en un principio trataba de justificarse dando a su rebelión el matiz de una simple rectificación política logrado el triunfo materializó el ideal social que exigía el pueblo, con la promulgación de leyes como la del -

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - 1857.

6 de enero de 1915, después de que el Gral Villarreal había puesto al habla con Emiliano Zapata, el cual le propuso que la única manera --- efectiva de pacificar el país, era el sometimiento incondicional del Primer Jefe Constituyente al Plan de Ayala, así como la confirmación -- que debería hacer el señor Carranza, sobre los repartimientos efectua dos por Zapata, de acuerdo con su Plan. (11)

Es fácil deducir que Carranza, siendo política y militarmente más fuerte que Zapata, no aceptara dichas condiciones, dedicándose a fortalecer su régimen buscando adeptos sobre la clase campesina y dictando así la Ley que los habría de colmar en sus reivindicaciones sociales, haciendo firme y justificada su actuación al demostrar que era él el Caudillo que encarnaba la convicción general del pueblo mexicano y, por lo tanto, su Revolución no era una violación al Derecho, sino -- única y exclusivamente, creación del mismo.

Como base de las posteriores Leyes Agrarias, la Ley del 6 de Enero de 1915 contiene las siguientes :

1.- Declara nulas todas las enajenaciones de tierras y aguas así como montes pertenecientes a los pueblos que hubieran sido hechas en contravención de la Ley del 25 de Junio de 1856; las concesiones, -- composiciones o ventas efectuadas desde el día 10. de Diciembre de 1876 hasta la fecha del Decreto con las cuales se hubieran invadido y ocupado

(11) Jesús Silva Herzog "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Fondo de Cultura Económica.- 1959.- Pág. 226.

ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimientos o de cualquier otra - clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías o comunidades y todas las diligencias de apeo y deslinde practicadas en el mismo período por compañías, jueces u otras autoridades, con los que se hubieran ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra -- clase pertenecientes a los mismos núcleos de población rural.

2.- La división y reparto que se hubieran hecho legítimamente entre los vecinos de esta población y en la que hubiera habido algún - vicio, solamente podría ser nulificada, cuando así lo solicitaran las dos terceras partes de los vecinos.

3.- Los pueblos que carezcan de ejidos que no pudieran haber logrado su restitución, necesitando, podrían obtener que se les - dotara de terrenos suficientes para reconstruirlos conforme a las necesidades de cada población, expropiándose, por medio del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encontrara - colindante a los pueblos interesados.

4.- Las solicitudes se presentarían ante las autoridades civiles que el Decreto determinara, pero en los casos en que, por falta - de comunicaciones o por el estado de guerra se dificultara la acción -- gubernamental, las solicitudes podrían ser presentadas ante los Jefes Militares que estuvieran autorizados especialmente para ello por el en - cargado del Poder Ejecutivo y las cuales serían resueltas y ejecutadas

de inmediato por los Comités Particulares Ejecutivos, considerándose provisionales. (12)

Otorgó capacidad para la dotación y la restitución de las tierras que se tienen señaladas, a los grupos de individuos instalados permanentemente en un lugar, que es lo que constituye a los pueblos y los cuales estuvieran dedicados, como su ocupación habitual y principal, para la obtención de los artículos de primera necesidad indispensable para su existencia, del laboreo de la tierra.

Igualmente reconoce como sujetos del Derecho Agrario con facultades para obtener parcela o unidad dotatoria, creación de nuevos poblados o acomodo en las tierras ejidales excedentes, al individuo de dieciocho años soltero o al de cualquier edad estando casado.

El procedimiento para obtener la dotación o la restitución de ejidos era el siguiente:

El pueblo pretendiente debería dirigirse al Gobernador del Estado respectivo o al Jefe Militar autorizado en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuera posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

Tratándose precisamente de restitución era indispensable acompañar, junto con la solicitud, los documentos suficientes para acreditar el derecho para obtenerla.

(12) Lucio Mendieta y Núñez. - "El Problema Agrario de México". - Pág. 194.

El Jefe Militar o el Gobernador acordaban o negaban la restitución oyendo el parecer de la comisión denominada: Comisión Local -- Agraria y en el caso de que la resolución fuera favorable, los Comités Particulares Ejecutivos se encargaban de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos a sus nuevos poseedores.

Como Autoridades Agrarias se reconocieron, en primer lugar al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados en sus respectivas jurisdicciones; a los Jefes Militares de las distintas Zonas -- en que se dividía el País en materia de Guerra; al Jefe del Departamento Agrario; al Secretario de Agricultura y Fomento y estableció como órganos Agrarios para la resolución de todos los asuntos del Ramo a la -- Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria para cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Entidad fueran necesarios para llevar a efecto las resoluciones.

La labor encomendada a la Comisión Nacional Agraria dentro del Procedimiento se reducía a la de un Tribunal de Revisión cuando pasaban a su vista, a fin de considerar lo ejecutado por las autoridades -- Agrarias de los Estados o de los Territorios en su caso.

Una vez con la aprobación de la Comisión Nacional Agraria, -- el expediente se turnaba al Presidente de la República, a fin de que expidiera los títulos de propiedad en favor de los pueblos peticionarios --

que hubieran resultado beneficiados, de los cuales gozaban en común de los terrenos que les hubiesen sido restituidos o de los que ya se les hubiesen dotado, mientras que, una Ley especial, establecía la forma en que debería efectuarse el reparto entre los ejidatarios.

Previene también esta Ley el caso de que las tierras que --- eran indispensables para las dotaciones y restituciones que hemos mencionado anteriormente, fueran tomadas de las haciendas colindantes -- con los poblados pretendientes, para que, de esta manera, se cooperara a la destrucción de los latifundios y concediéndoles el término de un año, a los propietarios afectados que estuvieran inconformes, para acudir ante los Tribunales de Justicia, si es que llegaran a suponer que el procedimiento por el que se consideraran dañados, hubiera sido ilegal.

Pero también, y con mucha destreza, se previno que, si llegara a obtener el afectado una sentencia a su favor que fuera pronunciada por los Tribunales de Justicia, no obtendría la devolución de las tierras afectadas, conservando así la integridad de los ejidos, sino únicamente se le otorgaba el derecho perentorio para ejercitarse en un año, de reclamarle al Gobierno la indemnización respectiva y habiendo transcurrido estos términos, las dotaciones eran decretadas firmes, así como las restituciones efectuadas, con lo que podría no prevalecer derecho alguno en contra de ellas. (13)

(13) Manuel Fabila . - "Cinco Siglos de Legislación Agraria". - México 1941. - Págs. 272, 273 y 274.

Es lógico imaginar que estas medidas proteccionistas de la pequeña propiedad agrícola provocaran un gran desmembramiento de la inmensa propiedad de los latifundistas, lo que hizo apremiar a Dn. Venustiano Carranza la reforma de la Constitución de 1857 que era la que regía, para que estuviera de acuerdo la venidera, con disposiciones reivindicadoras de la trascendencia que tenemos señalada para el éxito de la Reforma Agraria, evitando, al mismo tiempo, el pánico total que podrían producir estas reglamentaciones desprovistas del prestigio y calidad suprema que, incluidas en el cuerpo de la Constitución, eludieran los trastornos económicos consiguientes :

Los Jefes Militares, investidos con el carácter de Autoridades Agrarias, como ya lo hemos consignado al tenor del Artículo 4o. de esta Ley, empezaron a repartir tierras apenas promulgada la Ley, ya que el estado de guerra por el cual atravesaba el país, impedía materialmente muchas veces que las tramitaciones de los expedientes -- agrarios se pudieran efectuar ante la autoridad civil y, por otra parte, estos mismos Jefes Militares, buscando otro objetivo, como era el de incorporar mayor número de reclutas a las fuerzas que habían sido - puestas bajo su mando, dió motivo, en muchas ocasiones, a la multiplicación de un sinnúmero de actos abusivos de verdadero despojo en - contra de la propiedad privada.

En vista de las irregularidades apuntadas, en 1916 Dn. Venustiano Carranza reformó esta Ley por cuanto a su aplicación, revocando

a los Jefes Militares de las distintas zonas en que se dividía el país, el carácter de Autoridades Agrarias que les había sido otorgado para los efectos de la dotación y restitución de tierras dejando únicamente a los Gobernadores de las Entidades Federativas en el papel de tramitadores únicos en la aplicación de la Ley del 6 de enero de 1915, inhabilitados para su interpretación y encomendando tan delicada misión, a la Comisión Nacional Agraria. (14)

A medida que pasaba el tiempo con estas nuevas disposiciones, se multiplicaron en forma desmedida las solicitudes de dotaciones y de restituciones, así como los problemas que cada solicitud iba sucitando, por lo que los Gobernadores se veían obligados a urgir en su labor a la Comisión Nacional Agraria para obtener interpretaciones para la aplicación de la Ley, dando por resultado la expedición de incontables circulares aclaratorias, lo que marca profundamente una de las características más singulares del régimen del señor Carranza.

Un año y medio después de haber sido promulgada la Ley del 6 de Enero de 1915, el 19 de septiembre de 1916 precisamente, se expidió un Decreto en virtud del cual se indicó que "antes de ejecutarse una resolución provisional de restitución o de dotación, pase a revisión o conocimiento de la Comisión Nacional Agraria, la cual dictará su aprobación, modificación o revocación. Con ésto se evitará que se ---

(14) Victor Manzanilla Schaffer. - "La Reforma Agraria"

creen intereses ocasionando graves conflictos".

Esta reforma era dirigida a las dotaciones y restituciones provisionales que no efectuaban en gran forma inmediata como un remedio para los abusos que originaban y dió motivo a una discusión entre los Constituyentes al elaborar en 1917 nuestra Carta Magna, para decidir si había de integrarse esta reforma en la Constitución o no resolviéndose en definitiva, que no pasara el texto en la redacción del Artículo 27 de la Suprema Ley.

Siendo como lo es, la Ley del 6 de Enero de 1915, la culminación del ideal agrario en nuestro país, emergida de entre el fuego y la sangre hermanos, nos parece oportuno exponer a continuación, el ideario que le dió vida :

" Que una de las causas más generales del malestar y desconfianza de las poblaciones agrícolas del país, ha sido el despojo de la propiedad comunal o de repartimiento que les había sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de Junio de 1856 y dadas las disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y la reducción de la propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores".

" Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros po - "

" blados de diferentes partes de la República y que, llamados congre- "
" gaciones o rancherías, tuvieron su origen en alguna familia o fami- "
" lias que poseían en común extensiones más o menos grandes de te- "
" rrenos los cuales siguieron conservándose indivisos por varias gene- "
" raciones, o bien, en cierto número de habitantes que se reunían en - "
" lugares propicios para adquirir y disfrutar mancomunadamente aguas "
" tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los -- "
" pueblos indígenas. . "

" Que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no sola- "
" mente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autorida- "
" des políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, si "
" no también por concesiones, composiciones o ventas concertadas, - "
" con los Ministros de Fomento y Hacienda o a pretexto de apeos o des- "
" lindes para favorecer a los que denuncian excedencias o demasías y "
" las llamadas " Compañías Deslindadoras ", pues de todas estas ma- "
" neras se invadieron terrenos que durante largos años, pertenecieron "
" a los pueblos en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia. "

" Que según se desprende de los litigios existentes, siempre "
" han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades de - "
" bido a que, careciendo ellos conforme al Artículo 27 de la Constitu- "
" ción Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes rústicos, "
" se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender- "
" sus derechos y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la pro "

"tección que la Ley de Baldíos vigente, quiso otorgarles al facultar
"a los síndicos de los Ayuntamientos de las Municipalidades, para
"reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que
"éstos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla ge-
"neral, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tan-
"to porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como por-
"que los Jefes Políticos y los Gobernadores de los Estados estuvie-
"ron casi siempre interesados en que se consumasen las expropia-
"ciones de los terrenos de que se trata."

"Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas
"y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también
"las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentra-
"da la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha que-
"dado a la gran masa de la población otro recurso para proporcio-
"narse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a
"los poderosos terratenientes, trayendo ésto, como resultado inevi-
"table, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que
"esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía".

"Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de
"volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados como
"un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de ase-
"gurar la paz y promover el mejoramiento de nuestras clases pobres
"sin que a ésto obsten los intereses creados en favor de las personas."

" que actualmente poseen los predios en cuestión, porque, aparte de - "
" que esos intereses no tienen fundamento legal desde el momento en - "
" que fueron establecidas con violación expresa de las leyes que orde - "
" naron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los - "
" mismos vecinos y no su enajenación en favor de extraños, tampoco - "
" han podido sancionarse o legalizarse esos derechos por una larga po - "
" sesión, tanto porque las Leyes antes mencionadas no establecieron - "
" las prescripciones adquisitivas respecto a esos bienes, como porque "
" los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos "
" por falta de personalidad necesaria para comparecer en Juicio. . . "

C A P I T U L O I I

FINES SOCIALES DE LA CONSTITUCION EN SU ARTICULO 27

Y SU RELACION CON LOS ARTICULOS 14 y 16

a).- Limitación de la extensión de la Propiedad Privada.

Situándonos por un momento en aquel año de 1917, cuando el pueblo paupérrimo y analfabeta trituraba a todo un mundo lleno de riquezas y de cultura extranjerizante; cuando la orgullosa Capital de la República se vaciaba de señoritas de elegante atuendo y de caballeros que usaban bastón y sombrero de copa para inundarse de sombrerodos zapatas, villistas y carrancistas olorosos a pólvora, con la mirada llena de asombro ante el espectáculo que les brindaba poder conocer de cerca los progresos de la civilización aquí manifiesta y que a ellos les fueron vedados.

Del mundo "decente" de entonces nadie pudo imaginarse que de esa masa informe y astrosa de "pelados", fuera capaz de idear y producir un documento jurídico de la más grande trascendencia emanado de los intelectuales que militaban en las filas revolucionarias, todos ellos subordinados de hecho a las improvisadas filas de los caudillos -- campesinos llenos de rudeza sí, pero también de gran fervor patriótico y a los que había tildado hasta entonces de locos y de desorientados.

La experiencia revolucionaria mexicana demuestra que sólo -- los intelectuales que provienen de raíces populares tienen pleno acierto en sus proposiciones pues, o ascienden a alturas inasequibles a la masa de desposeídos desasidos de la realidad, o hunden su penetración y su inteligencia en el conglomerado palpitante de los necesitados para -- traducir a lógica pura lo que es, en el pueblo, intuición pura.

Esta fué precisamente la virtud de los contados intelectuales -

de la Revolución y no porque poseyeran cerebros excepcionales que los convirtiera en genios, sino porque tuvieron la humildad de ver en rededor suyo, para de allí tomar los elementos transformadores de la realidad mexicana.

" La Nación puede producir y debe dar, ininterrumpidamente, " " generaciones eminentes : basta conque se den cuenta de que es el -- " " pueblo donde se debe abreviar el filtro de la sabiduría ". (1)

Culminan los esfuerzos puestos a contribución por el pueblo mexicano, al colocar dentro del texto de la Constitución del 5 de Febrero de 1917 dictada en la Ciudad de Querétaro, por feliz coincidencia, - tumba simbólica del imperialismo europeo los postulados de la Ley del 6 de enero de 1915; expresión sintetizada de sus más caros ideales, de sus propósitos, de solución a su problema de carácter humanamente - real y de tipo social y se plasma armónicamente en la Suprema Ley integrando el Artículo 27 con la impresión primera de ser algo híbrido - y hasta contradictorio, algo inexplicable por cuanto a los principios -- relacionados con el derecho de la propiedad, en virtud de que, frente - al derecho de propiedad privada individual de la tierra, postulada por el citado artículo, existe la teoría o el principio de la propiedad comunal. (2)

(1) Luis Castillo Ledón. - " Historia de México "

(2) Pastor Rouaix " Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. - Puebla, Pue. 1945. - Págs. 125, 126 a 130.

Frente a ambos sistemas, el articulado que informa y sustenta el criterio de la propiedad colectiva parece contradictorio cuando se admite la existencia de la pequeña propiedad individual, pues no hace otra cosa, que reconocer la doctrina individualista liberal que en materia de propiedad sostiene esta tesis.

Cuando al mismo tiempo admite al artículo 27 el régimen de la propiedad comunal de los pueblos, rancherías, comunidades o congregaciones, está sosteniendo aquel tipo de propiedad en la cual el sujeto de la relación jurídica en el núcleo de población, llámesele pueblo, congregación, etc. siendo el objeto de tal relación la tierra y junto a estas dos formas de propiedad, admite, además, la tesis de la función social de la propiedad, esto es, aquí el sujeto de la relación jurídica no es ya el individuo, ni la comunidad, sino que lo es la Nación, el Estado.

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

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

" riqueza pública y para cuidar de su conservación"... (3)

Trátase verdaderamente de un concepto dinámico de la propiedad, como función, pues se asemeja a la actividad que se presenta en el organismo humano, un derecho en tránsito en constante evolución, en proceso, en el cual el Estado, la Nación, preside esa función y por la que efectúa la distribución de la tierra, indicando de que manera y como se debe y ante quien, ejercitar ese derecho.

Pero esta aparente confusión se explica claramente al considerar que, desde el punto de vista moderno de las Constituciones, éstas no deben ser otra cosa que el reflejo de la realidad del país que pretenden regir, la expresión de la soberanía de una Nación, pues antiguamente, eran meros programas que se daban a un pueblo situado en un país determinado en donde se decía que se consignaban los ideales que debería alcanzar para luego consolidarse en un momento determinado; era una guía, un estandarte.

En la actualidad tienen que ser las Constituciones verdaderas organizaciones Jurídicas que capten la realidad que tienen ante sí del pueblo, así como las conquistas sociales que vayan adquiriendo y consiguiendo en su texto y también la forma de consolidar esas conquistas dentro de un ideario jurídico. (4)

(3) Boletín de la Secretaría de Gobernación. El Artículo 27 Constitucional. - México. S/F Págs. 13 a 18

(4) Felipe J. Tena. - " Derecho Constitucional ".

Por esa misma razón, se llevaron al Artículo 27 Constitucional estos tres tipos de propiedad que ya hemos indicado y justifica ampliamente su coexistencia el hecho palpable de que más de sesenta millones de hectáreas se encuentran repartidas entre más de seis millones de jefes de familia, significando ésto la superación en el nivel económico de los trabajadores del campo.

Las necesidades de la sociedad moderna frente al problema del monopolio y la concentración de la tierra, demandaban un principio tutelar para que el Estado limitara la extensión de la propiedad privada, haciendo la reedistribución de la tierra con un sentido equitativo pero con una justificación de carácter científico y orden técnico y una vez que el Estado se convierte en Funcionario, a él le corresponde encauzar una función tendiente a la realización de sus fines que consiste en la repartición de la tierra para destruir y distribuir el latifundio, limitando, por tanto, la extensión de la propiedad privada.

Esta misma sociedad autoriza al Estado y lo comina a que, en las respectivas jurisdicciones locales, dicte Leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de su territorio pueda poseer una sola persona o sociedad mexicana.

b).- Garantía a la propiedad privada, de acuerdo con la Constitución y Leyes reglamentarias.

La Constitución abarca los principios jurídicos que designen - la creación y organización de los Supremos Poderes Públicos, sus relaciones mutuas, la relación de cada uno de ellos respecto al poder del Estado y les fija el círculo de su acción dotándolos de competencia.

Es inspiración de las Constituciones del mundo Occidental, como la norteamericana y la francesa, la organización del Poder Público, con la mira de impedir el abuso del poder. De aquí la estructura de --- nuestra Constitución que se funda en dos principios capitales :

a).- La libertad del individuo que es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado es limitada para restringirla en principio, y

b).- Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se constriña y encierre en un sistema de competencias expreso.

El primer principio obliga a consignar en la Constitución los - derechos fundamentales del individuo que expresa y concretamente se - sustraen, a la invasión de su esfera por el Estado, advirtiéndose que - en la redacción del Capítulo dedicado a las garantías individuales que - contiene 54 derechos especificados en los artículos desde el 2o. hasta - el 28, sin que por ésto pueda decirse que contiene otras tantas garan- - tías, decreta derechos del individuo aislado y derechos del individuo -- relacionado con otros individuos.

Todos son derechos de la persona frente al Estado, pero los primeros contienen derechos absolutos como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra detenciones arbitrarias, etc., -- mientras que los derechos individuales de la persona en relación con -- otros individuos, se traducen en manifestaciones sociales que precisan de la intervención del Estado para ser regulados, limitados, como la -- libertad de cultos, la libertad de prensa, la de asociación, etc.

Bajo los principios de la justicia social y dotados de eficacia -- técnica impuestos por el bien común, la tendencia actual es de permi -- tirar la intervención reguladora del Estado, en toda clase de derechos -- individuales, inclusive en los de la propiedad que antiguamente se con -- sideraban absolutos.

Así se explica porque, el Artículo 27 Constitucional, que no -- es precisamente una garantía individual, que no tiene por objeto favore -- cer a la persona humana independientemente de los demás, ni su inte -- gridad física, ni su propiedad, ni su libertad, que son las funciones -- propias de las garantías individuales, se le hace figurar dentro del Ca -- pítulo de estas garantías y es que el legislador quiso dar mayor énfasis a lo que consideró una de las cuestiones fundamentales que justificaron a la Revolución Mexicana y es el capítulo principal del texto constitu -- cional y por ésto se encuentra en la parte dogmática de nuestra Carta -- Magna, que se refiere precisamente a las garantías individuales por -- ser lo más respetable, lo más importante, lo que más sacrificios ha --

costado al pueblo mexicano y a todos los pueblos de la Tierra y que -- se ha logrado en realizar a base de tanta sangre derramada. (5)

Una disposición del carácter que entraña el Artículo 27 de --- nuestra Suprema Ley, tenía que quedar colocada en un lugar de tal manera prestigiado por la tradición, que por ese solo hecho se aumentara su valor intrínseco al respeto conque debe vérsese y observársele.

No importa que en sentido jurídico material, no se trate de -- ninguna garantía individual, que no proteja el derecho del alguna persona, sino que se trata de algo más, como lo es el favorecer a la clase - campesina de México y esa clase, no la integra un sólo individuo única mente por lo que su inclusión dentro del cuerpo de la Ley Suprema, -- significó una innovación aportada por nuestro país, a la técnica constitucional que después ha sido aceptada, en mayor o menor grado, en to das las Constituciones del Mundo.

Como ejemplo reciente se pueden citar las reformas a la Consti tución de la República Argentina sancionadas por la Convención Nacio-- nal Constituyente el 11 de marzo de 1949 en que se declaró que: "Que- darían incluidos en la Constitución, los derechos especiales del traba- jador, de la familia, de la ancianidad y de la cultura.

Aparte de las garantías sociales, están penetrando el ámbito- de las constituciones modernas, las normas que constitucionalizan el -

(5) Felipe J. Tena. - "Derecho Constitucional".

intervencionismo del Estado en la vida económica y en lo social, lo que puede traducirse en una verdadera invasión del derecho administrativo, dentro del área constitucional.

Con todo ésto, la organización política, que era el principal objeto en las antiguas constituciones individualistas, comparte el rango supremo con la organización social, y así la Constitución alcanza un contenido doble: político y social a la vez.

El respeto a la garantía individual relativa a la pequeña propiedad agrícola queda colocado en un alto nivel de una manera muy especial.

Este respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria de tal modo, que nuestra Constitución considera que la vida de la pequeña propiedad es tan importante o quizás más que la misma distribución de la tierra entre los núcleos de población precisados de ella.

No sólo ordena el respeto absoluto para este régimen de propiedad, sino que manda que el Estado procure el desarrollo del mismo, en acatamiento a la tradicional necesidad de protegerlo, pues si hacemos memoria de algunos de los preceptos relativos a este punto en las diversas constituciones que nos han regido, comenzando por la del año de 1814, siguiendo la de 1857 hasta llegar a la actual de 1917 y sin pasar por alto las Siete Leyes Constitucionales de 1836, a las Bases Orgánicas

de 1843, encontramos que, en todas ellas, se obliga al Estado Mexicano a respetar la propiedad privada y así, la Constitución de 1814, en su artículo 54 nos señala :

Artículo 54. - " Todos los individuos de la Sociedad tienen de-
" recho a adquirir propiedades y a disponer de ellas a su arbitrio, con "
"tal de que no contravengan la Ley. "

Artículo 55. - " Ninguno debe ser privado de la menor por - "
" ción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pe "
" ro en este caso tiene derecho a la justa compensación. "

La Constitución de 1857, en su Artículo 27 estableció que :

Artículo 27. - " La propiedad de las personas no puede ser - "
" ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y "
" previa indemnización. La Ley determinará la Autoridad que deba - "
" hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verifi-- "
" carse"....

El patriótico deber de acrecentar el rendimiento del campo --
mexicano, si bien incumbe primordialmente a la iniciativa del pequeño
propietario agrícola, a la vez impone al Estado muy delicados cometi-
dos y muy graves responsabilidades, puesto que le obliga a crear con-
diciones de confianza y seguridad que todos los agricultores sin excep-
ción reclaman para decidirse a emplear sus recursos y a gastar sus -
energías en las duras labores agrícolas, con la certidumbre de que --

cada quien disfrutará en paz de lo suyo.

Impartir estas garantías a quienes posean con legitimidad la tierra sin detrimento de la Reforma Agraria, fué el propósito que se mantiene como regla del Gobierno, pues en la salvaguarda de los derechos de la clase campesina va empeñado, no sólo el interés de los particulares, sino el superior interés de la República entera cuyos valores territoriales deben elevarse para recobrar su justo nivel, ya que constituyen la parte más tangible y duradera del patrimonio nacional. (6)

" Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus -- "
" propiedades, posesiones y derechos, sino mediante Juicio seguido- "
" ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan "
" las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes "
" expedidas con anterioridad al hecho ", reza en su segundo párrafo el-
Artículo 14 de nuestra Constitución.

Artículo 16. - " Nadie puede ser molestado en su persona, fa "
" milia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de manda--- "
" miento escrito proveniente de autoridad competente que funde y mo- "
" tive la causa legal del procedimiento".

Queda evidenciada, en relación con las fracciones XI, XII, --
XIII, XIV, XV, XVI y XVII del Artículo 27, en relación con los Artícu-
los 14 y 16 acabados de transcribir, la garantía a la propiedad privada,
pues examinándolos veremos que, para los efectos de las disposiciones

(6) Ecos del Constituyente. - Revista de Jurisprudencia y Derecho Polí-
tico. Año I Núm. 4. - México 1935. - Págs. 36 y 37.

proteccionistas de la propiedad privada contenidas en el Artículo 27 --
Constitucional, se crean:

a).- " Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encar-
" gada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución" que -
aseguran la garantía de la legalidad.

b).- " Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas -- "
" que serán designadas por el Presidente y que tendrán funciones que "
" las Leyes Orgánicas reglamentarias, le fijen". Garantía de audiencia.

c).- " Una Comisión Mixta compuesta de representantes igua "
" les de la Federación, de los Gobiernos locales y de los representan- "
" tes de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que "
" prevenga la Ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada - "
" Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las - "
" mismas Leyes reglamentarias determinen".

La garantía del procedimiento, aparece consignada en las ---
fracciones siguientes:

XII.- " Las solicitudes de restitución y dotación de tierras y "
" aguas se presentarán en los Estados, directamente ante los Gober- "
" nadores. Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones "
" Mixtas las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y - "
" emitirán dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se de-

" posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. "
" Los expedientes pasarán de esa manera al Ejecutivo para su resolu- "
" ción".

" Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el "
" párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fija la Ley, se con- "
" siderará desaprobadado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se tur- "
" nará 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".

XIII. - " La dependencia del Ejecutivo y del Cuerpo Consultivo "
" Agrario dictaminará sobre la aprobación o modificación de los dicta- "
" menes formados por las Comisiones Mixtas y con las modificaciones "
" que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al ciuda- "
" dano Presidente de la República para que éste dicte resolución como "
" Suprema Autoridad Agraria".

XIV. - " Las propiedades afectadas con dotaciones dotatorias "
" o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieran dictado en favor de "
" los pueblos o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún dere- "
" cho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el recurso de - "
" amparo".

" Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de "

" acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemniza-- "
" ción correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los intere- "
" sados en el Plazo de un año, a contar desde la fecha en que se pu-- "
" blique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación "
" Feneciendo ese término, ninguna reclamación será admitida".

" Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos " "
" en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se ex pidan "
" certificados de inafectabilidad podrán promover el juicio de amparo " "
" contra la privación o afectación agrícola ilegales de sus tierras o - " "
" aguas."

XV.- " Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las " "
" demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no po- "
" drán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o gana- "
" dera en explotación e incurrirán en responsabilidad por violaciones- "
" a la Constitución en caso de conceder dotaciones que la afecten".

" Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exce_ "
" da de cien hectáreas de riego por dos de temporal o humedad de pri_ "
" mera o sus equivalentes en otra clase de tierras en explotación".

" Para los efectos de la equivalencia se computará una hectá_ "
" rea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de bue- "
" na calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

" Se considerarán asimismo, como pequeña propiedad, las - "

" superficies que no excedan de doscientas hectáreas en tierra de -- "
" temporal o de agostaderos susceptibles de cultivo, de ciento cin-- "
" cuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón si re - "
" ciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en ex-- "
" plotación cuando se destienen al cultivo del plátano, caña de azúcar, "
" café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, coco o "
" árboles frutales".

" Se considerará pequeña propiedad ganadera, la que no exce-- "
" da, de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas "
" de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos - "
" que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terre-- "
" nos."

" Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera -- "
" otras efectuadas por los dueños o poseedores de una pequeña propie-- "
" dad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, o -- "
" mejore la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ga-- "
" nadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afecta-- "
" ciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se - "
" rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se - "
" reúnan los requisitos que fije la Ley".

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

"reglamentarias."

Se protege el derecho de retener los elementos indispensables para fundar una existencia mejor en el campo sin poner cortapisas ni trabas que pudieran impedir o demorar su ejercicio de tal manera que incremente el libre acceso de los pequeños propietarios agrícolas, a la labor trascendental que el destino les tiene señalada, dentro de las limitaciones o modalidades que eviten la concentración de la propiedad rústica y aseguren la permanencia y el aprovechamiento de la tierra en favor de la clase campesina, y no sólo eso, sino que refuerza ese principio con las garantías efectivas y mediante la debida titulación.

En esta forma de intervenir, garantizando la propiedad privada de acuerdo con la Ley Fundamental y con las leyes reglamentarias, el Estado confía, no en el imperio de su autoridad, sino en la transformación de los sistemas de explotación y trabajo de nuestra agricultura podrá lograrse más bien por el estimulante ejemplo de los buenos resultados que una adecuada organización jurídica produce.

Las disposiciones correspondientes al estatuto que la Constitución otorga a la pequeña propiedad inafectable se circunscriben a impedir y a asegurar, dentro de los estrictos términos de la legislación superior, las garantías que deben impartírsele y dichas garantías que se consignan tienden a robustecer las condiciones jurídicas favorables al incremento y al desarrollo de la actividad agrícola de la propiedad ina-

fectable, en armónica y congruente coordinación con las propiedades comunales y colectivas sin menoscabo en forma alguna, de los legítimos derechos de la clase campesina.

c). - Sanción a la misma propiedad cuando viola la Suprema Ley y las Leyes Reglamentarias.

El constituyente de Querétaro, en 1917, repitió en todas sus partes que en el Artículo 133, el texto de la Constitución individualista dictada el año de 1857 y el cual decía, en su primera parte:

" Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que sean hechos y que se hicieran por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema en toda la Nación".

Con el imperio normativo que encierra el precepto mencionado, fija en el segundo párrafo del Artículo 27 el derecho soberano que tiene la Nación sobre las tierras y, en consecuencia, de privar de ellas a los particulares, completándose la idea en el siguiente párrafo por el cual la Nación se reserva en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público en el supuesto de que la pequeña propiedad agrícola, viole los postulados de nuestra Constitución y sus Leyes reglamentarias, aplicándose como sanción, el procedimiento de la expropiación por causa de utilidad pública, el de compra o arrendamiento forzosos con la correspondiente garantía de pagar al afectado, la indemnización a que tenga derecho.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución jurídica muy antigua. Algunos autores pretenden que existió en el Derecho Romano, frente al derecho de obtener de un objeto, toda la satisfacción que éste podría proporcionar, pero la verdad es que tal aseveración no ha sido satisfactoriamente demostrada, aún cuando debió existir

porque los romanos llevaron a cabo numerosísimas obras públicas --- que no hubieran podido realizar sin haber mediado las expropiaciones, la ocupación forzosa de la propiedad, cuyas constancias materiales podemos aún hoy en día admirar en media Europa y por lo mismo se deduce que constituyó junto con la "usucapio", la máxima excepción a la regla fundamental de la propiedad absoluta. (7).

Lo que si es indudable es que las doctrinas que originaron la expropiación datan de la Edad Media, formando parte del Derecho Feudal, ya que le consideraron al Señor Feudal una facultad, la de ocupar la propiedad privada en beneficio público. Los Glosadores desarrollan ampliamente esta doctrina en una forma brillante.

El principio bien definido aparece consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre proclamada por la Revolución Francesa en 1789 como excepción a la consagración de la propiedad privada, presentándose hasta ese siglo XVIII, con los contornos bien definidos de una institución jurídica.

Tres requisitos indispensables exige en su texto del artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre, para declarar procedente la expropiación:

- 1o. - Necesidad Pública proclamada por la Ley.
- 2o. - El pago de una justa indemnización
- 3o. - El pago previo de la misma.

(7) Guillermo F. Magadant S. " Derecho Romano ".

En la interesante obra del Lic. Lucio Mendieta y Núñez intitulada "El Sistema Agrario Constitucional", sostiene que la tesis invocada por el Constituyente de Querétaro para justificar la propiedad originaria de la Nación, "Haciéndola derivar del derecho que la Nación tiene sobre la propiedad y el dominio original de la tierra, nació del derecho que tuvieron sobre ella los Reyes de España es erróneo" y presenta las siguientes explicaciones:

I. - " No es exacto que los Reyes de España hayan adquirido - " " las tierras y las aguas de las Indias en propiedad privada por virtud " " de la Bula Intercostera dada en Roma el 4 de Mayo de 1495 por su - " " Santidad el Papa Alejandro VI, ya que del mismo texto de este documento podemos deducir que lo que se otorgaba en esta Bula era una " " donación que entra bajo el dominio público, ya que en dicho documento se mencionan los términos de "autoridad", y de "jurisdicción" - " " que denotan su referencia expresa al Derecho Público de la Corona".

II. - " Dicha donación no se hizo a los Reyes de Castilla y -- " "Aragón, ni a sus herederos para que acrecentaran su patrimonio privado, sino que esa donación implica las obligaciones y los derechos - " " inherentes a la acción de gobernar esas tierras".

III. - " El Lic. Andrés Molina Enriquez y con él el Constituyente de Querétaro tratan de demostrar el carácter de propiedad privada " " que se pretende asignar a los Reyes de España sobre el Territorio - " " de las Indias, diciendo que la donación que hizo la Santa Sede no se - "

" hizo a la Nación Española, sino a las personas mismas de los Reyes " "
" como tales, como monarcas y no a sus personas desprovistas de to- "
" da consideración de realeza y, en todo caso, lo que determina la cla- "
" se de donación es la naturaleza de la misma, de la cosa donada que- "
" no eran tierras deshabitadas, sino pueblos organizados bajo diferen- "
" tes gobiernos, pueblos que pasaron, en virtud de la Bula Intercoaste- "
" ra, al dominio público y administrativo de los Reyes de España". (8)

IV. - " La tesis sustentada por la Comisión Redactora de la - "
" Constitución de 1917 se funda, como claramente se ve, en la citada - "
" Bula y por lo mismo atribuye a ella un título perfecto de propiedad - "
" que no tiene con que justificar el derecho que pudiera haber tenido el "
" Papa Alejandro VI, para disponer de la propiedad y del destino de - "
" los pueblos que desconocían su autoridad y ni siquiera eran cristia- "
" nos para someterse al Sumo Pontífice de la Iglesia Católica".

Salta a la vista que no fué la Bula Pontificia la que instituyó el poder de España en América. La conquista y la colonización fueron los hechos en que se basó dicho poder y estas circunstancias, por su misma naturaleza, son de orden público.

Además, y desde el punto de vista simplemente político, resulta ex traordinario que un Congreso Constituyente que no puede considerarse que haya sido Jacobino ni anticlerical, haya fundado uno de los artículos de mayor importancia de la Constitución, en la disposición --

((8) Silva Herzog. - " El Agrarismo en México".

de un Papa Católico que no tenía derecho alguno de inspirarlo ni mucho menos para dictarlo.

Con las consideraciones vertidas en términos anteriores, la Comisión Redactora habría encontrado mejor apoyo para su tesis, considerando ésta cuestión desde el punto de vista del derecho público, -- porque si los Reyes de España, como personas privadas no podrían válidamente reservarse derecho alguno sobre las propiedades que enajenaban, en cambio, como gobernantes, como legítimos representantes de la Corona de España, sí podrían haber dictado medidas sobre el -- ejercicio de los derechos de la propiedad en los nuevos dominios, dado a que es apotegma indiscutible de derecho público, que todo Estado Soberano tiene el dominio eminente sobre todas las tierras que existan dentro de los límites de su jurisdicción política. (9)

V.- Considera el Lic. Mendieta y Núñez que si la propiedad era privada de los Reyes, cada Rey que cedía una parte de esta propiedad por medio de las "mercedes", se deshacía de las tierras para -- siempre, por lo que habría de considerárseles como sujetos de derecho público.

La Ley 4a. del Libro 4, Título 12 de la Recopilación de Indias, se expresa en los términos siguientes :

" Si en lo que ya descubierto de las Indias hubiera sitios y co "

(9) Antonio Joachim Ribadeneyra y Barrientos.- Manual Compendio del Regio Patronato Indiano. - Madrid 1755.- Págs. 386 y 395

" marcas tan buenos que convenga fundar poblaciones y algunas perso-"
" nas se aplicaran a hacer asiento y vecindad en ellas, para que con - "
" mayor voluntad y utilidad lo puedan hacer, los virreyes y presiden- "
" tes les den en nuestro nombre tierras, solares y aguas, conforme - "
" a la disposición de la tierra, conque no sea en perjuicio de terceros "
" y sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad".

El Lic. Wistano Luis Orozco advierte y nos señala la expre--
sión de la última frase del párrafo transcrito anteriormente para hacer
resaltar, con toda la agudeza mental de su observación, que " todas "
" las concesiones de tierras hechas a los habitantes de la Colonia, - "
" tanto aborígenes como españoles, siempre que se fundaba una nue- "
" va población, se otorgaban a título precario". " Por tanto la Nación "
" conserva íntegramente el dominio de toda la enorme cantidad de tie- "
" rras concedidas a los pueblos, lugares, villas y ciudades, así de - "
" indígenas como de españoles especialmente de estos últimos".

Por lo tanto, las ideas de la Comisión Redactora de la Consti-
tución de 1917 fueron confusas, pues parten de una base falsa, invo-
cando preceptos de carácter histórico que pretenden deducir un funda-
mento que traía contenido ya desde su gestación, una contradicción por
que el concepto de propiedad de la época Colonial, revocable, con su
derecho de Reversión y la propiedad del México Independiente, absolu-
ta e irrevocable, no podían servir de fundamento a una tesis como la --
sustentada por ellos, ya que la contradicción que tenemos señalada es -
evidente.

Parece más lógico y más firme descubrir este régimen instituído por ellos, apoyándose en la realidad de la práctica, de la vida misma de la Nueva España, como lo expresa el Lic. Mendieta y Núñez en su obra titulada: " El Sistema Agrario Constitucional " que ya hemos mencionado.

Desde luego indica que era muy diversa la organización de la propiedad de los pueblos de indios y la de los pueblos españoles. La propiedad de los españoles era perfecta, pues sabemos que en las Mercedes Reales, se expedían títulos de propiedad sin reserva alguna, ni usaban las denominaciones de dominio directo que se pretende revivir para justificar el Feudalismo de Estado.

La forma más completa de adquirir la propiedad con las características tradicionales del Derecho Romano del " jus fruendi ", " Abutendi " y " utandi ", es la única que prescribe y en la Nueva España -- podía adquirirse la propiedad por prescripción, demostrando ésto que la propiedad de los pueblos de españoles, era perfecta.

La Real Cédula decretada el 11 de noviembre de 1571, nos dice:

" Por habernos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real los baldíos y " " y suelos y tierras que no estuviesen concedidas por los Señores Reales " " yes a nuestros predecesores o por nos o en nuestro nombre conociere " " re que toda la tierra que se posee sin justo ni verdadero título, se "

" nos restituya según y como nos pertenece".

Así, el proceso de las Composiciones de la Corona es un constante reconocimiento de la propiedad privada sin limitación alguna y que solamente no pertenecen a la Corona Española, las tierras que ésta no se ha desprendido por donaciones o ventas que sí constituyan justos títulos de adquisición.

En cambio, el régimen de propiedad, por lo que respecta a los poblados indígenas, era diferente: las autoridades del Gobierno Español consideraron indispensable respetar el sistema de propiedad comunal que existía en la época de la conquista y, por consiguiente, a ellos se les siguió reconociendo un derecho de propiedad precario y revocable sobre las tierras en caso de que la abandonaran o que no la cultivaran, según definía claramente esta sanción: el artículo 61 de la Real Ordenanza de Intendentes.

En estos casos, la revocación del derecho no implicaba el pago de indemnización alguna al afectado, puesto que no se trataba de un derecho de propiedad perfecto, como en el caso del régimen de propiedad hispano, pues en el caso de privar de su propiedad a un español o a una persona que tuviera título justo de adquisición, como el derivado de una Merced Real o de una compra venta, ya fuera que cultivara o no la propiedad, se le daba la correspondiente indemnización. (10)

Con los hechos apuntados, decíamos, la Comisión Redactora de Querétaro, trató de justificar los antecedentes de la expropiación - previa indemnización vertida en el párrafo segundo del Artículo 27 con la idea de limitar el derecho de propiedad ver la forma de repartir el latifundio, repartir la tierra, de dotar a los pueblos, de construir ejidos, del mismo modo en que pudo buscar como antecedente las expropiaciones que efectuó el Imperio Romano para construir sus ciudades, o en las limitaciones que imponían los Aztecas para reincorporar al Rey las tierras abandonadas que él había otorgado a los nobles guerreros, considerando que es preferible, fundarse en un antecedente para justificar la elaboración de una norma, que altera las condiciones en que se basa una situación, y más cuando se trata de un problema tan esencial como lo es el de la propiedad.

Si el Estado sucedió al Rey en este derecho por virtud del movimiento exitoso de la Independencia, se explicaría también que la invención para instaurar el régimen de las personas, daría por resultado que sería la de revivir toda la legislación absolutista del régimen de la Colonia, pues no hay que olvidar que los Reyes de España eran dueños absolutos de las personas y los bienes de sus súbditos.

Muy por lo contrario, al suceder el Estado Mexicano a los Reyes de España en los derechos absolutistas de éstos, puede decirse -- que se dió nacimiento, precisamente, a una lucha en contra de ese absolutismo y ya hemos transcrito en párrafos anteriores el articulado -

en el que, desde el año de 1815, el Estado reconoció a los individuos de determinadas garantías, entre ellas, el de la propiedad como limitación a los Poderes del Estado. (Artículo 35 de la Constitución de 1814). (11)

La conclusión a que llegan los Constituyentes sirve para penetrar al verdadero alcance del párrafo primero del Artículo 27 de su Carta y que no es, como se ve, negación del derecho de propiedad, sino una declaración de carácter general que coloca, en materia de tierras y aguas, los derechos de la colectividad por sobre los derechos del individuo.

En la época en que fué redactado este artículo, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en tal forma, que la teoría del derecho natural de que todo hombre tiene derecho a la tierra que sea necesaria para asegurar su subsistencia y la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, había sufrido ya una transformación para llegar a la tesis de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es hoy la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotar mejor su propiedad y al hacer ésto, no solamente satisface sus propias necesidades, sino que también satisface las de la sociedad, pues es incuestionable que, sin el estímulo que significa el régimen debidamente garantizado-

(11) Lorenzo de Zavala Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 a 1830, Méx. 1845.- Págs. 57.

en el que, desde el año de 1815, el Estado reconoció a los individuos - de determinadas garantías, entre ellas, el de la propiedad como limitación a los Poderes del Estado. (Artículo 35 de la Constitución de - 1814). (11)

La conclusión a que llegan los Constituyentes sirve para penetrar al verdadero alcance del párrafo primero del Artículo 27 de su Carta y que no es, como se ve, negación del derecho de propiedad, -- sino una declaración de carácter general que coloca, en materia de -- tierras y aguas, los derechos de la colectividad por sobre los dere--- chos del individuo.

En la época en que fué redactado este artículo, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en tal forma, que la teoría del derecho natural de que todo hombre tiene derecho a la tierra que sea necesaria para asegurar su subsistencia y - la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, había sufrido ya una transformación para llegar a la tesis de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en - afirmar que la propiedad privada es hoy la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotar mejor su propiedad y al hacer ésto, no solamente satisface sus propias necesidades, - sino que también satisface las de la sociedad, pues es incuestionable - que, sin el estímulo que significa el régimen debidamente garantizado-

(11). Lorenzo de Zavala Ensayo Histórico de las Revoluciones de - México desde 1808 a 1830, Méx. 1845. - Págs. 57.

de la propiedad individual, muchas riquezas quedarían sin aprovecharse o fueran defectuosamente aprovechadas. (12)

Siendo éste el fundamento del derecho de la propiedad, el de la utilidad social, se pone de manifiesto la facultad que tiene el Estado para controlar el aprovechamiento de la tierra y corresponde, por ende, al mismo Estado, la vigilancia para que se lleve a cabo esta función social que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales, así como de su aprovechamiento imponiendo las modalidades que dicte el interés público.

1 Respecto de la expropiación que consiste en la privación de la propiedad por causas de interés público, efectuado por una autoridad administrativa que ejercite el acto con base legal en que funde y motive la causa del procedimiento, el autor italiano Pasquale Corrugne nos dice que el Estado puede verse en la necesidad de disponer de la propiedad privada, no únicamente para proveer a una grave y urgente necesidad pública o a las exigencias que dicte la defensa de la Sociedad, sino también para conseguir sus fines sociales. En estos casos, surge la necesidad de la expropiación de la propiedad privada por causas de interés público.

El mismo autor italo nos dá una definición de lo que se debe entender por expropiación y nos dice: "Expropiación quiere decir una-

(12) Silva Herzog Jesús - Justo Sierra, sus ideas económicas. - Memoria de El Colegio Nacional. - Tomo VI 1951 Núm. 6 - México.

substracción total o parcial del derecho ajeno decretada por la Autoridad Administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público."

El Sr. Lic. Mendieta y Núñez refuta la definición del jurista italiano diciendo que no corresponde a la realidad de las cosas ni es la que priva en la corriente moderna del derecho, porque la expropiación que hace el Estado "con el fin de cumplir fines sociales" la definición no es congruente ya que es imposible encerrar dentro de la ejecución de una obra pública o de la actuación de un servicio público, los fines del Estado.

Quedarían fuera del ámbito de la expropiación los casos en que ésta se realiza con el fin de favorecer a determinada clase social.

El mismo Maestro se encarga de elaborar la definición que propone en la forma siguiente:

" La expropiación es un acto de la Administración Pública, derivado de una Ley por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble, o de un derecho, por imperativo de interés, de necesidad o de utilidad social "

La moderna teoría en Italia, quiere presentar a la expropiación, no como una violación al derecho de propiedad, sino como una "conciliación" del derecho del particular con el derecho de la comunidad y de que aquí que un conflicto ya no tendría razón de existir, porque

la propiedad en su forma jurídica deja de existir en cuanto representa un obstáculo para satisfacer las exigencias de la sociedad.

Transcribimos parte de las ideas desarrolladas por la Comisión Italiana para la elaboración de las Leyes de Expropiación en Italia:

" Reconocemos que la Ley ~~fundamental~~ de la Expropiación -- "
" por causa de utilidad pública fué inspirada por una antigua concep-- "
" ción en la cual el individuo y la colectividad, la propiedad privada y "
" el Estado, son representados en una situación antitética".

" Siguiendo las modernas tendencias del derecho en materia - "
" de expropiación, una nueva Ley de Expropiación debe, en cambio, su "
" perar esta antítesis, eliminar el conflicto orgánico e inmanente en- "
" tre el derecho del individuo al goce de sus propios bienes y el deber "
" que a él le incumbe de ponerlos a disposición de la colectividad. Es "
" necesario que el derecho del particular en orden a la propiedad pri- "
" vada surjan, no ya como entidades en oposición, sino como una enti- "
" dad única, de modo que el derecho del Estado se presente como un - "
" aspecto particular del derecho individual, una cualidad inherente e in- "
" superable de la propiedad privada".

En la primera parte de la relación que acompaña el Proyecto de Ley italiano se desarrollan ampliamente los conceptos, poniendo como fundamento de la expropiación, el principio de "solidaridad".

Derecho y deber son ya términos correlativos, según la tradi-

cional concepción de la vieja filosofía jurídica, no son disyuntivos ni distintos, a veces separados y en oposición, sino que son términos -- coexistentes que se compenetran, se adicionan mutuamente, siendo -- por ésto necesariamente armónicos.

Todo derecho tiene, por lo tanto, como contenido propio, no sólo el elemento individual que se refiere a sólo el elemento singular que es el del titular, sino también un elemento social que se refleja en la colectividad, por lo que resulta que en todo derecho está implícito el principio de solidaridad y así, al lado derecho privado, se coloca necesaria e inseparablemente, el derecho público. (13)

" Reafirmada la necesaria subordinación de la propiedad pri--
" vada al principio de la solidaridad " sigue diciendo la Comisión Ita--
liana, " el Estado, como exponente y titular de este derecho, tiene un "
" derecho propio en cada derecho subjetivo de los particulares y espe--
" cialmente en el derecho de la propiedad. "

En la práctica, el carácter coactivo que tiene la expropiación confirma las ideas transcritas pues la coacción no se deriva de un conflicto intrínseco de derechos, sino de la oposición de un particular a reconocer el derecho potencial del Estado al afectarlo en su derecho -- privado.

(13) Angel Alanís Fuentes. - Apuntes de Derecho Agrario. - Méx. 1956.

A partir de la Independencia en nuestra primera Constitución dictada el 22 de octubre de 1814, el Artículo referente a la propiedad y a la expropiación dice:

Artículo 112. - Fracción III. - " - El Presidente no podrá --"
" ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbar "
" le a la posesión uso o aprovechamiento de ella y si en algún caso - "
" fuere necesario, para un conocido objeto de conocida utilidad gene "
" ral, tomar la propiedad de un particular o de una corporación, no - "
" lo podrá hacer sin la previa aprobación del Senado, y en sus rece - "
" sos, del Consejo del Gobierno indemnizando siempre a la parte -- "
" afectada, a juicio de hombres buenos, elegidos por ellos y por el - "
" Gobierno".

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en las Bases --
Orgánicas de 1843, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,
dictado por Maximiliano de Hapsburgo, en la Constitución de 1857 y,
por supuesto, en la que nos rige de 1917, se mantiene la prohibición -
de privar de la propiedad a los particulares sin indemnización, esto -
es, sin la justa compensación a transacción de peritos.

Es evidente que la sanción aplicada a la propiedad privada -
cuando viola la Suprema Ley o las Leyes reglamentarias de ésta, no
constituye una pena ni una confiscación y mucho menos la comisión de
un despojo, pues la Ley prevee el resarcimiento que ordena se entre-
gue al afectado en forma de indemnización.

En la anterior Constitución que nos rigió, la de 1857, se usaba el vocablo "previa indemnización" y la indemnización de la fracción "mediante indemnización", provocó una seria oposición de parte de algunos Constituyentes que creían que esta expresión era una innovación demasiado revolucionaria, muy adelantada para la época porque aducían que el vocablo es susceptible de muy diversas interpretaciones, siendo para algunos la expropiación dicha de esta manera, una verdadera confiscación porque no garantiza de una manera efectiva la privación de la propiedad, supuesto que bien puede ser posterior el acto privativo, sin poder fijarse el límite de tiempo que debería transcurrir para ser pagada. (14)

A tal grado llegaron las discusiones referentes a la imposición del vocablo, que el Sr. Lic. Dn. Luis Cabrera, al referirse a él, llegó a decir que la palabra "mediante", no significaba otra cosa que "Dios mediante".

El Lic. Dn. Andrés Molina Enríquez interpreta esta vez en el sentido de que, en la época colonial, los Derechos del Monarca estaban colocados por encima del derecho de los súbditos y que, habiendo sucedido la Nación Mexicana en sus derechos al Rey, los derechos de la sociedad quedaban en la misma situación de superioridad respecto a los del individuo en particular y, por lo tanto, lo primero es que la socie-

(14) Lucio Mendieta y Núñez. - "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana" --- U.N.A.M. - 1960 - Pág. 36.

dad se beneficie acudiendo a la satisfacción de sus necesidades, sin -- atender a la posible ruina de un individuo en particular y que no significa nada comparado con el beneficio que logre la colectividad.

Pero para evitar el abuso que la sociedad pudiera cometer -- ejercitando este derecho de la expropiación, es obligatorio estatuir la indemnización y desde este punto de vista, la palabra "mediante" indica que la indemnización debe ser forzosa pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el mismo momento en que se dicte la resolución correspondiente, hasta aquel en que el propietario pida el último recurso que fijen las Leyes para conseguir la revocación del acto expropiatorio o para cobrar la indemnización del mismo.

La acepción de esta palabra "mediante", debe ser la de que la indemnización "debe mediar" entre los citados puntos extremos.

La equidad se impone para que esos dos puntos extremos se -- aproximen todo lo que sea posible, a fin de coordinar la posibilidad de pago que haga la sociedad, con el deber moral de causar al particular afectado, el menor número de daños posible, el menor número de perjuicios innecesarios.

Llevado el problema ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Alto Tribunal interpretó el párrafo relativo del Artículo 27 Constitucional que venimos examinando, en el sentido de que la indemnización debería ser previa o simultánea, con la única excepción de

las expropiaciones en materia Agraria, en las que la indemnización podría ser posterior. (15)

La Ley Expropiación en vigor, se aparta del criterio anterior por completo, pues esta Ley se refiere a todos aquellos casos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de los casos comprendidos en las leyes agrarias y sin hacer distinción alguna, señala un plazo máximo de diez años para efectuar el pago, con lo que está estableciendo claramente que la indemnización -- puede ser posterior.

Es interesante añadir al esclarecimiento del momento en que la Ley previene el pago de la indemnización, por efecto de la expropiación, la extensión que ésta efectúa en los bienes muebles y en los derechos, pues aún cuando la propiedad y los derechos se encuentran regidos por el Artículo 14 de la Constitución, es evidente que la facultad de expropiar que tiene la Nación, no se encuentra restringida sólo a los -- bienes raíces que son inmuebles por su misma naturaleza, pues en el -- segundo párrafo del inciso VI del Artículo 27 Constitucional que inser-- tamos, podemos verificar lo expuesto:

" Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus res-- "
" pectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utili- "

(15) Fernando González Roa. "Parte General de un Informe sobre la -- Aplicación de algunos preceptos de la Ley del 6 de Enero de 1915. - México. - Imprenta de la Secretaría de Fomento 1916.

"dad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con di-"
"chas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración corres-"
"pondiente".

" El precio que se fijará como indemnización a la cosa expro-"
"piada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure - "
"en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor ha- "
"ya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él "
"de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa base".

" El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad"
"particular por las mejoras o los deterioros ocurridos con posteriori- "
"dad a la fecha de asignación del valor fiscal, será la única que debe- "
"rá quedar sujeto a juicio pericial o a resolución judicial".

" Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo va-"
"lor no está fijado en las oficinas rentísticas".

Esta última expresión de "objetos", se está refiriendo grama-
tikalmente y jurídicamente a bienes muebles.

Por cuanto a la facultad expropiatoria que dicha fracción otorga
al Gobierno de los Estados, queda confirmada expresamente en la frac-
ción XVII del Artículo 27:

a). "En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará "
"la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo indivi- "
"duo o sociedad legalmente constituida".

b) . - " El excedente de la extensión fijada deberá ser frac-- "
" cionado por el propietario en el plazo que señalen las Leyes locales "
" y las frac ciones serán puestas a la venta en las condiciones que -- "
" aprueben los Gobiernos, de acuerdo con sus mismas Leyes".

c) . - " Si el propietario se opusiese al fraccionamiento, se -- "
" llevará a cabo éste por el Gobierno Local, mediante la expropiac ión".

d) . - " Los propietarios estarán obligados a recibir Bonos de "
" la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad ex-- "
" propia. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley "
" facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

Fácilmente se comprende el porqué del otorgamiento de la fa--
cultad expropiatoria de bienes a los Gobernadores de los Estados, y es -
que están directamente más en contacto con los mismos, que el Gobierno
Federal y, en materia Agraria, son ellos los avocados para determinar-
las condiciones geográficas, climatéricas y técnicas agrícolas en su ju-
risdicción, así como que tienen el manejo inmediato y directo de las --
Oficinas del Registro y las Recaudadoras del Impuesto sobre la Propie-
dad; además, pueden apreciar de una manera directa la calidad de las -
tierras, las precipitaciones pluviales de la región, etc.

C A P I T U L O III

IDEAS, PROYECTOS Y OBRA DEL LIC. NARCISO BASSOLS.

a). - Semblanza del Lic. Narciso Bassols como Pedagogo y Jurista.

En el risueño poblado de Tenango del Valle en el Estado de México, cuna de grandes hombres que en múltiples actividades han sobresalido en el fragor de nuestras luchas libertarias, en la expresión sublime de la palabra, en la belleza sutil o belicosa de sus letras, en la maravillosa ejecución de las artes plásticas, en la meditación profunda de la especulación del pensamiento, en derroche viril de ejemplos cívicos, en la dedicación abnegada del magisterio, en preocupación continua del mejoramiento social, y un sin fin de merecimientos que honran tan pintoresco lugar, vé la primera luz el 22 de octubre de 1897 el señor Narciso Bassols Lerdo de Tejada, descendiente por su abuelo de las hispanas tierras de Cataluña, heredero por lo mismo de un carácter observador, rápido en su pensamiento y fulminante en su acción; consciente, por otra parte, del apellido materno al que unos lustros atrás dejara impreso en las Leyes de Desamortización, el Ministro Dn. Miguel Lerdo de Tejada, figura prominente del Gabinete que presidió el Benemérito de las Américas, Dn. Benito Juárez.

Criado en el ambiente campirano y gozando de los satisfactores que en su ambiente de clase media le fueron proporcionados; hizo sus primeros estudios en la ciudad de Toluca en colegio particular, llegando a los catorce años a la capital de la República para cursar su educación superior en la Escuela Nacional Preparatoria en plenitud del movimiento armado revolucionario de Dn. Francisco I. Madero tocándole presenciar los hechos más sobresaliente del encumbramiento y de la inmolación del Presidente Martir, la naufragación arquera que llevó

al triunfo a la usurpación huertista, derrotada finalmente por Dn. Venustiano Carranza.

Terminada su carrera en la entonces denominada Escuela Nacional de Jurisprudencia el año de 1920, logra la ansiada obtención de su título el 29 de mayo del mismo año.

Su inquietud y perseverancia en el estudio aplicados a la experiencia que poco a poco modelaba su carácter, fueron causa de que no regresara al terruño logrando en 1921, a los veinticuatro años, la Cátedra como Profesor de Lógica en la Escuela Nacional Preparatoria donde permaneció hasta el año de 1929.

En nuestra misma Facultad de Derecho impartió sus valiosas enseñanzas como Profr. de Garantías y Amparo y de Derecho Constitucional durante los años de 1923 a 1931, interrumpidas únicamente de 1925 a 1926 al servir a su Estado natal como Secretario General de Gobierno.

Fué Jefe del Departamento Jurídico de la Comisión Nacional Agraria de 1926 a 1927 y Director de nuestra Facultad de Derecho de 1928 a 1929.

La breve gestión del Lic. Bassols se tradujo en renovaciones trascendentales, tanto en el plan de estudios como en la planta de Profesores y en la orientación general de la Escuela.

En esta época creó una cátedra de Segundo Curso de Derecho

Administrativo en la que debería tratarse, preferentemente, de la Reforma Agraria. No obstante de que el problema agrario de México venía siendo objeto de una copiosa legislación desde la Ley del 6 de Enero de 1915, y de que se le consideraba, por tanto, como uno de los motivos fundamentales de la Revolución, la Escuela de Leyes había permanecido ignorándolo, al margen de este movimiento jurídico, social, económico y político de tan grande trascendencia en los destinos de nuestro país.

El Sr. Lic. Dn. Lucio Mendieta y Núñez fué el primer profesor de Derecho Agrario el año de 1929.

No se conformó el Lic. Bassols en promover cambios en el plan de estudios en la Escuela, sino que, deseando mejorar las condiciones de la enseñanza del Derecho, partiendo de su doble experiencia como estudiante y como catedrático, pretendió mejorar los sistemas de control de aprovechamiento y revivir el sistema de reconocimientos que antes había estado vigente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, pero que había caído en desuso y, además había determinado el movimiento huelguístico de 1912 en contra del Lic. Dn. Luis Cabrera, movimiento, por cierto, el primero en la historia de la Universidad y de nuestra Escuela.

Esta circunstancia provocó el descontento del estudiantado y, aprovechándose de esto, elementos extraños a la Universidad, fomentaron la huelga iniciada el 5 de mayo de 1929.

Ricardo García Villalobos, Alejandro Gómez Arias y Salvador Azuela, prominentes líderes vasconcelistas en esa época, figuraron en el comité de huelga encargado de dirigir y organizar el movimiento, -- dando un matiz político a su rebeldía pues se desarrollaba en época de elecciones presidenciales.

No tardaron mucho en solidarizarse con la huelga las demás Facultades de la Universidad e incluso algunas Escuelas Secundarias, -- así como la mayor parte de su profesorado y, en previsión de incidentes mayores que ya empezaban a menudear en el conflicto, fueron ocupados los edificios de la Universidad por elementos de la Fuerza Policial y de los Bomberos.

Una manifestación estudiantil fué agredida en la Avenida Juárez lo que enardeció los ánimos de los protestantes, tomando la huelga proporciones gigantescas que orillaron al Lic. Narciso Bassols a presentar su renuncia como Director de nuestra Facultad de Derecho y -- entregando a los comités de huelga, los edificios ocupados por la fuerza pública por acuerdo del entonces Presidente Dn. Emilio Portes Gil y el Lic. Ezequiel Padilla, Secretario de Educación.

Resaltan como figuras que intervinieron en estos hechos, la -- figura prudente del Lic. Dn. Antonio Castro Leal que en su puesto de -- Rector de la Universidad de México, logró el apaciguamiento y la cordura de los rijosos inconformes y los jefes policiales Valente Quintana y Pablo Meneses, Jefe de las Comisiones de Seguridad.

Consecuencia trascendental de todo lo acontecido fué la de -- que, de una protesta local por la forma drástica de introducir una disciplina severa en los estudios y la forma de practicar los reconocimientos en la Facultad de Derecho, surgiera triunfante la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad, ahora Autónoma de México, dando así satisfacción a un viejo ideal universitario, de acuerdo con el Proyecto elaborado por el estudiante Luis Rubio Siliceo.

Fijamos a continuación, los cargos que el Sr. Lic. Dn. Narciso Bassols, desempeñó a partir de la gestión reseñada :

Presidente del Comité Liquidador de los Antiguos Bancos de Emisión (1930-31) .

Secretario de Educación Pública. (1931-1934)

Secretario de Gobernación. (1934)

Secretario de Hacienda y Crédito Público (1935)

Ministro de México en Londres. (1936 - 1937)

Ministro de México en París. (1938 - 1939)

Director de Periódico " Combate " (1941)

Fundador de la Liga de Acción Política. (1941-1943)

Embajador de México en Moscú. (1944-1946)

Fundador y Vice-Presidente del Partido Popular. (1947-1949)

Para completar esta modesta semblanza del armonizador y re-

copilador del procedimiento Agrario, creemos indispensable remarcar el período azaroso y amargo difícil para el estudio en que la guerra civil, encendida en todo el territorio nacional, azotaba de mil modos; pero sobre todo, económicamente, a todas las clases sociales del país, - cebándose en la clase media a la que pertenecía el Lic. Bassols.

Durante el período de 1915 a 1920 se inicia lentamente en la -- Escuela de Leyes una honda transformación. Todavía en esa época el - profesorado se encontraba constituido en su mayoría, por Abogados de gran prestigio; pero pertenecientes, por su extracción social, por su - educación, por sus ideas, al antiguo régimen porfirista que sosteniendo los antiguos principios de Derecho, condenaba a la Revolución y a cuanto de ella procedía e ignoraba, olímpicamente este movimiento, y por - tanto, la vida palpitante de México de gran contenido social.

Entre los distinguidos Maestros del alumno Narciso Bassols, - podemos citar a: Lic. Victoriano Pimentel en la Cátedra de Derecho -- Civil profundo conocedor de la materia, auxiliado del texto de Marcel - Planiol, en constante aplicación a los mandamientos de nuestro Código - Civil de 1884.

Don Francisco de P. Herrasti, autoridad indiscutible en Dereg cho Romano, fué su mentor en esta materia.

Lic. Dn. Manuel Mateos Alarcón, autor de "Estudios Sobre el Código Civil" fué su maestro en el Segundo Curso de este Derecho.

Lic. Daniel Cuiroz con la obra de texto de Thaller, le enseñó el Derecho Mercantil.

Lic. Genaro Fernández Mac Gregor, brillante expositor en sus cátedras de Derecho Internacional Público, con su voluminoso texto de Bonfils y en Derecho Internacional Privado con la Obra de Valery.

El Lic. Alejandro Cuijano fué su profesor de Derecho Administrativo.

El Sr. Lic. Luis R. Lagos, Profesor de Primero y Segundo años de Economía Política a quien servía de texto la notable Economía Política de Carlos Gide.

Otra circunstancia digna de tomarse en cuenta fué el hecho de que, en el año de 1915 se formó en la Escuela de Leyes un grupo de siete alumnos que fundaron una sociedad de conciertos y conferencias a quienes sus compañeros dieron en llamar socarronamente "los siete sabios", pero el mote correspondía perfectamente a su manifiesta dedicación a los libros y su talento bien pronto habría de significarlos como positivos valores universitarios y, algunos de ellos como auténticos valores nacionales con el correr del tiempo.

Son sus nombres: Manuel Gómez Morín, Alberto Vázquez del Mercado, Antonio Castro Leal, Teófilo Olea y Leyva, Vicente Lombardo Toledano, Jesús Moreno Baca y Alfonso Caso.

Entre toda esta pléyade de brillantes esperanzas, brilló también con luz propia don Narciso Bassols, cuajando su actividad en la madurez, al ocupar los encumbrados cargos que hemos dejado escritos, en los círculos profesionales, periodísticos y políticos del país. -
(1).

(1) Lucio Mendieta y Núñez. "Historia de la Facultad de Derecho"

b) .- Labor de recopilación, coordinación y armonía en la elaboración de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927.

Durante el Régimen Presidencial del General Plutarco Elías - Calles, época en que, ya pasada la marea revolucionaria, el país iba - asentándose poco a poco y recuperándose la tranquilidad y la confianza se va imponiendo una estabilización general en todos los órdenes económico, político, social, jurídico, artístico, etc., y es por ésto que - la Administración precise de colaboradores inteligentes, reflexivos y - audaces, definan de una manera precisa, los diversos problemas que - en la práctica se habían presentado hasta esa fecha y que suscitaban -- muchas veces grandes discrepancias incubadoras de múltiples errores e incertidumbres.

De esta manera, se trata de recopilar todas las dispersas le-- gislaciones Circulares, Decretos y Reglamentos que en materia Agraria se había dictado en muchas ocasiones contradictorias, en desuso las más e inefectivas otras, para que quedaran amalgamadas en un Cuerpo de - Leyes actualizado, congruente y armónico que eliminara el desorden - que en la parte relativa a las formas jurídicas necesarias para dar las - tierras a los pueblos, adolecía la Ley del 6 de enero de 1915 y fué el -- Lic. Narciso Bassols quien entonces desempeñaba el cargo de Jefe del - Departamento Jurídico de la Comisión Nacional Agraria, considerado, con toda la razón, como la persona indicada por su edad, su cultura, su actividad y la forma singular en que proponía y desarrollaba sus ideas - en materia Agraria. (2)

(2) Narciso Bassols "La Nueva Ley Agraria" Antecedentes México. - Págs. 8, 9, 10, 11, 16, 17 y 18.

Es claro su pensamiento al expresar en todo momento su preocupación por reglamentar los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas: las dos grandes formas constitucionales de proporcionar tierra a los indígenas mexicanos.

La Ley decretada el 4 de enero de 1927 y publicada el 27 de abril del mismo año, condenaba todas las disposiciones dispersas en relación con el Derecho Agrario, tales como las series de circulares del régimen carrancista expedidos por la Comisión Nacional Agraria y que fueron necesarias para reglamentar y llevar a la práctica los fundamentos que encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución y los cuales se iban expidiendo a la medida de las necesidades y problemas que presentaba e iba presentando el problema agrario real.

Hubo un momento en que, por los cambios de criterio que imponían derogaciones o reformas para solucionar satisfactoriamente las interpretaciones emitidas por la Comisión Nacional Agraria y que, por lo mismo, hacía imposible tener a mano en un momento dado el acervo de datos concretos que eran necesarios, fué indispensable que se afirmara en un Cuerpo de Disposiciones Legales la Reglamentación Agraria, por lo que fué dictada la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, significando con este hecho, el que, a partir de ella, toda reglamentación en materia Agraria se ha hecho en ordenamientos legales.

Además de que esta primera Ley Reglamentaria contiene codi-

ficada las circulares mencionadas anteriormente, introduce importantes mejoras en los preceptos de la política agraria, tales como los siguientes:

1. - Para poder darles posesión de las tierras a los pueblos que las hayan requerido, será indispensable que el Presidente de la República revise y apruebe las soluciones que cada Gobernador de la Entidad a que pertenezca el peticionario haya dictado.

2. - Reconoce como únicos núcleos de población con derechos a recibir ejidos por dotación o restitución, a aquellos pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades que demostraran, desde luego, la necesidad de su adquisición, así como su derecho para reivindicarlos.

3. - Para limitar la extensión de los ejidos, se trató de establecer sus medidas declarando que sería suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo necesitado, la topografía del lugar y otras consideraciones de orden técnico, el mínimo de tierra que debería ser tal que fuera suficiente para producir una utilidad a cada jefe de familia equivalente al doble del jornal medio en la localidad.

Esto, aparte de que en muchas regiones de la República el jornal era ínfimo e inestable en todos lugares, favoreció la aplicación irregular de la Ley.

4. - Una importantísima evolución que contuvo esta Ley de Ejidos,

la constituyeron el establecimiento en materia de procedimientos, pues estableció diferencias substanciales entre el procedimiento de restitución y el procedimiento de dotación.

Si se trataba de dotaciones, el Gobernador remitiría el expediente en que se solicitaran, a la Comisión Local Agraria con todos y ésta lo remitiría a su vez, a la Comisión Nacional Agraria quien formulaba un dictamen que era sometido a la consideración del Ejecutivo. Si el asunto versaba sobre restitución, el procedimiento era judicial y administrativo.

Los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales e informaciones deberían rendirse ante los Tribunales del Orden Común conforme a las Leyes relativas.

Con la dilación y la dificultad, sumados al costo de este procedimiento lógico es suponer que rara vez lograba un pueblo su restitución, así es que menudearon las expresiones, cada vez más exigentes de los campesinos, al sentir una vez más, defraudadas sus esperanzas de reivindicación.

Fue derogada esta Ley en virtud del Decreto que expidió el Congreso el 22 de noviembre de 1921 entregando al Ejecutivo ciertas bases para el desarrollo de la actividad ejidal a fin de que los efectos de la reforma Agraria se logaran a la mayor brevedad, exigiéndose -

una rápida tramitación por parte de los campesinos pues ni todos los preceptos de la Ley Ejidal satisfacían las necesidades de la reforma, ni las autoridades agrarias tenían la organización, el personal ni la experiencia necesarios y era imperativo desembarazarse de las formas minuciosas que se exigían para integrar los expedientes según la Ley de Ejidos de 1920.

En cuanto a personalidad en materia agraria, la única garantía que se consigno en el nuevo ordenamiento, que fué el Reglamento Agrario expedido el año de 1922, fué la de personalidad por la categoría política. Fijaba también la extensión de los ejidos en tres a cinco hectáreas por individuo mayor de 18 años en los terrenos de temporal con una precipitación pluvial anual y de seis a ocho hectáreas en terrenos de agostadero.

Es importante consignar el hecho de que este Reglamento Agrario contiene disposiciones tendientes a implantar entre los ejidatarios el cooperativismo económico, pero desgraciadamente y debido a la falta de cultura y de disciplina, tuvo muy poco éxito.

Todos estos problemas de legislación dispersa e inoperante fueron el material entregado al Lic. Narciso Bassols para tratar de resolver la situación organizando el procedimiento agrario para así poder obtener una codificación congruente, armónica y asentada en sólidos principios jurídicos y en cuya elaboración, el eminente Jurista supo darle la forma más actualizada el fondo jurídico basado en su corta pe-

ro eficaz y profunda experiencia en materia Agraria y el concepto social que exigía esta Codificación, de tal manera, que actualmente es conocida como la LEY BASSOLS. (3).

(3) Derecho Agrario. - Angel Caso. - Editorial Porrúa S. A. - 1950. - Pág. 155.

c).- Forma, Fondo y Concepto Social de Bassols vertidos
en esta Ley.

No basta que las reformas se cifan a una concepción doctrinal impecable, pues para que sean fecundos sus resultados prácticos, es decir, para que adquieran vigencia real con provecho de la generalidad y, especialmente, de la clase campesina, han de inspirarse también en una inteligencia serena de desenvolvimiento histórico y de las condiciones actuales de nuestra vida social.

Así no se concretarán a sancionar el estado de cosas existentes para no correr el riesgo de quedar contenidas en una fábrica abstracta, alejada de la realidad; por el contrario, partiendo de esta realidad, los nuevos preceptos vertidos por el Lic. Bassols, trataron de establecer dilatadas previsiones para lo verdadero.

A la luz de estas ideas, promovió la promulgación de la Ley de 1927 el régimen del General Plutarco Elías Calles, como una necesidad ante el deber de aumentar la producción agrícola del país, por las transitorias exigencias de la época y por el permanente interés de progresar y engrandecerse.

El gran adelanto alcanzado en el reparto de las tierras, constituye un mérito indiscutible de los Gobiernos precedentes cuya amplia labor es más laudable, cuanto mayores fueron los obstáculos que les fué preciso salvar y cuanto menores, en relación con la magnitud de esta obra, los recusos pecuniarios de que se dispusieron. (4)

(4) Narciso Bassols "La Nueva Ley Agraria". - 1927. - Pág. 58.

Insiste entonces el Lic. Bassols en proseguir el reparto de la tierra de un modo invariable y reparto con toda la rapidez que pudiera hacerse una planificación correcta de los ejidos por constituir y a sabiendas de que el aceleramiento y la fijación al límite natural de la redistribución de la tierra, atempera inevitablemente el ritmo de la actividad gubernativa del régimen que lo realiza.

Efectivamente, conforme se progresa en este sentido y, por consiguiente, mientras aumenta la cuantía de los recursos naturales entregados a los pueblos y disminuye el área por entregar, crecen la magnitud y la complejidad de los problemas de crédito, de fomento agrícola, de seguridad en el disfrute y de organización en las explotaciones del ejido.

Armoniza, en su admirable trabajo, las relaciones jurídicas y sociales de los ejidatarios entre sí y la obligación de coordinar los dos elementos principales de la agricultura que son el ejido y la pequeña propiedad, cuyos derechos deben disfrutar de las garantías que la Constitución les otorga.

Considera que el apego del agricultor a la tierra, no proviene del sólo hecho de que la tierra sea suya, sino más bien de que le produzca, naturalmente, a condición de trabajarla, con empeño, al menos lo preciso para él y para su familia.

Cuando mayor recompensa tenga el trabajo y mayores posibili

dades tenga de aumentarla, más interés tendrá quien vive de cultivar - un precio en laborarlo, aprovecharlo y conservarlo, aunque sea un usufructo.

Si nada o demasiado poco le produce, el desencariñamiento y el abandono podrán ser obligada consecuencia, así sea que medie un derecho de propiedad plenamente reconocido.

En el agricultor, pequeño propietario o ejidatario, hay un conservador en potencia y un instinto de permanencia que se resuelven hasta en arraigo secular, en el yermo de míseras gentes como los otomfes.

El factor sentimental y el hábito, se sobreponen muchas veces a la acción subersiva del hambre, pero también sucede que ésta conduzca a la desesperación de quienes nada tienen que perder, a los lances - que integran la peligrosa aventura de la rebelión.

Habiendo prosperidad en el agro, resulta muy difícil, sino imposible, soliviantar a la población rural, que prefiere la estabilidad al riesgo de comprometer de por medio la vida misma y es muy atinado el encargo del General Calles, quien todavía se vió precisado a reprimir con mano de hierro diversos brotes armados de inconformidad, al responsabilizar a un técnico profesionalista de la talla del Lic. Narciso Bassols, la elaboración de su Ley Agraria.

Pasando por alto la discusión de carácter teórico sobre qué --

convendría más: si la tenencia y cultivo individuales o en mancomún, cimentada el fondo de su Ley en una filosofía agraria ecléctica y una aplicación mixta o circunstancial.

Ni individualismo puro, ni colectivismo puro. Lo que en cada región o en cada caso convenga, produciendo resultados muy satisfactorios el desarrollo de aspectos parciales de aprovechamiento, donde no conviene o no hay la posibilidad de asociarlos todos.

Tanto varía el medio geográfico de nuestra Patria como en la manera de ser de los individuos. Se dice que el colectivismo podría convenir a los indígenas que han vivido o aún viven dentro del régimen patriarcal, pero no a la mayoría de la población rural mexicana que es mestiza e individualista.

En cambio, y esto es lo más importante, la realidad nos muestra que hay profundas diferencias al respecto, entre los grupos aborígenes mexicanos, así como entre la población mestiza o criolla nacional. En gran parte en cuanto a los grupos étnicos más evolucionados, puede provenir de la región.

Un ejemplo de aglutinamiento en los yaquis y en los mayas que han formado colectividades prósperas en su Estado de Sonora y contrariamente a los tarahumaras de Chihuahua y a los huicholes de Jalisco y coras de Nayarit que generalmente viven aislados y aún no han salido de su situación de atraso prehistórico.

En plano evolucionista bastante más elevado vemos a los agricultores sonorenses que tienen mucho de criollos y no poco de influencia anglosajona, en victoriosa lucha en contra del medio hostil, gracias sobre todo, a su espíritu de cooperación que les ha abierto las puertas de la prosperidad.

La parcelación de los ejidos es, sin duda, muy importante, pero no para que el ejidatario se forme un mundo aparte, sino para que tenga más definida su participación en la obra del conjunto.

Lo fundamental, en la idea social del Lic. Narciso Bassols, es esta obra en conjunto, ya sea de que se trate de la propiedad agrícola privada o de la economía ejidal.

Contiene la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927 catorce capítulos destinados a reglamentar el Artículo 27 de la Constitución en la forma de distribución siguiente:

Trata en primer lugar la definición de los sujetos de derecho ejidal, señalando a los poblados que carezcan de tierras o de aguas, así como de los que hayan sido privados de ellas.

En forma negativa, se expresa de las capitales de la federación y de los estados, de las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes con un total de doscientos individuos con derecho a tierras, de los puertos de mar dedicados al tráfico marítimo de altura, de los poblados con un mínimo de veinticinco individuos con derecho a recibir

tierras por dotación, de los centros de población que se formen dentro de las tierras objeto de contrato de colonización y de los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación; todos ellos carentes de capacidad para obtener dotación de tierras y aguas.

En el segundo capítulo determina las Autoridades Agrarias - designando como tales a: El Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria; La Comisión Nacional Agraria; Los Gobernadores de los Estados; Las Comisiones Locales Agrarias; Las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los Estados de la República y los Comités Particulares Ejecutivos quienes habrán de entregar la posesión provisional a los núcleos beneficiados.

El tercer capítulo de la Ley previene la forma escrita de iniciar un expediente agrario de dotación o restitución de tierras y aguas, ante el Gobernador de la Entidad quien lo enviará a la Comisión Nacional Agraria para que emita dictamen a fin de que vuelva a ser el Ejecutivo quien falle su resolución. También previene la conversión del expediente en caso de que la Comisión Nacional Agraria estime que la acción restitutoria es improcedente y por lo tanto, se convierte en acción dotatoria.

Contiene el capítulo cuarto las disposiciones precisas para la tramitación de los expedientes de restitución, con sus publicaciones, inscripción ante cada Comisión Local, sus términos, el papel de la Delegación en el Estado para investigar la legalidad o ilegalidad de las -

propiedades pretendidas, el período probatorio concedido a las partes ; el dictamen de la Comisión Local Agraria y su remisión para fallo al Ejecutivo Estatal.

El quinto capítulo previene la tramitación de los expedientes de dotación ante las Comisiones Locales Agrarias inicialmente con su publicación y los requisitos técnicos indispensables para definir su ubicación, condiciones y obras técnicas que contengan las tierras pretendidas para la dotación. Las investigaciones de legalidad de los títulos de propiedad de los afectados, los derechos de éste para hacerlos valer en el procedimiento ; el período de pruebas y su desahogo, el dictamen de la Comisión Local Agraria y el fallo resolutorio a cargo del Gobernador.

En el capítulo sexto se integra la tramitación de los expedientes de aguas solamente, ya sean aguas de propiedad Nacional declarada o de aguas de propiedad privada, con los elementos de publicación, pruebas y alegatos de los interesados para, como en los casos anteriores, esperar que el dictamen de la Comisión Local Agraria, pase al Gobernador para su resolución.

El monto de las dotaciones se trata en el Capítulo Séptimo, definiendo los sujetos individuales con derecho a dotación en sus requisitos esenciales ; fijando con precisión la extensión de dotación ejidal para los pueblos, así como para los individuos ; la calidad de las tierras y sus equivalencias.

En el Capítulo Octavo de la Ley previene las garantías de que gozan la pequeña propiedad agrícola en explotación, determina la propiedad inafectables y las enajenaciones en materia agraria.

De las obras y cultivos exceptuados en las dotaciones se ocupa el capítulo noveno para proteger de la afectación a las obras y construcciones en general, a los edificios, a los canales aprovisionadores de aguas destinadas a regar tierras fuera del ejido, con la tramitación correspondiente.

El Capítulo Décimo habla de las resoluciones provisionales y de su ejecución sobre las fincas inmediatas dentro de un radio de cinco kilómetros donde concluya la zona urbana del poblado, con posibilidad de extenderse a siete kilómetros cuando no haya finca afectable en el radio previsto anteriormente.

De la segunda Instancia trata el capítulo décimo primero a fin de que la Comisión Nacional Agraria actúe como revisora del expediente ejecutado para que ponga a la vista de las partes por un mes en que se podrán remitir pruebas de los interesados y presentar sus alegatos, dictaminándose por la Comisión Nacional en un plazo perentorio de dos meses. Este dictámen se somete a la consideración del Presidente de la República para su resolución.

El capítulo décimo segundo trata de las resoluciones definitivas y de su ejecución en segunda Instancia dictadas por el Presidente-

de la República con su remisión correspondiente a la Delegación que deban ejecutarlas.

Las notificaciones consiguientes por medio de cédula y su publicación en el Diario Oficial, así como en el periódico oficial del Estado respectivo, así como la orden para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondientes. Las resoluciones presidenciales quedarán firmes y engendrarán, de pleno derecho, la expropiación de las tierras y aguas afectadas por ellas.

Los cambios de localización de los ejidos se previenen en el capítulo décimo tercero con un término de un mes a la notificación de las resoluciones definitivas y serán hechas por escrito dirigidas a la Delegación del Estado respectivo, debiéndola de resolver, la Comisión Nacional Agraria.

Por último, se trata el capítulo décimo cuarto de las ampliaciones que podrán tramitarse después de diez años a la fecha en que, por resolución presidencial, haya recibido un poblado dotación o restitución y que serán otorgadas en favor de los individuos que no figuren en el censo agrario del expediente anterior, ni quienes hayan sucedido a aquellos que sí figuraron, en el derecho a las parcelas. También es requisito en esta Ley, que la ampliación vaya a destinarse a nuevas parcelas de dotación individual y a no ampliar las parcelas ya existentes.

Se faculta al Ejecutivo de la Unión, para reglamentar, aclarar y completar las disposiciones de esta Ley y se deroguen las leyes, reglamentos y decretos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales emitidos por la Comisión Nacional Agraria. (5)

(5) Narciso Bassols - "La Nueva Ley Agraria" - Antecedentes Méx. 1927. - Págs. 141 a 174.

d).- La exclusión de categoría política para los efectos de dotación y restitución de tierras.

En el texto de la Ley del 6 de enero de 1915, se habla de ---
"poblaciones agrícolas", "pueblos", "poblados", "rancherías", -
"congregaciones" y "comunidades".

Independientemente de su nombre, la Ley asigna a los nú---
cleos despejados un rasgo característico que los identifica y es el --
que consiste en la propiedad común de tierras y aguas y la razón cla-
ra de esta circunstancia, la advertimos al considerar que se trataba-
de fundar el procedimiento de restitución que supone, por su misma -
naturaleza, una propiedad previa perdida indebidamente en el curso -
del tiempo.

No es lo mismo llamar con el mismo término a estos sujetos
de Derecho Agrario cuando el procedimiento va a ser una restitución,
o cuando se va a tratar de una dotación. Esto sin desmerecer el valor
inmenso de la Ley del 6 de enero de 1915 que significa nada menos --
que el primer momento en el desarrollo de los conceptos agrarios y -
que fué dictada en momentos cruciales para decidir la reforma agraria
y por lo tanto se puede decir que fué una Ley decidida sólo a medias -
y ligada extremadamente a los aspectos históricos del despojo, que -
fueron los que principalmente le dieron origen y forma.

En los diversos considerandos de la Ley, al referirse a las
circunstancias que la motivaron, habla de que "las poblaciones agrí-"
"colas han sido despojadas de terrenos de propiedad comunal o re-"
"partimientos" y al tratar de precisar cual fué el origen de la pro-

piedad de las tierras, dicen que "radica en una o varias familias - "
" dueñas en común de extensiones indivisas, o en conjunto de habi- "
" tantes que se reunían en algún lugar para adquirir y disfrutar en "
" común tierras y aguas ". (6)

De estas ideas se pueden deducir que para la Ley del 6 de --
Enero no tenga mayor interés la fijación de los elementos necesarios
para caracterizar los sujetos de Derecho Agrario, dado a que está -
dedicada en su mayor parte, al procedimiento de restitución y no re-
sulta necesario entrar en pormenores, partiendo del supuesto de la-
existencia de un solo dato que por sí solo funda la personalidad y que
es el haber sido el núcleo de población, sin que importe la designa-
ción que se use, propietario de tierras y aguas que reclama para re-
sarcir un despojo.

Así, este Cuerpo de Leyes no precisa cuales núcleos y con -
que requisitos, deberían considerarse con derecho para ejercitar la -
acción dotatoria, pues solo enfoca, en forma determinante sus dispo-
siciones más certeras, en volver a poner en su estado primitivo, si-
tuaciones de pueblos cuyos derechos y antecedentes habrían de demos-
trarse en un expediente; ésto es, en el fondo estaba destinada a resu-
citar situaciones desaparecidas con una sola modificación que expre-
sa en el último considerando de su exposición de motivos y es la de -
que, al devolver a los pueblos las tierras de que fueron despojados, -

(6) Narciso Bassols "La Nueva Ley Agraria" - Antecedentes Mex.

no trata de revivir las antiguas comunidades, sino solamente de dar tierra a la población rural miserable que no la tiene, advirtiendo que la propiedad "no será comunal sino que debe quedar dividida entre -" "gándose al dominio individual a los vecinos del pueblo".

Ya en el texto de la Ley, lo encontramos fijado en el artículo 11 que contiene el precepto relativo y expresa que: "Se dividirán las -" "tierras entre los vecinos, estableciéndose un disfrute común, en -" "tanto la Ley Reglamentaria, fijaba las condiciones del reparto".

En la casi totalidad de la Ley del 6 de Enero advertimos que no exige ni podría exigir, en todo lo referente a las restituciones ejidales, categoría política de los núcleos de población con derechos a -- la restitución, pues no puede exigir para el ejercicio de una acción, - requisitos por completo ajenos a los elementos que fundan el otorga-- miento de la acción misma pues sería tanto como negar el ejercicio - de ella, o sea, el derecho, a aquellas entidades a quienes se conce-- dió, por encontrarse que tienen las condiciones previamente fijadas, por lo que sería una contradicción flagrante, dar y quitarle a una mis-- ma entidad y al mismo tiempo, el ejercicio de una acción derivada - de un derecho.

En la época colonial, en los requisitos demandados a los - núcleos de población para darles tierras influían elementos ligados - con características políticas y administrativas que deberían reunir - los núcleos; así, la capacidad de un poblado en materia de dotación -

de tierras ejidales, se debió regir por idénticas reglas y según principios iguales a los establecidos para la concesión de tierras a las comunidades indígenas y así podemos advertir que es inoperante el carácter de categoría política para los efectos de dotación y restitución de las tierras pues es evidente la enorme diferencia del ejido colonial al de hoy, pues aquel representaba una institución opuesta a la propiedad y al disfrute individuales y el ejido de nuestros días es individual por lo que corresponde a su dominio y por lo que se refiere a su explotación.

De esta diferencia se origina también la que se impone en --- cuanto a los requisitos de las corporaciones para tener derecho a obtener ejidos y volvemos a insistir en último considerando de la Ley - del 6 de enero en que dice que no se trata de revivir las antiguas comunidades por el procedimiento de la restitución, ni de crear otras - semejantes por la dotación, sino de "dar tierra a la población rural " "miserable que hoy carece de ella " a fin de que se pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica en que se encuentra .

Manifiestamente se refiere la Ley en el primer concepto a la población en el sentido de individuos en la miseria, ya que de un modo textual se habla de "población rural miserable", luego no es la - entidad política ni administrativa la que se tiene en cuenta por la Ley, sino que son los individuos humanos los que forman el contenido del -

concepto de población los que interesan y son el objetivo del legislador.

El elemento que se refiere a la servidumbre económica de esa población es el peonismo, perfectamente definido como una institución social mexicana y que se refiere a la situación económica y jurídica de hombres esclavizados de hecho y por derecho, carentes de todos los medios de subsistencia y que se veían obligados a prestar a los propietarios latifundistas, a los hacendados, sus servicios personales a cambio de la paga de un jornal misérrimo, insuficiente para la subsistencia de él y de su familia. (7)

De aquí que podemos afirmar que la misma Ley del 6 de enero, obedeciendo a las características que fijó el ejido, en cuanto a dotaciones se refiere, no habla de las corporaciones como tales, sino a los individuos que la componen como a los beneficiarios últimos de la dotación.

En el artículo 27 de la Constitución se define de una manera clara el concepto de las dotaciones y se fija el verdadero requisito que se ha de exigir a las corporaciones para concederles personalidad y lo hace en su párrafo tercero al definir las características que deberán reunir la propiedad y del papel mediador que tendrá el Estado para lograr una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación y aprovechamiento. Dice que "los pueblos, ranche-

(7) Octavio Paz " El Peón durante el Porfiriismo ". - Crisol No. 21 Año II - Tomo IV. - Sept. de 1930. - México.

" rías y comunidades serán dotados de tierras y aguas " confirmando lo previsto por la Ley del 6 de enero de 1915, y más adelante, en el inciso VI del párrafo sexto, enumera los núcleos de población capacitados para disfrutar en propiedad común las tierras que se les hubieren restituído y nulifica, de una manera contundente, todos los actos que en el pasado o en el futuro, signifiquen privación a los condesazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, de sus tierras y aguas.

Se inserta también en el Artículo 27 Constitucional precepto - que en la Ley del 6 de enero ya se había consignado en lo referente a dotas a las corporaciones cuando su acción restitutoria no procediera.

El Artículo 27 desvincula completamente las dotaciones de - las restituciones, quitándoles a las primeras el carácter que la Ley del 6 de Enero les había dado: sólo un medio subsidiario para los casos en que la restitución, medio primordial, no procediera pues fijó las siguientes conclusiones:

a).- La dotación se crea para el beneficio de núcleos de población que carezcan en lo absoluto de tierras y aguas.

b).- Se crea también para el beneficio de los núcleos que no tengan cantidades suficientes de tierras y de aguas.

c).- La dotación a que se refiere el Artículo 27, comprende las dotaciones de la Ley del 6 de enero puesto que las confirma --

pero sin que quiera decir ésto que las dotaciones con los requisitos - de la Ley del 6 de enero son las legales.

d).- En cambio, sí puede afirmarse que toda dotación ajus- tada a la Ley del 6 de enero es jurídica según el Artículo 27, por que sin distinción, el artículo 27 confirma el criterio que inspira la Ley - del 6 de enero.

A partir del texto constitucional, la dotación es un procedi- miento originario, con el mismo rango de importancia que la restitu- ción y con toda la generalidad de aplicación que pueda darle la redac- ción misma de los preceptos legales, y hace aparecer el procedimien- to dotatorio no ya en grado de subordinación como se encontraba en - la Ley del 6 de enero sino como un procedimiento auténtico pues ni - en lo referente a la personalidad de los sujetos, ni los elementos de - la acción en si misma se identifican en los dos casos.

Mientras que en la restitución se exige la presencia de un - sujeto despojado y solamente se requiere la prueba del dominio, la - dotación se crea para quienes nunca han tenido tierras y exige la de- mostración de la necesidad que el sujeto tiene de ellas en relación -- con el número de beneficiarios y es por ésto que el precepto constitucio- nal desliga el procedimiento de las dotaciones de todo otro procedi- miento, ya sea de restitución, de fraccionamiento de latifundios, --- creación de nuevos centros de población agrícola, etc.

Confirman las ideas anteriores el hecho de que en ningún --

caso podrán ser contrarias a las disposiciones del Artículo 27 Constitucional, las dotaciones efectuadas de acuerdo con los requisitos que impuso la Ley del 6 de enero, pues no será lícito un procedimiento de interpretación que insista en colocar en un plano de subordinación, a los sujetos que tienen derecho a dotación de tierras en relación con los núcleos de población, precisados de restitución y no permite la Ley que se siga exigiendo a las corporaciones, los requisitos que se exigen en materia del procedimiento de restitución.

Eliminados así los principios de la restitución en la dotación y diferenciados perfectamente, para nada se vincula la procedencia de la dotación con la categoría política del núcleo de población, aseveración que queda inscrita en la Suprema Ley de que no necesita dicho núcleo determinado rango en la división política de las Entidades Federativas.

En la enumeración del texto Constitucional del Artículo 27 en su inciso a), y que son los "pueblos", "rancherías", "congregaciones", "comunidades", "condueñasgos", "las tribus" y "las demás corporaciones de población que existan todavía desde la Ley del 25 de junio de 1856", no encontramos ningún sistema que esté relacionado con la categoría política de los núcleos de población que se les pueda haber dado en el país pues precisamente, se están enumerando las entidades a quienes se les había negado por completo el reconocimiento legal, que eran desconocidas e ignoradas por la Ley y,

por lo tanto, carentes de regulación para poder hacer efectivas sus aspiraciones en la medida de sus necesidades y, ya reglamentados, se dió la razón a la existencia de sus derechos comunes de propiedad, sin tomar en cuenta sus manifestaciones de vida política o administrativa, y esos derechos comunes de propiedad es lo que las hace legalizarse.

Motivos históricos, tales como el desconocimiento de la propiedad en el sistema indígena, habían hecho que todo un mundo de comunidades oscuras, inciertas, borrosas e imprecisas, no hubieran sido tomadas en cuenta para su reglamentación y solo cuando aparece el elemento común atribuible a los núcleos de población que es la apropiación y el disfrute, en forma colectiva de las tierras y las aguas, es cuando afloran y se expresan las ideas que ordenan que, en caso de no haberse formado la restitución, de una manera obligatoria, forzosa, se den tierras por dotación a las corporaciones que las soliciten, recalcando una vez más, el hecho de que carece del más reducido apoyo la afirmación de que la categoría política pueda ser un elemento determinante de la capacidad en materia de tierras.

Si a todo ésto añadimos que el Constituyente de Oaxaca suprimió, para los casos de dotación, en el párrafo tercero del Artículo 27 la existencia de la propiedad previa común, no queda ningún elemento político de propiedad como característica esencial de los sujetos de Derecho Agrario, sino que simplemente se fija la determinación del sujeto, por su existencia misma, por los elemen-

tos internos propios de la corporación en sí.

Dice así el Párrafo Tercero del Artículo 27 de la Constitución: " La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la " " propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, - " " así como el de regular el aprovechamiento de los elementos na -- " " turales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución " " equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en ---perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de -tierras y aguas 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 propie-dad agrícola en explotación.

La Ley de Ejidos dictada el 28 de diciembre de 1920 preci-só la exigencia del requisito de la categoría política para que los --pueblos pudieran adquirir personalidad en materia de Derecho Agrario pues ordena que, para que lleguen a dotarse los pueblos, se les deberá erigir por la Legislatura respectiva en calidad de pueblos libres, rancherías y comunidades. La Circular número 40 emitida --

por la Comisión Nacional Agraria contiene en forma de recomendación para que, en virtud de la economía procesal, se promueva la erección de los pueblos existentes dentro de los latifundios, formados por los campesinos y sus familias, ante la Legislatura Local, en "pueblo Libres", "rancherías" y "comunidades", según su importancia, para que las Comisiones Locales Agrarias y después la Comisión Nacional Agraria, pudieran dotar de tierras a esos centros de población.

Pone en manos de las legislaturas de los Estados, el sistema de las categorías políticas de los pueblos, todo el sistema que se inscribe en la Suprema Ley, de aplicación Federal en materia de dotación y restitución de ejidos y escapa a la subordinación de las Leyes Federales determinar quienes y con qué requisitos puedan considerarse como sujetos de derecho agrario.

Intentó esta Ley de 1920 indicar con precisa claridad cuáles serían los núcleos de población que serían beneficiados con la Reforma Agraria para poder garantizar a los latifundistas la seguridad que estos núcleos de población no podrían iniciar un expediente de dotación, confirmándose el sistema de las categorías políticas en el Reglamento Agrario de 1922 que declaró como el medio único para reconocerse la personalidad. Reglamento dado en virtud del Decreto que expidió el Congreso el 22 de noviembre de 1921, derogando la Ley de Ejidos.

Dicho Reglamento de abril de 1922, facultó al Ejecutivo --- otorgándole bases para el desarrollo de la actividad ejidal en razón - de la rápida tramitación de parte de los campesinos que era ya imperativa, quedando como únicas disposiciones de la Ley derogada, el principio de las categorías políticas, principio erróneo por cuanto a que es un dato que no correspondía siempre a la realidad y la clasificación -- administrativa en que se agrupaban los poblados efectuada por las autoridades superiores de una región, no eran producto de una Administración organizada ni mucho menos y por lo tanto no concordaban con la realidad.

Las denominaciones no eran otorgadas en forma que correspondiera, no digamos que a un sistema, ni a una simple lista de nombres fijada y formada por el propio gobierno siquiera, sumando a ésto, la ignorancia de las autoridades municipales que únicamente aplicaban con mediana eficacia, la categoría a poblados de más de mil habitantes por este número, a poblados en considerable relación de importancia respecto a otros de menos importancia a poblados que suministraban determinado número de elementos para las elecciones políticas, - dejando atrás los verdaderos factores que podrían determinarlos, tales como las condiciones de vida y características técnicas de los -- grupos indígenas que realmente viven alejados de las ciudades y que - por su mismo alejamiento de los poblados no son reconocidos siendo precisamente lo que no consiguió el sistema de las categorías políticas ni en el campo de éstas.

A mayor abundancia la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Ejecutoria dictada el 13 de febrero de 1923 en un Amparo promovido por Adolfo Vergara y coagraviados contra el Ejecutivo de la Unión y contra de la Comisión Agraria de Jalisco, dice lo siguiente:

" Aún cuando Tizapán el Alto fué elevado a la categoría de " "Villa, de acuerdo con el Decreto Número 487 del 4 de abril de 1917, - " "no se dude que, por esta causa ya no tenga derecho a la dotación de - " "ejidos; porque la denominación que se le haya dado, en nada influye - " "para que se le den o no, tierras, puesto que sólo puede tomarse en - " "consideración, para este efecto, si es un pueblo que tiene necesidad - " "de éllas porque sus habitantes no tengan más medios de subsistencia, " "que los de la agricultura. La Constitución ha establecido que cuando " "una comunidad de habitantes no tenga lo necesario para vivir indepen- " "dientemente, debe de dotársele de las tierras que sean necesarias y - " "aún cuando en este caso se afirma por el promovente, que Tizapán el " "Alto no las necesita por ser un centro comercial y porque está en po- " "sesión de tierras que no cultiva, de autos no aparece comprobada es - " "ta aseveración...".

Está declarando la misma Autoridad Judicial encargada de interpretar a la Constitución que el Reglamento Agrario es inconstitucional pues ha supeditado los derechos ejidales, al elemento político de la categoría.

No necesita tener el poblado una cantidad determinada de tierra que le sirva de asiento, que constituya, por así decirlo, un fondo legal propio: ser dueño del lugar y de las casas en que está construido, pues no es el estado comunal el requisito para reconocerles personalidad agraria, que se intentó para privar de dotación a los peones acasillados que vivían en las entrañas mismas de las haciendas, pues tal medida arrasa también con el derecho legítimo de peones que no estaban acasillados y se veían privados de los beneficios de la reforma agraria, puesto que había entidades que no eran propiamente cuadrillas de peones acasillados, ni poblados con categoría política perfectamente definida.

Es el caso frecuente de viejas rancharías, dentro de los enormes latifundios que no eran otra cosa que conjuntos de indígenas asentados por razones de tradición, en condición miserable y que pagaban una renta o participación en los frutos de la tierra al dueño latifundista y resultaba aquí la diferencia enorme entre la cuadrilla de peones acasillados y las rancharías existentes en los límites de la enorme propiedad, pues las cuadrillas no tenían los caracteres de un verdadero poblado y las rancharías, contando con estas características, no tenían los medios económicos ni culturales para exigirles desarrollo social.

El Reglamento Agrario no concibió en rigor, más que dos extremos respecto a requisitos para constituir el carácter de núcleos

1o. - Los grupos de peones acasillados alrededor de un casco de una hacienda y los cuales, como acabamos de considerar en el estudio de la Nueva Ley Agraria del Lic. Narciso Bassols, no son unidades de Derecho Agrario y,

2o. - Los poblados con categoría perfectamente definida, que ostentaban personalidad política y administrativa y que solo tenían derecho a dotación, mientras no fueran ciudades o villas, como excepción.

Ya observamos que las unidades intermedias, que ni son propiamente cuadrillas de peones acasillados ni son tampoco poblados con categoría política, quedaron fuera del sistema para poderles conceder dotación de tierras.

El nacimiento y desarrollo de las poblaciones está ligado históricamente a la idea de la propiedad rural como lo demuestra la fundación y el florecimiento del antiguo Egipto, el de la Mesopotamia entre los ríos Tigris y Eufrates; el de los pueblos chinos entre los ríos Yang Tzé y Hoang Ho; la creación de poblados en las cuencas europeas; en nuestro antiguo Anáhuac; en el Perú; etc. donde la actividad primordial fué la de la Agricultura, presentando los siguientes caracteres comunes:

Dentro de las zonas o regiones sobre las que se les reconoce cierto derecho a un individuo o a un grupo de individuos, ya sea por conquista o por mera ocupación, por merced real o por otra cir

cunstancia semejante, se fueron formando centros de población que una vez creados y fomentados por el señor o dueño de la tierra y en otras son simplemente tolerados por el mismo, que los encuentra ya establecidos cuando su dominio político o jurídico llega a consolidarse y que lo permite porque dada la escasez de habitantes de su región, tratar de impedir que su propiedad sea invadida sin su consentimiento y se preocupa en multiplicar el número de las gentes sujetas a su poder, para sacar mayor provecho económico de sus posesiones y aumentar el número de sus vasallos.

Con este fenómeno se desarrolló el feudalismo europeo, creando muchos centros de población a los cuales se juzgó por haberse iniciado en los mismos campos del Señor y así mismo sucedió con el desarrollo de la población rural de nuestro país, asentada por medio de los procedimientos políticos y jurídicos, dentro del mismo campo de los conquistadores y de sus descendientes, con la única y gran diferencia de que en nuestro país, la falta de la evolución económica progresiva, había mantenido una situación miserable de "vasallaje" esencia del "peonismo" esclavizante.

Llega el momento en que los poblados se independizan de esa relación que los ha tenido atados al propietario y su principal carácter aflora, no ya basado en la consideración tradicional, exterior, tan poco importante con respecto a las necesidades de los individuos que lo integran, sino por sus rasgos intrínsecos que revelen el análi-

sis de esos elementos humanos y que resulta en resumen por una parte el arrigo en el suelo, ya sea propio o ajeno y por la otra, que esos -- hombres arraigados indefinidamente en algún lugar, desarrollen una actividad en el seno de su convivencia, pero no una actividad parcial y concreta sino todas las formas que la vida en común pueden ofrecerse, según el desarrollo cultural que hayan adquirido, según el acaparamiento de satisfactores para las necesidades colectivas que hayan podido lograr y, en fin, la variedad de sus manifestaciones en una coexistencia especial que los identifique.

Así, cada uno de los integrantes del poblado, cualquiera -- que sea la actividad que desarrolle, se sentirá miembro de un grupo social, vecino de la población y aunque transitoriamente precisa de su ausencia, seguirá considerándose como miembro activo de la población donde nació, o se asentó, donde nacieron sus padres y donde lo -- ata el recuerdo de sus tradiciones y sus anhelos.

Ya el factor propiedad del suelo, es secundario y máximo -- cuando su valor sea, en relación con la riqueza o pobreza del poblado, sea mayor o menor, pues entre menos urbanizado esté, entre menos -- comercio haya y menos industrias locales se establezcan, menor será el interés de los problemas que deriven de la propiedad de sus tierras.

Esta pobreza en sus construcciones, la ínfima valorización -- predial de sus terrenos, en general, lo rudimentario de todas sus formas de vida, no podrá permitir que entren en juego las leyes civiles --

para tratar de reglamentar todos los actos de apropiación que se van adquiriendo importancia grande, a medida que van elevándose el valor del suelo por la riqueza urbana que en él vaya concentrándose.

Todo esto hace meditar al Lic. Bassols que los poblados en clavados precisamente en las tierras que no les pertenecen, en tierras del hacendado son los más necesitados de personalidad jurídica para hacer llegar los efectos de la Ley hasta el extremo de suprimir un estado social, desde todos los puntos de vista inconvenientes y que tomar otras medidas que no fueran éstas, equivaldría a descirtuar -- las tendencias genuinas de la Reforma Agraria.

Con aguda penetración, objeta la idea que ha querido encontrar como un atributo específico de las poblaciones propiamente dichas, en la existencia de servicios públicos, de autoridades, de administración pública, pues dice que, el haber alcanzado un poblado los atributos de manifestación principal en el desenvolvimiento de la vida urbana, no basta para caracterizar a los poblados, pues hay núcleos de población primitivos, rudimentarios, en los que las manifestaciones de vida urbana son mínimas y no por eso puede negarseles su personalidad, pues viene a ser, primordialmente, los que más necesitan de ese carácter.

La existencia de autoridades implica ya cierta organización elevada, pero, desgraciadamente, en las organizaciones indígenas ni ese nivel han alcanzado y están regidas por los principios teóricos de

nuestro derecho Público y tampoco por esta deficiencia, que lo es y grande, puede negársele personalidad jurídica a estos grupos que es lo único que podrá reivindicarlos.

Poco a poco va descartando la idea de que la categoría política sea determinante para poder otorgarle personalidad a los pueblos; no es la propiedad concebida a la manera romana o europea; tampoco la situación de la propiedad comunal de poblados despojados por la Conquista y vueltos a despojar despues de la Independencia hace polvo la tesis de que solamente los poblados que hayan sido reconocidos como sujetos de Derecho Agrario por las autoridades políticas del país podrán ser tutelados por las Leyes; menos la poca firme del número de sus habitantes sin considerar sus necesidades y tampoco el valor de la propiedad de las tierras ni el grado de urbanización por los servicios públicos y administrativos conque cuenta. El Lic. Bassols funda la personalidad de los poblados en la necesidad de tierra que precisen para satisfacer sus necesidades, motivo por lo cual se llega a transformar la organización de la producción agrícola del país, poniendo a la población rural en condiciones de producir de una manera independiente y haciendo desaparecer la gran propiedad de los terratenientes mediante la multiplicación de los pequeños agricultores.

Aún cuando el sistema constitucional se dirige a los núcleos de población como a sujetos de Derecho Agrario para recibir tierras ejidales, no es que se trate de que las reciban las corporaciones mismas, como unidades, sino que, simplemente y por considerar que --

los hombres viven siempre agrupados, formando núcleos se toma a los poblados como el medio para hacer llegar hasta los individuos -- que lo integran los beneficios de la reforma agraria, liberándolos de alquilar su trabajo al latifundista o hacendista.

En resumen, el autor de la Ley de 1927 llamada Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, decretada en 1927, determina que la fijación de las necesidades agrarias de los miembros de una población, precisadas por la formación del censo agrario y el conocimiento de las Tierras que posee el pueblo para saber las que le faltan, atendiendo a la calidad de las que existen en la región, constituyen el eje alrededor del cual gira toda la actividad en materia de dotación de ejidos, siendo el censo y la fijación de la cantidad de las tierras, verdaderas garantías de los propietarios que resulten afectados por el procedimiento por un lado, y por el otro, medios para llegar a una exacta determinación, del alcance que deba darse a la dotación de ejidos en cada caso.

Los preceptos que definen la personalidad en esta Ley son los tres primeros apartados:

Artículo 1o. - " Todo Poblado que carezca de tierras o de " "aguas o que no tenga ambos elementos en cantidad bastante para - " "necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se les " "dote de ellos, en cantidad y con los requisitos que expresa esta Ley".

Es primordial, en primer lugar, el requisito que implica la ocurrencia de todas las circunstancias que analizó el Lic. Bassols y que tenemos expuestas para que un grupo de hombres constituya una unidad de población, un centro de población, un pueblo, seres que estén vinculados permanentemente al suelo y en cuyo seno se produzcan las manifestaciones de vida colectiva entre sus habitantes, sin importar el número de ellos porque puede ser aleatorio, así como la variedad de sus riquezas ni tampoco la propiedad de ese suelo, importando solamente si se constituye un poblado con los requisitos señalados o solamente es un grupo de individuos que no llegan a reunirlos y no son una población.

Artículo 2o.º - En ningún caso gozarán de capacidad para obtener dotación de tierras y aguas:

I. - Las Capitales de la Federación y de los Estados.

II. - Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si en ellas el censo agrario formado como lo establece la Ley, no arroja por lo menos un total de 200 individuos con derecho a tierras conforme al Artículo 97.

III. - Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura.

IV. - Los poblados no comprendidos en el Inciso II de este artículo y en los que no habitan, a lo menos, veintiocho individuos con derecho a recibir tierras por dotación, de conformidad con el -

artículo 97 citado.

V.- Los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación.

Este apartado asienta en forma negativa aquellas corporaciones a las que no puede ni debe otorgarle personalidad para adquirir dotaciones de ejidos, no porque pueda decirse que hay poblaciones que tengan necesidades agrícolas y otras que no las tenga, sino por la necesidad de limitar la acción ejidal en favor de las poblaciones que más la necesiten en relación a las otras poblaciones y como un medio de remediar efectivamente un mal en la producción agrícola del país.

En la fracción I observaremos que en las capitales que se designen, no es la agricultura el trabajo habitual e indispensable para el sostenimiento de sus habitantes.

En la Fracción II se impone una prohibición de orden técnico, al igual que en la fracción IV.

La prohibición de dotar de ejidos a los puertos de mar y a los núcleos formados dentro del área circundante de las fincas de campo en explotación es razón de evitar el derroche que significaría la dotación a gentes de mar y a poblados que, desde su creación, recibieron las tierras indispensables para su mantenimiento.

Los peones acasillados no forman un núcleo de población y

parece ociosa su inclusión en el Artículo 2o. fracción VI, pero para evitar malas interpretaciones, se ha insertado expresamente, tomando como "finca de campo", es equivalente al de edificios, construcciones y cascos que integran el centro de nuestras haciendas y no se refiere a las haciendas mismas, sino al grupo de peones que habitan a su alrededor.

Es el Artículo 3o. de la Ley de 1927 el siguiente :

Artículo 3o.º- " Toda corporación de población que hubie-
" ra sido privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los "
" procedimientos a que se refiere el párrafo noveno del artículo 27 "
" de la Constitución Federal, tiene derecho a que se les restituyan "
" esos bienes, mediante los procedimientos que enseguida se deter- "
" minan".

Precisa en esta parte cuales son las corporaciones que tienen derecho al procedimiento restitutorio y se refiere precisamente a lo previsto en el noveno párrafo del artículo 27 Constitucional que anula todos los actos administrativos y judiciales que se hayan traducido en un despojo para las poblaciones.

Dice el párrafo mencionado del artículo 27 de la Constitución:

IX. - " La división o reparto que se hubiere hecho con apa-
" riencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población -"

" y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando "
" así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén - "
" en posesión de una cuarta parte de los terrenos mencionados o -- "
" una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión "
" de las tres cuartas partes de los terrenos ".

e).- Los núcleos de población.

Con las ideas del inciso que antecede refiriéndose al sistema que el maestro Bassols concibió y nos dejó impresas en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, misma que lleva su nombre, dictada el 4 de enero de 1927 habiendo entrado en vigencia por su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril del mismo año, podemos darnos cuenta que, con toda eficacia, el Lic. Bassols definió con gran claridad la esencia del término --- "núcleos de población", en lo gramatical y en lo jurídico, acabando así con la dificultad que provocó, la designación en 1922 al darse el Reglamento Agrario, así como con el sistema de las categorías políticas empleadas por este Reglamento.

En casos concretos en que la aplicación urge de la interpretación constitucional, la Comisión Nacional Agraria y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han visto precisadas a negarle la constitucionalidad a las disposiciones limitativas a la idea del conocimiento sobre los núcleos de población, sobre su definición, que no correspondían a la realidad como estaban consignadas en el Reglamento Agrario y por lo que negaba su personalidad e indefinía su existencia, a los núcleos de población que no tuvieran categoría política o administrativa, ya fuera por su riqueza, por su urbanización, por el valor de las tierras donde estuvieran asentados, por la mayor o menor organización política y de sus servicios administrativos, etc. dándose muchas veces el caso de que las autoridades estatales, para

lograr el fin de designar núcleos de población con la personalidad -- inherente a ellos, deprimían cargándolos de impuestos, privándolos de vías de comunicación, obstaculizando al comercio de los poblados que no eran de su agrado, y, por el contrario, facilitándoles las cargas fiscales, dotándolos de buenos servicios públicos; fomentando su comercio y sus vías de comunicación a las poblaciones que querían-elevar así, de una manera artificial, a la categoría política y admi-nistrativa que coincidiera con el cartabón impuesto por el Reglamento Agrario.

Fácil es deducir las maniobras tan inmediatas que los Gobernadores pusieron en juego muchas veces, y la mayor parte de -éllas, animados de conseguir el beneficio personal para dotar a sus parientes, deudos o favorecidos, aplicando rectamente, conforme a la Ley y con escrito apego a las disposiciones emanadas del Regla-mento Agrario la fórmula con los requisitos que determinaban la estrutura de un núcleo de población, capacitado para el procedimiento de dotación y restitución de tierras.

La modificación fundamental en el criterio que había imperado hasta entonces en la materia relativa a la definición de los nú-cleos de población, habría de resolverse reflexivamente en una de -las siguientes soluciones:

1a. - Si no hubiera manera de poder substituir el sistema de las categorías políticas, intentar ampliar la enumeración conte-

nida en el cuadro de las mismas que ya estaban consignadas en el -
Reglamento, agregando, en sus términos las que la necesidad impu-
siera según las urgencias prácticas de la realidad presente y las --
que pudieran preverse para el futuro.

20.- La segunda solución, se pensó, y era la efectiva, el
de apartarse por completo del sistema de las categorías políticas y
administrativas, eliminando de raíz todos los inconvenientes de es-
te criterio y, sin menoscabo de las disposiciones constitucionales,
lograr el resultado práctico y ceñido a la realidad en dar cuerpo al
verdadero espíritu del legislador de Cuernavaca en la necesidad de -
satisfacer las tendencias perseguidas por medio de la Legislación-
Agraria.

Analizando cuidadosamente los antecedentes de los textos
legales y estas mismas disposiciones, hemos tratado de transcribir
las ideas luminosas del Lic. Narciso Bassols en el capítulo anterior
de este trabajo, referente a las Categorías Políticas en las que fue-
ron convincentes sus justificaciones para llegar a su exclusión para
los efectos de la dotación y la restitución de tierras y aguas en una
inspección precisa y minuciosa de los preceptos legales y el esfuer-
zo tan laudable de coordinar todos ellos, pues nada menos que, sin
necesidad de que fuera indispensable una reforma constitucional --
previa, su clara inteligencia encontró que el sistema de las categorías
políticas para definir lo que es un núcleo de población, desvirtuó to-

talmente el contenido del Artículo 27 de la Constitución, así como los preceptos de la Ley del 6 de Enero de 1915, debiendo ajustarse la legislación a sus bases jurídicas por medio de la realidad.

Disperso se encontraba el criterio legal para definir a -- los núcleos, resultando situaciones verdaderamente perjudiciales -- esta falta de un verdadero criterio legal que se pudiera derivar del Reglamento Agrario que en muchas veces era desvirtuado o superado por las autoridades agrarias o por los jueces federales encargados de examinar la constitucionalidad de los actos de aquellas, pues, sin aplicación constante y uniforme de un solo criterio para reconocer a los núcleos de población, a veces se desnaturalizaba el sistema en la aplicación del Reglamento Agrario por medio de leyes locales, por el desconocimiento de su fuerza que las autoridades agrarias ignoraban, careciendo la definición de legislación uniforme, -- congruente y permanente que lo normara quedando, por tanto, sujeto a la incertidumbre y al capricho.

Por otra parte, el mismo estado de indeterminación y -- contraposición quedaría asentado, si nada más se hubiera limitado al agregado de los nuevos términos para crear los núcleos de población, así como el medio empleado por las Entidades Federativas para agregar con sus decretos, un mayor número de núcleos, ensanchando la lista ya existente en el Reglamento de una manera arbitraria y kilométrica con el fin de que pudieran lograr tierras ejidales.

La práctica demostró que fueron muchos los casos en -- que el capricho de un Gobernador, única autoridad competente para otorgar el certificado de personalidad, privó del derecho dotatorio o restitutorio a muchos poblados y muchos fueron los casos también, en que se dieron certificados de personalidad falsos, es decir, que alteraban los datos para favorecer a un núcleo de población que no reunía los requisitos previstos por el sistema de las categorías políticas y llegado que hubiera este certificado viciado a manos de la -- autoridad judicial, se motivaban litigios innecesarios, lo que nos -- muestra que no son los detalles de la reglamentación en sí misma, y la manera de acreditarla lo que importó, sino la esencia misma de la definición de núcleo, libre de subordinación en su derecho ejidal, de la situación administrativa y política.

Consigna en su obra el Lic. Bassols el hecho de que debería referirse la idea de núcleo de población, al dato relativo a la propiedad de las edificaciones de sus habitantes, ésto es, de que, por medios probatorios, certificara la congregación poseer un ---- asiento de su propiedad: un fundo legal, diferenciándolo de la cuadrilla de peones acasillados cuando la propiedad de esas edificaciones sea del dueño de la tierra quien solamente hubiera contratado a los trabajadores del campo, llegando por este camino a desvirtuar el verdadero fin de la reforma agraria que es el de darles tierras a quienes precisamente carecen de ella y no a propietarios de casas que, evidentemente, están capacitados económicamente para obtenerla.

No es despreciable el dato de la propiedad de las casas - de un poblado para definir al núcleo de población, pues puede servir, en unión de otras características para definirlo, pero es dato secundario y deleznable si en forma exclusiva quiera imponérselo, pues en muchas ocasiones es verdaderamente imposible de discernir.

La Ley de Ejidos de 1920 ve en los centros de población - una relación íntima de éstos con el número de jefes de familia que se encuentren integrándolo y determina como de 50 la cantidad de jefes de familia para definir que es un poblado que se basta por sí solo, pero ocurre con éste dato lo mismo que con el anterior referente a la propiedad de las casas: que es un dato no despreciable para determinar al núcleo, pero no exclusivo, ni que únicamente que con él, baste para reconocer a una región este carácter pues la realidad ha demostrado que hay núcleos de una población en que los jefes de familia no lleguen a 50 y que tienen derecho a ser llamados como tales, con su capacidad plena de dotación y restitución, en la importante razón de no multiplicar indefinidamente la existencia de los pequeños ejidos en nuestro país y, hay congregaciones en que el número de jefes de familia excede al número de 50, y carece de los atributos de un poblado pues no reúne las condiciones de necesidad para subsistir con el trabajo de la agricultura, que es la justificación actual en que plasma su definición el Lic. Bassols en la Ley que lleva su nombre.

Apartada la legislación de 1927 del sistema de las categorías políticas y administrativas, nos hace observar el Jurista que los únicos afectados al reconocer como núcleos de población a los desheredados, a los desposeídos, a los necesitados de tierras y -- aguas suficientes para su subsistencia, son los latifundistas por la circunstancia de que la legislación anterior los protegía al reconocer tal calidad a los núcleos reconocidos oficialmente y con lo que, por medio de su capacidad económica, cultural, política y en muchos casos de influencia dominante ante las mismas autoridades del lugar, sus caprichos les eran concedidos "legalmente".

Un dato más importante de la obra "La Nueva Ley Agraria" es que este problema era más trascendental de lo que pudiera imaginarse pues los latifundistas blanderían cualquier exigencia legal en contral del desarrollo de la reforma agraria, meta de la -- reivindicación social a la que se dirigieron los esfuerzos y la sangre de los forjadores de nuestra Ley Suprema pues de acuerdo a la legislación constitucional creada de 1915 a los días del año de 1927 en que expuso estas ideas el Lic. Bassols, era indispensable y sigue siéndolo, que se dote o restituyan tierras a los núcleos de población rural que no las tengan y que se ven obligados, para substituir, a alquilar su trabajo en condiciones inhumanas y los procedimientos que se impongan para liberarlos serán el fruto de toda una concepción en la historia económica del país.

El latifundismo es combatido expresamente por la fundamentación constitucional del Artículo 27 como una forma de distribución de la propiedad agrícola nociva para el país, ya que impide con su acaparamiento, la posesión de la tierra en manos de la mayoría y resume la acción ejidal de nuestros días, al beneficio de los núcleos de población sin tierras por una parte y a hacer desaparecer las grandes propiedades, con un ordenamiento legal de carácter técnico, dirigidos a obtener la superación económica de México, -- por la otra.

Pero en cuanto que no de estos ordenamientos legales -- viole la subordinación forzosa que ha de ligarlo a los fines principales, ese ordenamiento estará condenado a desaparecer.

En nuestro sistema, el conjunto de individuos a quienes se va a hacer llegar los beneficios de la reforma agraria, es decir, el núcleo de población, la corporación, es el tutelado por el ordenamiento que hace posible el logro de sus aspiraciones.

Precisa el Lic. Bassols en su interesante obra, las condiciones que racional y legalmente han de concurrir para acreditar la calidad de núcleos de población capacitados para el procedimiento de dotación o restitución de tierras y aguas, en las siguientes :

a).- Existencia de un núcleo autónomo que constituya una unidad social.

- b). - Que se encuentre carente de tierras.
- c). - Por falta de tierras, adolezca, lógicamente, de -
necesidades agrícolas insuficientes para que subsista.
- d). - Requisitos expuestos que deberán ser acreditados
en el curso de un expediente.
- e). - Dicho expediente deberá ser iniciado a petición -
del núcleo necesitado.
- f). - En la tramitación de dicho expediente se garanti-
zará la intervención de cualquier afectado por el procedimiento, -
con el fin de que pueda objetar la comprobación de los datos seña-
lados.
- g). - Prueba, mediante las formas establecidas en la
Ley, de que el poblado carece de tierras para dedicarlas precisa-
mente a labores agrícolas.

f) .- Procedimientos.

En correspondencia a la realidad de atraso, ignorancia y carencia de medios económicos conque poder enderezar una acción en que se encuentra la mayor parte de nuestra población rural, sumados al muchas veces alejado establecimiento de los núcleos de población peticionarios, el forjador de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927 preparó y logró la integración de un procedimiento sencillo, claro y asequible a las masas campesinas del país, por lo que sometió a la capacidad del Gobernador del Estado en cuya jurisdicción radicara el núcleo solicitante, persona a quien se supuso conocedora y preocupada por los problemas fundamentales de sus gobernados, la presentación de las solicitudes, tanto de dotación, como de restitución de tierras y aguas, cualquiera que fuese la jurisdicción a que correspondieran las tierras o aguas afectadas.

La forma escrita, para dar seguridad a los solicitantes, se expresa como necesaria, pero en su expresión es simplista pues únicamente requiere que se diga, como requisito único, la intención de promover la apertura de un expediente agrario.

Si en esos términos se manifiesta el deseo de conseguir una dotación o de plantear una restitución, se les dará el curso deseado, pero si es obscura e imprecisa la solicitud, se tramitará en la vía de dotación.

Igualmente, si el dictamen emitido por la Comisión Local Agraria es en el sentido de que no procede la acción de restitución, el expediente seguirá el curso de la dotación. Esto es lo que se llama "conversión del expediente" pues de restitutoria se ha transformado en dotatoria.

Esta conversión puede llegar a ser resuelta por la Comisión Nacional Agraria si estima que el fallo emitido por el Gobernador del Estado no es procedente y, después de esta revisión, pasa a la Comisión Local Agraria para que encamine la acción por el procedimiento debido y dejando a la responsabilidad del Gobernador el fallo en segunda instancia sobre las dos acciones.

Separa totalmente los procedimientos de restitución y los de dotación, pues se supone que en aquél, habrá de dar oportunidad a terceros que bien pueden ser afectados por la restitución y a los cuales habrá de garantizar su propiedad si exhiben títulos que demuestren su posesión derivada de los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, Igualmente respetarán en todo caso de restitución hasta cincuenta hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años en que haya operado la prescripción.

El excedente de estas cincuenta hectáreas si podrá ser afectado por la restitución, pero el propietario tendrá derecho a que se le indemnice por el valor del excedente, según las leyes.

respectivas.

En el procedimiento de dotación de tierras y aguas para los poblados, se previó la publicación rofusa y efectiva a fin de poner en aviso de las pretensiones dotatorias, al mayor número de personas que puedan intervenir como afectadas por poseer 150 hectáreas de tierra o más a fin de concurrir a la integración del censo de propietarios respectivo, dándoles acción para intervenir en todas las diligencias y obras técnicas, quedando todo esto inscrito en una acta de instlación de una Junta integrada por solicitantes y afectados y que se dedicará a levantar el censo general de habitantes del poblado de que se trate; el censo agrario y el censo pecuario con lo que quedará integrado el expediente a disposición de las partes a fin de que lo revisen y rindan las pruebas documentales que crean pertinentes, así como para que, oportunamente, aleguen del valor de esas pruebas, pasando a la consideración de la Comisión Local Agraria para que, en último término, sea el Gobernador del Estado el que lo resuelva.

Existe otro procedimiento independiente que se refiere a la dotación de aguas solamente el cual, como los anteriores, dará debida publicación a la solicitud y recabará datos ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, respecto de la propiedad nacional o particular de las aguas, objeto de la dotación y para que los interesados, puestos de acuerdo, designen al Ingeniero Técnico que

desarrolle los trabajos propios para determinar el volúmen, la forma y el caudal en que se encuentren las aguas disponibles, pasando el expediente a la Comisión Local Agraria para dictamen y, en caso de fallarse, al Gobernador de la Entidad.

Previene una segunda instancia para que luego que sea ejecutada la resolución del Gobernador en alguno de los casos anteriores, la Comisión Local Agraria enviará el expediente a la Delegación del Estado a fin de que éste remita a la Comisión Nacional Agraria para su revisión, dándoles la publicación indispensable para que los interesados, aislada o conjuntamente, puedan promover ante la Comisión revisora, para que se practiquen todas aquellas diligencias que se hayan efectuado contraviniendo la Ley o que se hubieren omitido en el primer procedimiento.

Ya con el desahogo de estas diligencias, el expediente pasará ante la Comisión Nacional que lo somete a la consideración del Ejecutivo de la Unión para su resolución definitiva.

Esta resolución se ejecuta por las Delegación existentes en cada Entidad bastando el hecho de dar a conocer a los representantes del poblado beneficiado la resolución que se ejecuta y con recorrer los linderos de los ejidos, determinándose desde ese momento como propietarios a los ejidatarios dotados.

Si el fallo es adverso a éstos, se les hará de su conoci-

miento para devolver a los afectados, las tierras y aguas de que fueron desposeídos en virtud de la resolución provisional, imponiendo penas para los ejidatarios que obstaculicen el resultado del procedimiento, dándoles oportunidad, solamente, del plazo que necesiten para levantar las cosechas de lo que hayan sembrado y usen las aguas afectadas.

Para perfeccionar las dotaciones de tierras y aguas y las restituciones de las mismas, se previó su inscripción, como títulos de propiedad en los Registros Públicos donde ocurran, así como de las cancelaciones correspondientes, de igual manera como si se tratara de resoluciones judiciales y sin costo alguno para los ejidatarios.

Garantiza a las resoluciones definitivas la declaración de darles a las dotaciones, el carácter de expropiación de tierras y aguas que afecten y, por lo mismo solo queda al interesado, conseguir la indemnización correspondiente, de acuerdo con las leyes de la materia.

En los cambios de localización de los ejidos, podrán solicitarse, así como de las rectificaciones en los mismos, ante la Delegación del Estado respectivo, ya sea que se funden en la cantidad o calidad de las tierras y que no correspondan al fallo; ya sea que se hayan afectado obras y tierras excedentes por razón de su cultivo o por cambio por otras tierras en razón de su equivalencia.

Después de los trabajos técnicos de su determinación, el expediente pasará a la Comisión Nacional Agraria para que resuelva en definitivo, resolución que ejecutará el Delegado correspondiente, sin intervención de los Comités Particulares Ejecutivos.

El último procedimiento que señala la Ley de 1927 es el de las ampliaciones que sólo después de diez años transcurridos de la fecha en que, por resolución presidencial haya recibido un poblado dotación o restitución, podrá iniciarse un procedimiento de dotación por el mismo núcleo ya beneficiado, prohibiéndoles a éste que en su censo agrario figure ninguno de los individuos que haya estado inscrito en el censo del expediente anterior ni quienes lo hayan sucedido en el derecho a sus parcelas, así como si la ampliación se destine a formar nuevas parcelas de dotación individual y a no ensanchar propiamente, las ya existentes.

Conserva el procedimiento Agrario, como hasta en nuestros días, el carácter de un juicio administrativo, con la única excepción que ya tenemos consignada y que fué en la Ley de Ejidos, que en el procedimiento relativo a la restitución, adoptó el criterio de un doble procedimiento: administrativo y judicial, pero que, derogada esta Ley, volvió a considerarse como un juicio administrativo para todas las manifestaciones de ejercicio en materia Agraria.

Ya el Reglamento Agrario fijó a este procedimiento, todos los requisitos y formas esenciales de un juicio que se desarrolla ante las autoridades administrativas encargadas del Ramo de la Agricultura y es meritoria por una razón más la obra del Lic Bassols en la Ley de 1927, pues reafirmó esta característica en el que los actores que enderezan la acción son los pueblos, los demandados serán los grandes propietarios que son afectados por la acción, las Comisiones Agrarias son los Tribunales encargados de la instrucción, aporte y desahogo de los elementos probatorios durante el Juicio y, finalmente, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, serán los sentenciadores en el procedimiento.

En otras materias, la Ley Bassols introdujo innovaciones legislativas de tal magnitud, como determinar con meridiana claridad la validéz de los fraccionamientos y las ventas de las tierras dispuestas a la afectación; la suerte de los gravámenes que pesaran sobre ellas y señaló perfectamente las obras materiales y la estimación de los cultivos que no deberían ser afectados por las resoluciones agrarias; trató también con gran acierto, el procedimiento previsto para el cambio de localización de los ejidos y el caso de ampliación de los mismos y, por último, señaló un interesantísimo articulado dedicado a expresar las responsabilidades de los funcionarios en materia agraria.

Así, la norma que siguió fielmente el Lic. Bassols, para imponer sus reformas en materia del procedimiento, fué la señalada en el Artículo 14 Constitucional cuando dice "nadie podrá ser privado de su vida, derechos, posesiones, sino mediante a Juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a leyes anteriores a la iniciación del procedimiento y observando, en el curso del mismo, las formas esenciales", pues quitar la posesión de sus bienes a una persona sin los requisitos enumerados en este precepto, sería lo mismo que estar despojando al interesado.

Y en el procedimiento agrario se conservan las formalidades esenciales de todo Juicio, dado a que, la solicitud viene a ser la demanda inicial del expediente aún cuando no tenga requisitos sacramentales, se corre traslado a los propietarios afectados, emplazándolos por medio de publicaciones suficientes y se desahoguen con los requisitos técnicos que exija el caso controvertido; hay período de alegatos y termina el expediente con la resolución del Gobernador una resolución provisional de primera instancia, de la que pasa a una forzosa segunda instancia para que se agoten los elementos de prueba ante la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

Con el objeto de terminar con los tardados juicios de amparo que los propietarios de las tierras afectadas dieron en

recurrir para tratar así de nulificar las reparticiones y dotaciones, la Ley del 6 de Enero de 1915 se reformó en 1931, durante el régimen del Ing. Pascual Ortíz Rubio, pues estos procedimientos se -- tradujeron en cuantiosas pérdidas y desequilibrio económico, dado que perjudicaban tanto a ejidatarios como a propietarios afectados -- pues los dotados esperaban largos años la entrega de sus tierras y los segundos, no trabajaban las mismas para no arriesgarse inutil -- mente en el gasto que significa su cultivo ni el esfuerzo que, posi -- blemente saldrían perdiendo.

La solución tomada en esta reforma fué en el sentido de que los afectados no pudieran recurrir judicialmente para objetar -- las resoluciones, evitando que hubiera recursos ordinarios y la --- suspensión de las dotaciones, agotadas éstas por medio del Juicio -- de Amparo.

Por otra parte, esta reforma fijó la superficie que debe -- rían tener las dotaciones y que fueron:

- 2 a 3 hectáreas de riego de primera calidad
- 2 1/2 a 4 hectáreas de riego de segunda calidad
- 3 a 4 hectáreas de terreno de medio riego
- 2 a 3 hectáreas de tierra de humedad
- 3 1/2 a 5 hectáreas de temporal de primera
- 5 a 7 hectáreas de temporal de segunda
- 7 a 9 hectáreas de temporal de tercera

Fijó la inafectabilidad en 150 hectáreas, cualquiera que fuera la calidad de los terrenos, siendo esta cantidad el límite -- máximo de extensión.

Sin considerar en forma alguna la calidad de las tierras o el régimen pluviométrico de la región, la inafectabilidad ganadera se estima si no pasa de 2 000 hectáreas de extensión.

En el año de 1934, hubo otra reforma en el sentido de -- establecer el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, de acuerdo con lo que determinarían las Leyes reglamentarias en cuanto a lo que significaba el término "explotación".

El 22 de marzo de 1934 fué derogada la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas de 1927, por medio de la reglamentación formal que en materia Agraria significó el primer Código Agrario.

Es muy interesante conocer el hecho de que fijó como -- el máximo de la extensión que se respetaba y que era de 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, pudiendose afectar en sus dos terceras partes, cuando en un radio fijado en 7 kilómetros de los poblados, no hubiese tierras suficientes para efectuar las dotaciones.

Combatió el Lic. Narciso Bassols el Proyecto, decla-

rando "que es anticonstitucional porque es inafectable una propie-"
"dad de tantas dimensiones o no lo es, que no puede estar sujeta "
"a un criterio personal para afectación por parte de los Legisla- "
"dores".

Para conservar la unión económica agrícola, por cuanto al rendimiento de las tierras que pudieran quedar en manos del afectado, se otorgó al mismo, el derecho de designar las tierras objeto de la afectación.

Para conservar la confianza pública, a los peones acasillados se les negó el derecho de solicitar tierras en las haciendas donde prestaran sus servicios dándoseles, en cambio, cabida en -- los censos de los pueblos circundantes.

El Lic. Mendieta y Núñez nos dice que en el último pá-- rrafo del inciso 4 que trata este primer código, "La Reforma Agrá "
"ria es una amenaza constante contra de la grande y mediana pro- "
"piedad del país; el latifundista y en general el terrateniente no se "
"aventuran a grandes inversiones agrícolas, por temor de que, - "
"una vez realizadas, se vean privados de parte de sus propieda-- "
"des, acaso aquella parte donde pretenden invertir su capital".

" Por esta razón - sigue diciendo - se ha sentido como "
"una necesidad urgente de que el grande y el mediano propietario, "
"sepan a ciencia cierta cual es la porción de sus propiedades que "
"será respetada, a fin de que se dediquen a explotarla con toda - "

" confianza y energía. A nadie puede escapársele la conveniencia "
" de esta medida que redundará en beneficio de la Agricultura Na-- "
" cional".

Posiblemente el Lic. Mendieta y Núñez, quiso hacer referencia del pequeño propietario pues el objeto de dicha reforma era combatir la gran propiedad y la mediana, con la idea benéfica de crear un sistema de propiedad que fuera suficiente para conservar un tipo de clase media en la agricultura que fuera capaz de -- sostenerse económicamente y lograr demasía en su producción en beneficio de la economía, como claramente lo expresa el Lic. Molina Enríquez en su proyecto al Artículo 27 de la Constitución.

En materia de Distritos Ejidales, esta reforma los estableció, para que conservara en los lugares, o en las clases de cultivos, un sistema económico agrícola diferente al sistema individual, sistema que se hizo efectivo en 1936 en las Comarcas Laguneras y en la Península de Yucatán.

Durante el régimen Presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas el año de 1937, se dicta otra reforma Agraria para fijar la inafectabilidad ganadera durante un período de 25 años en las extensiones suficientes para criar 500 reses de ganado mayor si no son lecheras y de 300 reses si lo son o su equivalente en ganado menor.

Un nuevo Código Agrario se expide durante el último año de la gestión del Gral. Cárdenas en 1940.

Suponiendo que una vez que se agoten las tierras repartibles, ni latifundios de que poder disponer, el problema agrario será diferente, porque si antes el problema era de gentes carentes de la tierra y gentes en minoría absorbían grandes extensiones, en un futuro próximo el problema sería de gentes sin tierra ni terrenos que repartirles.

La Constitución de 1917 se dirigió, principalmente a satisfacer las necesidades de los núcleos de población carentes de tierras y a la integración de la pequeña propiedad como claramente lo establece en su párrafo tercero del Artículo 27 que dice :

" Con este objeto se dictarán medidas necesarias para " "el fraccionamiento de los grandes latifundios para el desarrollo " "de la pequeña propiedad agrícola en explotación ".

Queda pues la posibilidad de que la satisfacción de necesidades de tierra por los núcleos sólo pueden ser hechas desmembrando la pequeña propiedad, repartiendo lo que aún queda por hacer, repartiendo las pequeñas propiedades que no sean otra cosa que simulaciones por constituir verdaderos latifundios.

C A P I T U L O I V

REQUISITOS DEL JUICIO AGRARIO ACTUAL

a) .- Requisitos de Forma.

Para poder conseguir el cumplimiento del precepto Constitucional que expresamente ordena el desmembramiento del latifundio, - que ha sido un funesto sistema de la propiedad rural por generar una -- forma de producción monopolista, correlativa del acaparamiento de la - tierra se han ido sucediendo las reformas encaminadas a la dotación y - restitución de tierras en beneficio de los poblados necesitados de ellas - para acudir la miseria de sus habitantes y poder darles el medio único que puede ayudarles a subsistir, y así el Gral. Manuel Avila Camacho - siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dic - ta el Código Agrario que aún nos rige, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos.

Dirige en su legislación, mejoras más eficientes y apegas - das a nuestra realidad para seguir favoreciendo a los núcleos de pobla - ción necesitados y condenando a la desaparición de los latifundios que todavía existen y que constituyen los dos factores base en que encausa - este Cuerpo de Leyes, su acción para continuar el desarrollo de la Re - forma Agraria que va transformando lenta, pero seguramente, la con - dición económica de nuestro país.

Aplicada a la técnica jurídica cada vez con mayor acierto, han ido encontrando soluciones cada vez más satisfactorias para con - seguir el propósito conseguido y es ésta la razón que, periódicamente, el conjunto de medios de carácter técnico vertido en la Ley, son dere - gados por otros medios más idóneos, prácticos, más sencillos y con -

gruentes con la realidad, que efectivamente, logran el fin para el que han sido elaborados, justificando siempre la naturaleza de las construcciones meramente constructivas en el sistema legal donde han quedado inscritos.

Toda obra humana presenta, al desarrollarse, inconvenientes de gran envergadura que deben irse combatiendo en beneficio de la sociedad, inconvenientes tales como la ignorancia, el capricho, la arbitrariedad los que son reprimidos por las Leyes de una jerarquía jurídica suprema, como lo son las disposiciones de la Constitución establecidas en el capítulo de garantías individuales.

Igualmente dentro de esta categoría de elementos organizadores o de garantías, se han incluidos aquellos otros elementos que no están destinados exclusivamente a la represión de la acción de los Poderes Constituidos cuando lesionan esas garantías y que aparecen también la parte dogmática de la Ley Suprema, sino que son principios de carácter más bien racional, de eficacia, de equidad, conservadores del buen orden para hacer las leyes adecuadas y aplicables.

Se conserva en nuestra legislación agraria actual, la forma de un juicio completo, el cual reúne los requisitos esencial del mismo y que se desarrolla ante las autoridades agrarias que son autoridades administrativas para poder ejercitar las acciones de restitución, de dotación, de ampliación, de recomodamiento, de dotación de aguas, de creación de nuevos centros de población agrícola, de --

permutas, fusión, división y expropiación ejidales; de inafectabilidad, procedimiento previsto para la nulidad del fraccionamiento y para la titulación y deslinde de los bienes comunales.

El Libro Cuarto, Título Primero en su Capítulo I, contiene el Artículo 217 que prescribe como esencial, la forma escrita, para darle seguridad de constancia en el desarrollo de un expediente agrario, separándose de las formas sacramentales de otros tiempos en que se exigían para poder ejercitar la acción ante los tribunales.

El Artículo 218 siguiente determina que la expresión debe ser sencilla y clara para poder entender si la aspiración del interesado es promover una restitución de tierras o una dotación y, en caso de ser obscuro su pedimento, faculta a las autoridades agrarias para darle el curso de una solicitud dotatoria.

Es fácil comprender las razones que el legislador ha conservado para admitir en el desarrollo del Juicio Agrario, la forma más simple, pues de acuerdo con el atraso tradicional en que ha estado sumida nuestra clase campesina, de su condición miserable, de su notorio atraso intelectual por falta de vías de comunicación o de funesta negligencia de las autoridades, no le es posible a la mayoría de los habitantes de muchos de nuestros poblados agrícolas, poder asesorarse de profesionistas que tramiten o vigilen un negocio de esta naturaleza.

Motivo de esas exigencias que ya hemos presentado en este trabajo en páginas anteriores, fueron las determinantes para encubrir legalmente los despojos sufridos por la masa agrícola del país, a manos de personas voraces, dotadas de medios económicos y culturales, en complicidad con los regímenes políticos venales, que acapararon enormes superficies de tierras con el consiguiente atraso y perjuicio del desarrollo económico del país.

b). - Requisitos de fondo.

Para que el procedimiento pueda prosperar, para que sea declarado el derecho y pronunciada una sentencia, necesita integrarse con un conjunto de requisitos de fondo que el buen criterio obliga a admitir, supuestos que forzosamente deben concurrir en todo el Juicio y que son los siguientes:

1. - Un núcleo autónomo de individuos que constituyan una unidad social.

2. - Que dicho núcleo carezca de tierras o aguas.

3. - Que sufra necesidad de las mismas para su satisfacción agrícola.

4. - Debe hacer saber su situación, mediante la solicitud que presente ante las Autoridades Agrarias.

5. - Correr traslado a los afectados que pudieran resultar por la pretensión de los peticionarios.

6. - Pruebas de carencia de tierras destinadas a fines agrícolas.

7. - Certificación, por medio del Censo, de que ese núcleo está formado por individuos capaces de hacer fructificar las tierras.

8. - Pruebas de que los aspirantes no poseen tierras o por que el pueblo que las reclama no las tiene o no le bastan para atender a su subsistencia.

9. - Comprobación de que en sus proximidades colindantes, existan tierras susceptibles de apropiación.

10.- Que en la formación del censo agrícola pueda darse intervención efectiva al afectado.

11.- Calidad y cantidad de las tierras que han de soportar la afectación, con precisa determinación de las mismas.

12.- Sobreviniendo nuevas circunstancias, pasado un término determinado por la Ley, posibilidad de ampliar o fundar nuevos núcleos de población.

Se percibe claramente que el requisito de personalidad está bien definido para conceder a los núcleos de población, fundamento legal para ejercitar su acción, siendo por tanto, el demandante, el actor en el Juicio.

El demandado, estará representado por el afectado al que se le hará saber de la solicitud por medio de las formas de notificación que previene este Código para enterarlo de que ante la autoridad se haya incoado un procedimiento que puede perjudicarlo, desprendiéndose de los términos de la Ley vigente, la cuestión que irá a convertirse y se advierte precisamente la consecuencia de que se desprenderá, en caso de tener éxito la solicitud del peticionario.

No exige el juicio agrario, como sí es indispensable en el juicio común, que se precisen esas consecuencias, ni las expresiones precisas del articulado del Código en que se funden las razones para ejercitar la acción.

Lo que sí es indispensable, es hacer del conocimiento del -- presunto afectado, cada momento del desarrollo del juicio en que se de ba dilucidar alguna cuestión que pueda perjudicarlo, dándosele las oportu nidades suficientes para que pueda contrarestar un procedimiento -- irregular que lo lesione.

Corresponde perfectamente a la iniciación del juicio clásico el desenvolvimiento del juicio agrario pues se advierte la existencia de una demanda, de la notificación y emplazamiento de que tiene el conoci miento el afectado, posibilidad de dar contestación a la misma y de la oportu nidad que se le concede para defenderse.

Lo único que varía en este caso, es el medio, el mecanismo del juicio que está previamente organizado por las leyes que lo estable cen y que exige que el conjunto de afirmaciones referentes a hechos en que se funda el derecho invocado por los actores y de los cuales se de rivará oportunamente el fallo final, se acrediten durante el juicio en tal forma que el que afirme una cosa, la compruebe y el que la contra rfe, tenga también que probarla.

Las oportunidades para ofrecer y desahogar las pruebas que se exhiben en el juicio Agrario podrán ser diferentes, más sencillas y con unas características muy especiales por cuanto al género de las pretensiones y el objeto de las mismas, pero en el fondo, son identi cas al de juicio común.

Fija también el Código un período de alegatos, suficiente -- para que las partes en pugna, argumenten y viertan sus reflexiones -- sobre los puntos debatidos cada uno, desde su punto de vista que hayan sido agotada la tramitación del Juicio, para el efecto de producir en la autoridad encargada de emitir el fallo, un criterio favorable a sus razonamientos.

Concluye como todo juicio, con una sentencia que resuma -- en síntesis las cuestiones controvertidas, fijando, al mismo tiempo, -- el modo como haya de cumplirse su resolución.

Por la índole muy especial de los asuntos agrarios, la Congtitución da oportunidad, por mandato mismo de la Ley, a una nueva -- tramitación de segunda instancia, ante la Autoridad máxima en materia Agraria que es el Presidente de la República, con el objeto de que revise la resolución de las autoridades inferiores, complementando la tramitación del procedimiento si pudiera haber sido defectuosa, oyendo nuevamente los alegatos de las partes, para concluir, con una nueva existencia que venga a establecer el derecho en una forma definitiva, -- inapelable a la que pueda oponérsele ningún otro juicio.

Si se exigiera en materia Agraria el desarrollo de todas estas acciones dentro de los cánones de la Justicia Común, la materia debería quedar regida por el Poder Judicial y no en las manos de las Autoridades Administrativas como lo está, pero la necesidad práctica -

ha demostrado que la Constitución nuestra, con todo acierto rompió -- con la doctrina rígida de la división de Poderes, encomendando atribuciones materiales, esenciales, propios de un Poder a otro, con el fin de llevar a efecto las tareas encomendadas al Estado, sin más requisito que las autoridades así facultadas, ostenten una bien definida esfera de su competencia y operen solamente dentro de élla, sin invadir en -- las atribuciones encomendadas a otro Poder.

De esta manera, basta con cerciorarse a que autorisase en -- cargó la Ley Constitutiva una función determinada interpretando los -- textos máximos que la restringen en su actividad, para justificar el -- hecho de que los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, sean los -- competentes para resolver las controversias de una manera legítima -- en materia Agraria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación apoya todos los -- fundamentos de la organización jurídica contemporánea que reconocen al Departamento Agrario como autoridad competente para resolver, -- mediante un juicio respecto a la pérdida de la propiedad.

Otro de los elementos de fondo que constituyen la parte me -- dular en la estructura del Juicio Agrario, que indiscutiblemente norma -- rá el criterio de las autoridades encargadas de resolución, son los -- trabajos técnicos de ingeniería que se han de practicar durante la se -- cuela del procedimiento en las oportunidades y casos que fija con pre -- cisión el Código Agrario, y que tienen por objeto calcular el monto --

de las dotaciones en tierras de cultivo o cultivables, cuantificar las tierras que posee ya el poblado solicitante; las clasificaciones de las tierras inmediatas al centro del poblado; determinar cuales de esas propiedades son susceptibles de afectación.

c) .- Derechos individuales dotatorios y restitutorios.
Derechos Colectivos dotatorios y restitutorios.

Siguiendo la evolución histórica de la Reforma Agraria, el Gobierno de Avila Camacho cuidó en todo momento, de seguir los propósitos y los postulados de la Revolución Mexicana en el sentido de continuar el reparto Agrario con mayor rapidez, adicionando al nuevo Código los oportunos ajustes de la Legislación a las necesidades que la nueva economía rural ya imponía y, consecuentemente, de una nueva regularización de la acción administrativa, para hacer efectivos sus mandamientos.

En el Libro Segundo de este Cuerpo de Leyes, se consagran los preceptos que se refieren a la redistribución de la propiedad agraria, determinando a la dotación, como una verdadera expropiación agraria e indica claramente, los apartados que establecen los derechos individuales y fijan los requisitos del fondo para que los particulares puedan aspirar a la obtención de la tierra que precisen.

Desde luego exige la nacionalidad mexicana por nacimiento, de acuerdo con el principio general de preferencia a los naturales de nuestro país, que por la sola circunstancia de ver la primera luz en México, llevan consigo el respeto a nuestras tradiciones y el arraigo secular a la tierra que los vio nacer.

Por cuanto a la idea de responsabilidad social que el individuo adquiere con la experiencia, el Código fija en dieciséis años la edad capaz del varón y de cualquier edad para el que haya contraído nupcias,

Otorga capacidad individual para la dotación a la mujer soltera o que haya perdido a su marido, cuando tiene familia a su cargo; - consideración indiscutible de elemental razón humanitaria, dirigida a la protección del sufrido sexo femenino al que el destino haya responsabilizado fatalmente.

El requisito de arraigo o residencia en el poblado solicitante lo modifica en la fijación de un término de seis meses anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud de ejidos para evitar simulaciones y acreditar la seriedad de las instituciones agrarias, exceptuando de esta residencia cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o de acomodo en tierras ejidales excedentes.

Exige, como es natural, al individuo, la dedicación habitual a las labores agrícolas.

El requisito de la necesidad para poder subsistir es otra de las circunstancias necesarias para conceder la capacidad al individuo, y así, deberá probarse que no tiene tierras de igual o mayor extensión que la unidad de dotación y que no tiene capital en la industria ni en el comercio, mayor de dos mil quinientos pesos o un capital agrícola, - mayor de cinco mil,

A los hijos de campesinos que hayan adquirido técnicos en las Escuelas Agrícolas y que constituyen un elemento indispensable en el seno de las comunidades ejidales por impulsar en forma avanzada -

la organización económica rural, el Gobierno del Presidente Avila Camacho concede capacidad individual, exceptuándolos del requisito de vecindad, indispensable para los no preparados.

Los propietarios son sujetos de derecho agrario, cuando son afectables y cuando a sus propiedades las leyes les han señalado una característica especial que las hace inafectables y llega el beneficio hasta el extremo de que, tratándose de grandes terratenientes, se les concede la facultad de señalar, dentro de sus fincas afectadas, el lugar donde deben localizarse su pequeña propiedad protegida por la Ley.

Los peones o trabajadores de las haciendas, cuando residan dentro del radio de afectación del poblado solicitante o cuando lo soliciten individualmente y aparezcan inscritos en el censo que aparece en toda solicitud inicial de un expediente agrario.

Por cuanto a los sujetos colectivos capacitados para el procedimiento de dotación y restitución de tierras y aguas, se reconocen como tales, a las comunidades agrarias y a los núcleos de población carentes de tierras, o que no las tengan en cantidad suficiente para proveer a sus necesidades y aunque la Constitución les otorga esta capacidad, las leyes reglamentarias y el Código Agrario en vigor, no definen perfectamente esta personalidad, según nos advierte el Lic. Lucio Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México".

En materia de restitución de tierras y aguas, la novedad que

reporta el Código Agrario de 1942 consiste en fijar exactamente los extremos que deben probarse para que este procedimiento tenga éxito, consagrando en forma expresa, la segunda instancia como lo venía haciendo el Departamento Agrario.

Reconoce la Ley, dos clases de núcleos de población:

1. - El núcleo de población propiamente dicho, integrado por todo el poblado que solicita las tierras y aguas, y
2. - El núcleo de población ejidal, formado por el grupo de campesinos que han sido beneficiados con una dotación.

El Lic. Mendieta y Núñez critica fundadamente esta distinción pues cree que rompe la unidad de los poblados campesinos pues tradicionalmente, desde los tiempos de la Colonia, no había tal distinción, ya que los Reyes de España se refirieron a los "pueblos de indios" al igual que en la Constitución de 1917 y al ser reformado su Artículo 27, el derecho de dotación se concedió a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc.

Actualmente se considera diferente al ejido, de la unidad, del pueblo que obtuvo una dotación, "siendo que, precisamente por haberla obtenido, el ejido es del pueblo, forma parte de él."

Llega el error al extremo de dividir a los habitantes de una misma población en ejidatarios y en no ejidatarios, diferenciándolos con privilegios y antagonismos que no tienen razón de ser.

Las comunidades agrarias integradas por indígenas, por lo general, que poseen tierras en común desde tiempos muy remotos, son investidas de capacidad agrícola para ejercitar sus derechos.

En general, para estos núcleos de población se establecen -- los siguientes requisitos que les otorgan personalidad propia.

a).- Un número no menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación, con el requisito de residencia o vecindad con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, -- para el efecto de suprimir las irregularidades de los "núcleos volantes", que sin intenciones de arraigo y con finalidades ilícitas pudieran trasladarse a otras partes del país solicitando tierras con detrimento de la economía rural.

b).- En forma expresa, niega la capacidad a las poblaciones que cuenten con más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derechos a recibir tierras por dotación y esto es perfectamente justificable, al comprender que una población que no alcanza a contener el mínimo de individuos entregados a la labor agrícola como ocupación habitual para su mantenimiento, no es población que ostente el requisito de "necesidad" para ejercitar sus derechos a recibir o ser restituido en tierras.

c).- La consideración anterior exceptúa, por consiguiente a

los poblados integrados por individuos entregados a labores administrativas como las Capitales de los Estados ; las de relevante actividad industrial ; las dedicadas al Comercio ; las dedicadas a la actividad marítima como los puertos de altura en el mar ; las fronterizas con líneas de comunicación ferroviaria internacional y a las colonias .

d).- En materia de ampliación de ejidos, se otorga la capacidad para solicitarle a los núcleos de población que tengan veinte o más individuos, los cuales no hayan alcanzado el beneficio de unidad de dotación o de parcela .

e).- Se favoreció al conjunto de veinte o más individuos que, reuniendo los requisitos de la capacidad individual ya transcritos en este trabajo, solicitaran la creación de un nuevo centro de población, en forma igual a lo establecido en el Código de 1940 en su artículo --

d). - Procedimiento Dotatorio y Procedimiento Restitutorio.

Trata el Libro Cuarto del Código de 1942, de los preceptos - que organizan el procedimiento Agrario y que están destinados a subsanar deficiencias de las legislaciones anteriores, expeditando y garantizando al mismo tiempo, una correcta y justa acción administrativa.

Una de las inovaciones que fueron insertadas en este Código Agrario, en materia procesal agraria, fué la de tomar como punto de partida para poder determinar cuales serían las fincas objeto de la --- afectación, la fecha de la publicación de las solicitudes de ejidos por el núcleo de población pretendiente y no la fecha de su presentación ante la autoridad agraria correspondiente.

Esta reforma se hizo por razón de considerarse que no deberían producir afectos en relación con los derechos de un tercero la so la presentación de la solicitud sino hasta que fuera conocida públicamente las causas que la hubieren determinado.

Estos dos procedimientos clásicos en nuestro Derecho Agrario o vías ejidales están ordenados en artículos que siguen el desenvolvimiento natural y lógico en la tramitación de un expediente agrario, habiéndose tenido en cuenta que el procedimiento comprende dos partes :

la. - El desarrollo de la Primera Instancia que se inicia con la presentación de la solicitud y culmina con la resolución definitiva que bien puede ser positiva o negativa.

2a. - El desarrollo de la Segunda Instancia, de tramitación forzosa llevada a cabo ante el Departamento Agrario el cual turna el expediente al Consejo Consultivo para que proyecte la resolución final del Presidente de la República.

Proviene de la época Colonial estos dos caminos para poder dotar a las poblaciones indígenas, que en gran mayoría constituyen nuestra masa campesina, ya que en esa época, se impuso y fué orden de los Reyes de España, devolver y dotar de tierras a los poblados de indios que hubieran sido objeto de abusos y de despojos por parte de los conquistadores, o aquellos pueblos que carecieran de tierras para poder subsistir.

En los antiguos reinos de México, Texcoco y Tacuba, todas las tierras laborables eran propiedad indígena y es incuestionable la violación al derecho de su propiedad que tuvieron que sufrir las mismas; sólo en la fundación de ciudades y poblados nuevos para concebirse al reparto de tierras entre los conquistadores, sin lesionar ese derecho y que solo puede justificarse por la necesidad de éstos para poder asentarse en el territorio capturado.

Es posible que dichos repartos fueron hechos en las tierras pertenecientes a los reyes sojuzgados, a los príncipes, a los guerreros y nobles de mayor alcurnia y sobre todo en los terrenos que estaban destinados al sostenimiento del culto de los dioses indígenas, de -

acuerdo con la concepción fanática de aquellos tiempos, que determinaban las mayores iniquidades en aras de la propagación de la fé católica de los españoles, así como en tierras que se cultivaban para aprovechar su rendimiento a sostener el ejército de los indios, cortando así de un tajo, el aprovisionamiento del mismo.

Probablemente la propiedad más respetada fué la comunal de los pueblos, la que pertenecía a los barrios y era denominada Calpulli, tierras necesarias para la subsistencia de los grupos descendientes de una misma familia, de un mismo linaje.

La nuda propiedad de las tierras del "calpulli" pertenecía a éste, pero el usufructo de las mismas eran de las familias que las poseían en lotes que estaban perfectamente delimitados por unas cercas de piedras o de magueyes.

El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término, pero estaba sujeto a dos requisitos esenciales:

1a. - Tenían que cultivar la tierra sin interrupción, porque si la familia dejaba de laborarla dos años consecutivos, el Jefe o señor principal de cada barrio reconvenía a los negligentes por ésto y si al año siguiente no era respetada su amonestación, perdían los poseedores el usufructo correspondiente.

2a. - Tenía que permanecer en el barrio a que correspondía

la parcela usufructada los beneficiarios, pues eran penados de perder el usufructo, si cambiaban de barrio a otro y, con mayor razón, si iban a residir en otro pueblo.

Como resultado de esta organización, en todo tiempo únicamente quienes descendían de los habitantes del "calpulli" capacitados para gozar de la propiedad comunal.

Si acaso alguna de las tierras que integraban el "Calpulli" quedaban libre por alguna de las causas anotadas, el jefe o señor principal del mismo, poniéndose de acuerdo con las personas más viejas del grupo, las repartía entre las familias que se hubieran formado nuevamente.

Era el "calpulli" la pequeña propiedad de los indígenas y aunque no tenemos noticia fija de la extensión de las parcelas que en cada barrio se asignaban a una familia, es muy probable que no hubiese regla fija, dado a que la calidad de las tierras que lo constituían y el incremento en la población indígena, deben haber modificado las primeras asignaciones.

Por el conocimiento preciso de la forma de limitar las tierras del "calpulli" por medio de cercas de piedras o de magueyes como ya tenemos dicho, se supone claramente que el goce y cultivo de cada una eran privados y que, sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en la posesión y el cultivo de la parcela, -

llegaba a formarse, de hecho una verdadera propiedad privada, con limitación única de no enajenarla, pues los derechos del barrio solo emergían en los casos que hemos señalado que lo eran de tierras incultas o vacantes. (1)

Cuando en tiempos de la Colonia se empezó a legislar en materia de la propiedad, se ordenó que se respetara la propiedad de los indios, por medio de muchas disposiciones para que quedara del mismo modo en que las encontraron organizadas los españoles al llegar a nuestro país, ésto es, en forma de la propiedad comunal intransmisible y que no fuese herencia de las familias que la usufructaban.

Con el intervalo de centurias en que esas disposiciones fueron desacatadas por los terratenientes, de acuerdo y a través de los regímenes políticos que se fueron sucediendo es hasta la emisión de la Ley del 6 de enero de 1915, cuando, con las ideas reivindicadoras del Lic. Dn. Luis Cabrera, cuando vuelven a la actualidad los preceptos llamados a fijar los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas y que substancialmente, perduran en nuestro Código Agrario en vigor.

Encontramos ya en este Cuerpo de Leyes, disposiciones comunes a los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas por la razón de que se inician y se desarrollan en igual forma.

(1) Derecho Agrario. - Angel Caso. - Editorial Porrúa, S.A. - 1950. Pág. 12.

En nuestro Código vigente que data del año de 1942, encontramos disposiciones comunes que rigen el procedimiento respecto a las restituciones y a las dotaciones de tierras y aguas en la forma siguiente:

Las solicitudes de restitución y de dotación tendrán que presentarse por escrito ante el Gobierno de la Entidad Federativa en cuya jurisdicción se halle el núcleo de población interesado, debiendo se mandar copia de la solicitud presentada, a la Comisión Agraria Mixta. El Gobernador de la Entidad a quien se dirige, deberá ordenar la publicación de este pedimento en el Periódico Oficial del Estado y - turnar el original a la Comisión Mixta Agraria en un término no mayor de diez días. Si el Ejecutivo Local no cumple con este requisito, la Comisión inicia el expediente con la copia que el núcleo interesado le haya enviado.

Basta que la solicitud exprese únicamente la intención de promover el procedimiento para que se tenga por iniciada la tramitación del expediente respectivo o de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio.

Si la solicitud es obscura o poco explícita acerca de la acción que se pretenda el expediente se tramita por la vía de dotación.

Si es la restitución la acción que se intente, se inicia el expediente en esta vía, pero se sigue de oficio y al mismo tiempo el

procedimiento dotatorio previendo el caso de que la dotación sea declarada improcedente. La publicación que se hace de la solicitud de restitución hace los efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento que se tiene apuntado con iguales efectos con respecto a los propietarios o usuarios de aguas destinados al riego de las tierras que se han de afectar. Igualmente surte efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que estén dentro del radio de afectación que este Código señala y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deben notificar también por oficio en los casos de las fincas, a los propietarios o usuarios de tierras y aguas afectables.

En caso de que existan accesiones de aguas no previstos en los mandamientos de los ejecutivos locales o en las resoluciones presidenciales que pudieran haber concedido tierras de riego, deben ser dictaminadas por el Cuerpo Consultivo Agrario firmándose el acuerdo respectivo por el Jefe del Departamento y publicándose en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente.

Los mandamientos de los ejecutivos locales deben señalar los linderos y las superficies de los terrenos reivindicados y en caso de restitución, deben indicar las condiciones que guarden. En caso de dotación deben señalar la extensión total y las condiciones que ---

guarde. En caso de dotación deben señalar la extensión total y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que deban soportarla, las unidades de dotación que se constituyan y -- el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo en su caso; -- también las superficies para usos colectivos y para la parcela escolar el Ejecutivo Local debe autorizar los planos, según los cuales se dará posesión provisional.

En el procedimiento de restitución, dentro de un plazo de -- cuarenta y cinco días contados a partir de la publicación de la solicitud, los vecinos del núcleo solicitante deben presentar a la Comisión Mixta Agraria los títulos de propiedad y la documentación donde conste la forma y fecha del despojo de tierras, bosques o aguas reclamadas y los afectados, los documentos en que funden sus derechos para oponerse. (2)

Si la solicitud no enumeran los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, las Comisiones Agrarias Mixtas, después de -- haber estudiado el expediente, deben notificar a los presuntos afectados y el plazo de la notificación de cuarenta y cinco días deberá co--- menzarse a contar a partir de la fecha de esta notificación.

La Comisión Agraria Mixta envía al Departamento Agrario

(2) Derecho Agrario. - Angel Caso. - Editorial Porrúa S. A. 1950. - Pág. 304.

los títulos y los documentos mencionados para que estudie su autenticidad en un plazo de quince días, para que el Departamento los devuelva a la Comisión con el dictámen paleográfico que corresponda junto con su opinión respecto a la autenticidad de la documentación indicando el procedimiento a seguir resultando que, si la restitución es procedente, la Comisión Agraria Mixta suspende la tramitación dotatoria y si no procede, debe continuar de oficio los trámites de la dotación.

La Comisión Agraria Mixta tiene un plazo de cinco días para formular su dictamen y lo somete a la consideración del ejecutivo local quien en un plazo de diez días debe formular su mandamiento, considerándose desaprobado si no lo hace en este plazo por lo que se turnará el expediente al Departamento Agrario para su resolución definitiva. Ahora bien, si la Comisión es la que no emite oportunamente su dictamen, el ejecutivo local dicta el mandamiento que juzgue procedente y ordena su ejecución.

Debe enterarse de esta resolución al Departamento de Asuntos Indígenas y al Departamento Agrario para que lo revise y, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, pasa al Presidente de la República para su resolución definitiva.

Si los terrenos de labor o laborables no son suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramita un -

expediente de dotación complementaria de oficio iniciándose con la publicación del acuerdo emitido por la Comisión Mixta Agraria.

Dispone nuestro Código Agrario en vigor con respecto a la primera instancia para la dotación de tierras lo siguiente :

Una vez publicada la solicitud, la Comisión Agraria Mixta - deberá :

1. - Formar el censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante.

2. - Levantar un plano para conocer la zona ocupada por el caserío o la ubicación del núcleo principal de éste : las zonas de los terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos o provisionales que hayan dentro del radio de afectación y las porciones de las fincas afectables para proyectar el ejido.

3. - Informe por escrito completando ampliamente los datos del plano acerca de la situación y ubicación del núcleo petionario sobre los cultivos principales consignando su producción media, datos relativos a las condiciones agrológicas y climatéricas del lugar.

Si en el curso de la tramitación de esta Primera Instancia se presenta un problema de nulidad o invalidéz del fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta debe informar al Departamento Agrario para que dicte su resolución definitiva.

Las partes afectadas pueden ocurrir por escrito a las Comi-

siones Agrarias Mixtas durante la tramitación del expediente hasta antes de que rinda el ejecutivo local su resolución, debiendo enviarse al Departamento Agrario todas estas constancias para el momento en que el Departamento revise el expediente.

Para ejecutar los mandamientos se cita previamente a todos los interesados a la diligencia en que, previa lectura de la disposición, se deslindan los terrenos materia de la restitución o de la dotación y se nombra, si no exista ya, el Comisariado Ejidal quien recibe la documentación y los bienes que han sido concedidos fraccionando provisionalmente las tierras de labor y declarándose así constituido el nuevo núcleo de población como poseedor de las tierras y aguas concedidas por el mandamiento.

La Comisión Agraria Mixta informa de todo esto al Departamento Agrario y a la Secretaría de Agricultura para que lo publiquen en todos los periódicos oficiales de las entidades a las que haya correspondido las afectaciones.

Previene el Código Agrario el caso en que al darse posesión derivada de un mandamiento del ejecutivo local existan dentro de los terrenos concedidos cosechas por levantar, se avise al propietario dándole un plazo prudente para levantar dichas cosechas. Con respecto a terrenos de agostadero se concede un plazo de treinta días a los ejidatarios para que entren en posesión de su dotación.

Por cuanto a la segunda instancia para la dotación de tierras, el Código Vigente contiene las siguientes disposiciones:

Ordena que el Departamento Agrario deba completar los expedientes que reciba en caso de requerirlo así y turnarlos al Cuerpo Consultivo Agrario para que éste emita su dictamen para que sirva de base a la formulación del proyecto de resolución que se ha de remitir al Presidente de la República para su consideración.

Los presuntos afectados pueden ocurrir al Departamento Agrario desde que reciba este órgano el expediente a rendir sus pruebas y ofrecer sus alegatos, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine.

La forma científica para estructurar la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas se debe íntegramente al Lic. Narciso Bassols por lo que se le conoce como "Ley Bassols", siendo el patrón hasta la actualidad, que siguieron las demás Leyes Agrarias en sus lineamientos fundamentales, llegando a culminar en el Primer Código Agrario de 1934 en el cual se realizó el primer ensayo de unidad y precisión de la Materia Agraria.

En los sucesivos Códigos de 1939 y de 1942, se logró la configuración sistemática de la Reforma Agraria y la separación del Derecho Agrario sustantivo del Derecho Agrario objetivo.

CONCLUSIONES

1a. - El Lic. Narciso Bassols es el armonizador científico y el recopilador unitario del procedimiento de Dotación y Restitución de Tierras integrado en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927 que tan mercedosamente lleva su nombre.

2a. - A partir de la "Nueva Ley Agraria" de Narciso Bassols, el procedimiento Agrario fué considerado como un verdadero Juicio en el cual se resolvieron satisfactoriamente las garantías de audiencia y de legalidad que exigen los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

3a. - Gracias a esta Ley Bassols, se pudo impedir que los latifundistas pudieran interponer amparos contra la privación de sus propiedades, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a la conclusión actual de que dicha privación ~~de derechos~~ podía ser llevada a cabo por las Autoridades Administrativas y no necesariamente por los Tribunales Judiciales, afirmando que el procedimiento administrativo en estos casos es una protección y una garantía Constitucional.

4a. - En la Ley Bassols quedaron impresas las características de un procedimiento autónomo para los efectos de confirmar las garantías constitucionales de una manera permanente, con desarrollo propio e independiente del procedimiento tradicional y de todos los demás tipos de procedimiento.

5a. - Es urgente la revisión del Código Agrario en vigor, que en 1970 cumple veintiocho años de vigencia, para que los juristas peritos en esta materia, que tanta importancia social y económica tiene para el futuro de nuestra Patria, desarrollen la aportación de su dedicación apostólica y de su valiosa experiencia al igual del Lic. Narciso Bassols y contando con los medios científicos de la actualidad, actualicen el procedimiento adecuándolo a las situaciones prácticas en que se desenvuelve la clase ejidataria.

6a. - La culminación del programa asistencial iniciado apenas por el Instituto Mexicano del Seguro Social para amparar bajo su protección a la clase campesina y redimirla de la insalubridad, la incomodidad y el menosprecio en que vive actualmente; dar solución técnico jurídica a la degradación constante de las tierras labrantías; a la poca disponibilidad de aguas corrientes transformando nuestro sistema hidrográfico que es francamente pobre; corregir la falta de titulación de las tierras ejidales y la subdivisión de éstos al aumentar la familia del ejidatario; detener la corriente emigratoria del campo a la ciudad y, básicamente, aplicar con todo su rigor la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Judiciales modificándola en la actual sanción del "cese" que no remedia nunca la lenidad, el descuido o la irresponsabilidad que diariamente se cometen en perjuicio de los campesinos.

7a. - Toda una política de redención para la clase rural es necesaria, con la preparación y la firmeza de la labor que el Lic. ---

Bassols nos ha heredado: dura, exigente, ingrata y fatigosa, pero nunca decepcionante, pues se lograría el arraigo del campesino a las tierras - que requieren su esfuerzo, a cambio de asegurar su labor protegiéndolo contra los desastres económicos por pérdidas de las cosechas; multiplicando la enseñanza técnica, aunque sea elemental para el buen uso de -- las semillas mejoradas, de abonos y de uso de maquinaria que parece - ser por ahora su rival; es indispensable ponerlo a salvo de los especula- dores que explotan su trabajo, así como de los malos funcionarios ad- ministrativos y judiciales a cuyo amparo lo constriñe la Ley y cuidar - eminentemente de su salud, que a fin de cuentas, es la muestra propia.

De 1915 a la fecha no se ha hecho un estudio de las condicio- nes económico-sociales del ejidatario, falta un organismo de auténtica apreciación real y oportuno.

Bassols Narciso.....	Nueva Ley Agraria.
Bolaños Gaspar	Codificación Agraria.
Caso Angel	Derecho Agrario.
Castillo Ledón Luis	Historia de México
Código Agrario.	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
Fabila Manuel.....	Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.
Ley de Distribución de Tierras y -- Aguas del 23 de abril de 1927.	
Loyo Gilberto.....	Concentración Agraria.
Manzanilla Shaffer Victor.....	La Reforma Agraria.
Mendieta y Núñez Lucio.....	Historia de la Facultad de Derecho.
	El Artículo 27 Constitucional.
	El Problema Agrario en México.
	El Sistema Agrario Constitucional.
Molina Enriquez Andrés.....	Revolución Agraria.
Rouaix Pastor.....	Génesis de los Artículos 27 y 123
Silva Herzog Jesús	El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.