

2 ej.
257



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA IDEOLOGIA, LOS PLANES Y LAS CONSTITUCIONES
EN EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO”**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAFAEL GARCIA SIMERMAN



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1989



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE GENERAL .

LA IDEOLOGIA, LOS PLANES Y LAS CONSTITUCIONES EN EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814	5
2.- CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824	14
3.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857	21
CAPITULO II	
1.- IDEAS AGRARIAS DEL DR. JOSE MA. LUIS MORA	37
2.- IDEAS AGRARIAS DE PONCIANO ARRIAGA	45
3.- IDEAS AGRARIAS DE ISIDORO OLVERA	50
4.- IDEAS AGRARIAS DE CASTILLO VELASCO	53
CAPITULO III	
1.- PLAN DE SIERRA GORDA	61
2.- PLAN DE SAN LUIS POTOSI	62
3.- PLAN DE AYALA	65
4.- PLAN DE GUADALUPE	69
5.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915	70

	PAG.
6.- LEY AGRARIA DEL VILLISMO	76

CAPITULO IV

1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917	81
2.- EL DERECHO SOCIAL	85
3.- REFORMAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	92
4.- PRECEPTOS AGRARIOS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	100

CAPITULO V

1.- EL AMPARO SOCIAL AGRARIO	109
2.- LA REPRESENTACION LEGAL	121
3.- EL ACTO RECLAMADO	125
4.- IRREGULARIDAD DE LA DEMANDA	128
5.- EL INFORME JUSTIFICADO	134
6.- SUPLENCIA DE LA QUEJA	142
7.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO	145

CAPITULO VI

1.- LA NECESIDAD DE CREAR TRIBUNALES AGRARIOS	154
---	-----

CONCLUSIONES	200
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	205
--------------	-----

INTRODUCCION.

Las ideas, los planes y las constituciones en el problema agrario de México, constituyen sin lugar a duda las experiencias y conocimientos de las generaciones anteriores, quienes con sus postulados han servido como guía para la estructura actual del marco jurídico vigente.

En el presente trabajo se hace un estudio del problema agrario, teniendo como punto de partida el movimiento de independencia a la actualidad, pretendiendo analizar las que a nuestro parecer son las principales ideas, los planes y constituciones que han surgido en este lapso de tiempo.

El problema agrario a lo largo del siglo pasado y durante la dictadura porfirista, se resumió en la concentración de la propiedad rural en pocas manos; la ausencia de libertad personal de los campesinos que trabajaban en las haciendas; el régimen de semi-esclavitud y explotación de las grandes masas de población por un grupo de familias privilegiadas y como consecuencia de todo lo anterior, estancamiento del desarrollo económico y social de México.

Desde la conquista, México sufrió las más horribles vejacio-

nes, fueron desapareciendo instituciones por la fuerza, imponiéndosele leyes y procedimientos ajenos a la voluntad de los moradores de su vasto territorio y con los años, la hostilidad y el despojo constante, la opresión y la explotación humana inspiraron un ardor inmenso que en sistemática lucha, tras largos años de incesante angustia, acabó por abrir el fuego de las hostilidades bélicas y pugnase desde entonces por la creación de un estado libre.

La independencia, la dictadura, las intervenciones, los desordenes, fueron llevando al país en cada acto, a cimentar sus organizaciones políticas y a encontrar el medio eficaz que garantizará la paz, la tranquilidad, la fe y la confianza.

Los acontecimientos por un México Independiente, el efímero Imperio de Iturbide, la República incipiente, la Reforma, la Dictadura, la Revolución Mexicana, fijan etapas y señalan con precisión lo más importante de la vida de nuestro país, que dieran nacimiento a la Constitución, estableciendo los derechos del hombre.

Hidalgo lucha por la emancipación del pueblo y así se llega hasta la intervención francesa que culmina con el fusilamiento del Príncipe Austriaco, consumado el triunfo de la República y la derrota del Partido Conservador, hubo de pasarse de las proclamas

e instrumentos constitucionales, a las asambleas constituyentes y a los planes que se proponían siempre, convocar a las asambleas o bien modificar los instrumentos en vigor.

Así fue como durante ese largo periodo se sucedieron las -- Asambleas con el carácter de constituyentes: Chilpancingo 1813; -- la de 1822, la Junta Nacional Instituyente en 1823, el Constitu -- yente de 1824; el Ordinario Erigido en Constituyente 1835; otro -- semejante en 1839; el Constituyente en 1842; la Junta Nacional Le -- gislativa de 1843; el Ordinario de 1846; el Constituyente de Di -- ciembre de 1846, con funciones de ordinario; el Constituyente de -- 1856.

Los instrumentos constitutivos que corresponden a este im -- portante periodo de la vida nacional, se inicia con la Constitu -- ción Española de 1812, expedida por la Corte de Cádiz con la re -- presentación de la Nueva España en personas de clérigos; la Cons -- titución de 1814 en Apatzingán; las bases Constitucionales de --- 1822; los Estatutos Provisionales de 1823; las Actas Constituti -- vas de 1824; la Constitución de 1824; las Bases Constitucionales -- de 1835; las de 1836; las de 1843; las Actas Constitutivas de --- 1847; las Bases expedidas por Santa Anna en 1853; el Estatuto Or -- gánico expedido por Comonfort en 1856; la Constitución de 1857.

El estatuto provisional del Imperio expedido por Maximilia - no en 1865; con la Constitución de 1857, se había construido la Re pública y no podía ya, en forma violenta, objetarse su forma de go bierno.

Cierto que inspirada en el individualismo liberal, la Consti tución no llenaba a satisfacción los intereses generales del pue - blo, ya que necesidades sociales exigían posteriormente su refor - ma, cosa que imprimió características de lucha sistemática en sec tores importantísimos como lo eran el obrero y el campesino, cuyas garantías y derechos plantearon la reivindicación.

La Revolución Mexicana que se inicia en 1910, lleva como ban dera el antecedente de Cananea, Río Blanco y Quintana Roo y la voz de Madero que se alza contra la dictadura, agrupa al pueblo de Mé - xico; vislumbrándose una etapa de conquistas sociales y de absolu ta garantía a los derechos, que se logran hasta 1917, cuando el -- Congreso Constituyente, al reformar la Constitución de 1857 redime definitivamente al pueblo, cuya sangre no había sido regada en for ma estéril y vana, sino por el contrario, fortaleciendo el espíri - tu cívico, y llevando siempre adelante los derechos del hombre, -- que ahora esplenden en la Constitución Política.

C A P I T U L O I
= = = = =

- 1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.
- 2.- CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.
- 3.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Una de las causas principales de la guerra de independencia -
lo fue sin duda el problema agrario, por lo que antes de tratar---
lo referente a la constitución de 1814, se analizarán las princi -
pales ideas que surgieron durante el inicio de este movimiento po -
pular, y al respecto el primer decreto que se conoce sobre el pro -
blema de la tierra es el siguiente:

"D. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, generalísimo de -
América. Por el presente mando a los jueces y --
justicias del distrito de esta capital, que inme -
diatamente procedan a la recaudación de las ren -
tas vencidas hasta el día, por los arrendatarios
de las tierras pertenecientes a las comunidades -
de los naturales, para que enterándolas en la ca -
ja nacional, se entreguen a los referidos natura -
les las tierras para su cultivo; sin que para lo -
sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad -
que su goce sea únicamente de los naturales en --
sus respectivos pueblos. Dado en mi cuartel ge --
neral de Guadalajara, a 5 de diciembre de 1810.--
- Miguel Hidalgo, generalísimo de América. - Por -
mandato de S. A., Lic. Ignacio Rayón, secreta --

rio" (1)

Debido a este mandato sobre tierras es que se le ha dado el carácter agrario al movimiento de Independencia, sin embargo, es de reconocerse que el decreto que nos ocupa tiene sus limitaciones en cuanto a referirlo a un auténtico programa agrario, que tuviera como objetivo el reparto de tierras a los indígenas, que constituía la clase social más necesitada y desposeída de aquella época que la tierra era la principal fuente de trabajo de que disponían, es por eso que acertadamente y con profundo pesar se ha manifestado que "El Decreto de Hidalgo, el único por cierto que se conoce de él sobre el problema de la tierra, se limita a ordenar que las justicias cobren las rentas vencidas hasta esa fecha a las personas que tenían arrendadas las tierras de los indios; y que en lo sucesivo no se arrienden más porque es su voluntad que sean cultivadas únicamente por los indios de los pueblos. Es decir, Hidalgo no manda restituir las tierras despojadas a los indios, ni ordena que se les dote de nuevas tierras, ni mucho menos ataca el latifundio, simplemente se limita a corregir una situación que observó en los alrededores de Guadalajara y por ello su decreto sólo obligaba a las justicias "del Distrito de esta capital". (2)

Simultáneamente a Hidalgo se une Morelos quien proclama la Independencia de la Nueva España en su documento SENTIMIENTOS DE -

LA NACION del 14 de septiembre de 1813 y proponía además otras medidas de protección y defensa para el pueblo americano, pero lo más importante es que concibió el cambio de relaciones socio-económicas al plantear, en un decreto titulado "Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, adictos al Gobierno", la repartición de la tierra; el artículo 7o. del citado plan dice a la letra:

"Séptima: Deben también inutilizarse TODAS LAS --- HACIENDAS GRANDES CUYOS TERRENOS LABORIOS PASEN DE DOS LEGUAS CUANDO MUCHO, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, --- acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque co-

mo se ha dicho a la corta o a la larga han de proteger a sus bienes las ideas del déspota que aflige al reino". (3)

Este plan hace referencia a los latifundios y a la conveniencia de dividir las grandes haciendas, entre pequeños propietarios, pero no hace mención de la clase indígena, no obstante es donde más se -- palpa el carácter antifeudal de la guerra de independencia.

Hasta aquí he mencionado las principales ideas agrarias que surgieron desde el inicio de la guerra de independencia y que fueron -- los precedentes mediatos a la Constitución de Apatzingán, en particular el documento de Morelos "Sentimientos de la Nación" ó "23 puntos dados por Morelos para la Constitución", documentos que a continuación se estudian.

Los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, fueron dados a conocer en la sesión inaugural de congreso instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, señalándose los principios fundamentales que debería seguir el Congreso para la elaboración de la Constitución, sobre la cual descansaría la República y es el punto -- décimo séptimo en el cual se prevee lo referente a la propiedad, indicando "Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores", como es de apreciarse, en estos puntos no se contempla el reparti --

miento de tierras a los indígenas, a pesar de que ya se dijo era una de las principales inquietudes de la población campesina.

La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, careció de vigencia práctica ya que aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal, constituye sin embargo la primera Constitución de México, aprobada y sancionada por un congreso con ideas nacionalistas, con preponderancia sobre la forma de gobierno.

Los principios fundamentales de esta constitución son los siguientes:

"Art. 1o.- La religión católica, apostólica, romana es la única que debe profesar en el Estado.

Art. 2o.- La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3o.- Esta es por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible.

Art. 4o.- Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia de ningún hombre ni clase de hombre, sino para la protección y seguridad -

que se guíen por esta regla común.

Art. 24o.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos de rechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Art. 27o.- La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 28o.- Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la Ley.

Art. 30o.- Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado.

Art. 31o.- Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, si no después de haber sido oído legalmente.

Art. 34o.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley.

Art. 35o.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posee, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

Art. 37o.- A ningún ciudadano debe coartarse la liber -

general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga alterar, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Art. 5o.- Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos-bajo la forma que prescriba la Constitución.

Art. 7o.- La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.

Art. 9o.- Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intenta debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Art. 11o.- Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12o.- Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Art. 19o.- La Ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos-deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija --

que se guíen por esta regla común.

Art. 24o.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Art. 27o.- La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley de los funcionarios públicos.

Art. 28o.- Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la Ley.

Art. 30o.- Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado.

Art. 31o.- Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, si no después de haber sido oído legalmente.

Art. 34o.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley.

Art. 35o.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posee, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

Art. 37o.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la auto

ridad pública". (4)

"este primer precepto constitucional, encarece en sus principales artículos su rotundo celo por obtener la separación de México y España. No promulga la extinción de la propiedad privada todo lo contrario al aceptar el "sagrado principio de la propiedad privada" que sustenta cualquier estado burgués, y al no limitar la extensión territorial del campo, sanciona la agricultura extensiva impuesta por la Colonia. No obstante, establece un postulado que ulteriormente cobraría fundamental importancia en el México de hoy: el que, sobre la propiedad privada, prevalece el interés común". (5)

Efectivamente, este principio constitucional constituye el antecedente directo del párrafo segundo del actual artículo 27 de nuestra Constitución, que establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y es por ello que:

"La carta de Apatzingan cumple en la historia de México precisamente el papel de fundar al Estado y es, por ello, nuestra Constitución -- Constituyente. Los postulados de la soberanía-

popular, la forma república de gobierno, la -
división de poderes, las garantías individuales
y el aliento programático que corre todo el tex
to serán en adelante los postulados en todo que
hacer constitucional. En resumen, poner el se -
llo del Estado y dejar su impronta en el cuerpo
vivo del pueblo es, necesaria y simultáneamente,
fundar la existencia política de la nación. (6)

Sin embargo las ideas de Morelos no fueron del todo llevadas
a cabo, en particular en lo relativo a la distribución de la tie-
rra, a pesar de que su ideal había quedado plasmado en su proyec-
to para confiscación de intereses de Europeos y Americanos, adic-
tos al Gobierno, por lo que el principal problema para los indíge-
nas seguía sin tener una clara solución y después de la aprehen-
ción y muerte de Morelos, el movimiento vino a menos y en la ma-
yor parte de México se restableció la denominación española, aún-
cuando en diferentes lugares del sur del país continuaron los des-
tacamentos guerrilleros encabezados por Guerrero, quien finalmen-
te cayó en manos de Iturbide y como resultado de este aplasta ---
miento popular, fueron liquidadas las causas que dieron origen al
movimiento revolucionario.

CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

Con el propósito de mejorar la situación del indígena, el Gobierno realista emitió diversas disposiciones como son las siguientes:

El 26 de mayo de 1810, las cortes, reunidas entonces en la Isla de León, expidieron un real decreto que liberaba los indios de los tributos y cargas que pesaban sobre ellos y ordenaba que se les repartieran tierras en los siguientes términos:

"Y en cuanto a repartimiento de tierras y aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las Leyes, a las diversas y repetidas Cédulas de la materia, y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero, y con la obligación a los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo" (7)

"Decreto. Exención de tributo a los indios y castas - repartimiento de tierras a los primeros y prohibición de comercio y repartimiento a las justicias, de 13 de marzo de 1811; con este decreto se aprueba la exención del tributo concedida a los indios en el decreto

de 26 de mayo de 1810," (8)

"Decreto sobre abolición de las "mitas" y otras medidas a favor de los indios de 9 de noviembre de 1812;- en el que se abolieron las mitas, extendiéndose becas de merced a favor de los indígenas, aprobóse en su beneficio la excención de servicios personales y se ordenó repartir a los casados o mayores de 25 años", (9)

"La Real orden de 15 de noviembre de 1812, que ordena se dé cumplimiento al Decreto de 9 de noviembre y ordena que en los pueblos que no tengan fondos de caja de comunidad se suplan de los más inmediatos en que los haya", (10)

"Real decreto de 7 de enero de 1813, sobre reducción de baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, ordenando su enajenación para que los particulares los destinen al uso o cultivo que más les acomode, y destinando una parte de dichos terrenos para otorgarse gratuitamente a los soldados y vecinos de los pueblos que lo pidan y no tengan otra tierra propia," (11)

"Real decreto de 8 de junio de 1813 sobre fomento de la agricultura y la ganadería". (12)

"Pero estas disposiciones propuestas por las Cortes, para dotar de tierras a los indios y las castas, no -

se hicieron efectivas ni durante la guerra de independencia, ni cuando ésta fue consumada el 28 de septiembre de 1821, fecha en la cual se proclamó la Soberanía de la Nación Mexicana y su independencia con respecto a España". (13)

"Ya que finalmente la estructura económico-social de México no sufrió ninguna alteración y los terratenientes-latifundistas y las posesiones de la iglesia católica se conservaron inmutables, la mayor parte de los trabajadores (especialmente los campesinos indígenas)-siguió siendo cruelmente explotada y prácticamente sin derechos". (14)

En efecto, consumada la independencia de los nuevos gobiernos se olvidaron de la defectuosa distribución de la tierra y se procuraron por resolver el problema relativo a la irregular distribución de la población, considerando que en esto consistía el problema agrario y que esta debería ser su solución, el 18 de agosto de 1824, el Congreso Constituyente manda que los terrenos de la Nación que no sean propiedad particular, individual y colectiva, puedan ser colonizados, sus artículos sobresalientes son:

"4o.- No podrán colonizarse los territorios compendi-

dos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera-nación extranjera, ni diez litorales, sin la previa -- aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General".

"12o.- No se permitirá que se reuna en una sola mano, - como propiedad, más de una legua cuadrada de cinco mil-varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de tem-poral y seis de superficie de abrevadero".

"13o.- No podrán los nuevos pobladores pasar sus propie-dades a manos muertas".

"15o.- Ninguno que a virtud de esta Ley adquiera tie -- rras en propiedad, podrá conservarlas estando avecinda-do fuera del territorio de la república". (15)

Con estas disposiciones pretendía el Constituyente de 1824, re-solver el problema agrario mismo que fue dejado a un segundo plano-ya que la preocupación fundamental del Congreso se orietaba hacia - la integración y consolidación de la organización polftica del país y así encontramos que la Constitución del 4 de octubre de 1824, di-vidió a México en diecinueve Estados y cinco territorios, facultó a cada Estado para elegir Gobernador y Asamblea Legislativa propia, - el Gobierno Federal tendría los tres poderes clásicos; el Poder Le-gislativo lo compondrían dos cámaras, diputación y senado, el Ejecu-tivo deberían ejercerlo un presidente, o en su ausencia un vicepre-

sidente, el Judicial en su más alto nivel se atribuyó a la Suprema Corte, en su esencia esta Carta Constitucional se compuso de siete títulos y 171 artículos, en los cuales se aprecia un claro contraste entre los que se contemplaban en la Constitución de Apatzingán, ya que mientras en la primera se establecía en su artículo 4o. que el pueblo tiene el "Derecho incontestable de establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera" (16)

"La Constitución de 1824 proclamaba en su artículo 171 que "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados". (17)

Esta Constitución que estableció la primera República Federal tuvo una vigencia de 11 años ya que a fines de 1836, el Congreso la cambió por una República Central regida por las llamadas Siete Leyes Constitucionales y por las Bases Orgánicas.

Las siete Leyes Constitucionales, se promulgaron el 30 de diciembre de 1836 y estuvieron en vigor 5 años, según ellas los gobernadores tenían sujeción al gobierno general, los Estados se convertían en departamentos, reemplazaban sus legislaturas por juntas departamentales y sujetaban sus rentas a la disposición del gobierno del centro, característica suya era un cuarto poder supremo, llamado conservador, que debía sostener el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo y restableciendo el orden constitucional cuando fuese turbado, el presidente debería durar 8 años y compartir el ejecutivo con su gabinete y con su consejo de gobierno. La primera de las Leyes expresa los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, la Segunda Ley, presenta la organización del Supremo Poder Conservador, la Tercera Ley, se refiere a como debe constituirse el Poder Legislativo y a la manera de legislar, la Cuarta Ley, habla sobre la organización del Supremo Poder Ejecutivo, la Quinta Ley, dispone lo concerniente al Poder Judicial, la Sexta Ley, caracteriza la división política de la República y a sus gobiernos, y la Séptima Ley, previniendo acerca de las modificaciones a este cuerpo de leyes, aclara que toca al Congreso General resolver sobre dudas y obliga a todo funcionario público a prestarle juramento,

"Las Bases Orgánicas, promulgadas el 13 de ju-

nio de 1843, en su vigencia de 3 años, mantuvieron el centralismo pero suprimieron el Poder Conservador y dieron mucho mayores facultades al Ejecutivo, que ocupaba una posición prevalente. (18)

Después de este receso de 8 años se establece por segunda ocasión la República Federal, al decretarse vigente nuevamente la Constitución de 1824, el 22 de agosto de 1846, misma que fue reformada el 18 de mayo de 1847, pero en el aspecto agrario no se contempló ningún cambio y los campesinos siguieron en la misma situación que guardaban en la colonia, los nuevos gobiernos enfocaron su política hacia la colonización del territorio y en estas circunstancias se dictaron una serie de disposiciones tendientes a lograr un equilibrio en la población en relación al exceso de tierras baldías, sin embargo debido a la ineficacia de las leyes de colonización, el problema agrario se desarrolló considerablemente surgiendo brotes revolucionarios en el país.

CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

La concentración de la tierra y la explotación del pueblo no era cosa nueva, este proceso se había iniciado con la conquista y no recibió ningún freno por el movimiento de indepen -

dencia, sino lo contrario, las grandes haciendas crecían en número, cada día había más terratenientes, sin embargo en la Constitución de 1857, muy poco quedó plasmado en relación al campo, a pesar de que los constituyentes conocían la situación del agro, muy pocos aceptaban la necesidad de dotar de tierras a los campesinos, consideraban que la Ley de Desamortización constituía la clave para resolver el problema y por eso el Congreso Constituyente decretó el 28 de junio de 1856, la ratificación de la Ley de 25 de junio del mismo año sobre desamortización de bienes de manos muertas, esta Ley considera "que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública" y en sus puntos más sobresalientes dispone:

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

"Art. 2o.- La misma adjudicación se hará a los - que hoy tienen a censo enfitéutico fincas rús- - ticas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el cánón que pagan, para determi- - nar el valor de aquellas".

"Art. 3o.- Bajo el nombre de corporaciones se -- comprenden todas las comunidades religiosas de - ambos sexos, cofradías y archi-cofradías, con- - gregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamien- - tos, colegios y en general todo establecimiento- - o fundación que tenga el carácter de duración per- - pétua o indefinida".

"Art. 4o.- Las fincas urbanas arrendadas directa- - mente por las corporaciones a varios inquilinos - se adjudicarán, capitalizando la suma de arrenda- - mientos, a aquel de los actuales inquilinos que - pague mayor renta y en caso de igualdad, el más - antiguo. Respecto de las rústicas que se hallen - en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendata- - rio la parte que tenga arrendada".

"Art. 5o.- Tanto las urbanas, como las rústicas - que no estén arrendadas a la fecha de la publica- - ción de esta Ley, se adjudicarán al mejor postor, - en la moneda que se celebrará ante la primera au-

toridad política del partido".

"Art. 7o.- En todas las adjudicaciones de que se trata esta Ley, quedará el precio de ellas - impuesto al seis por ciento anual, y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo cuando quieran los nuevos dueños redimir en todo o una parte que no sea menor de mil pesos, respecto de fincas cuyo valor exceda de dos mil, y de doscientos cincuenta en las que bajen de dicho precio.

"Art. 8o.- Solo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún -- cuando se arrienda alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia.

Como parte de cada uno de dicho edificio podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institu --- ción, como las casas de los párracos y de los -

capellanos de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

"Art. 9o.- Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta Ley en cada cabecera de partido".

"Art. 10o.- Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ellas, subrogándose en su lugar con igual derecho el subarrendatario, o cualquiera otra persona que en su defecto presente la denuncia ante la primera autoridad política del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en la moneda al mejor --postor".

"Art. 23o.- Los capitales que como precio de las rústicas o urbanas queden impuestos sobre-

ellas a favor de las corporaciones, tendrán el lugar y prelación que conforme a derecho le corresponda, entre los gravámenes anteriores de la finca y los que impongan en lo sucesivo".

"Art. 24o.- Sin embargo de la hipoteca a que quedan las fincas rematadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones, quienes al ejercer acciones sobre aquellas, solo podrán pedir el remate en almoneda al mejor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor".

"Art. 25o.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, -- tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8o. -- respectode los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución".

"Art. 26o.- En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, -

podrán imponerlas sobre propiedades particula-
res o mercantiles, sin poder por esto adquirir-
para sí ni administrar ninguna propiedad raíz".

"Art. 32o.- Todas las traslaciones de dominio -
de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en
virtud de esta ley, causarán la alcabala de cin-
co por ciento, que se pagará en las oficinas co-
rrespondientes del gobierno general, quedando -
derogada la Ley de 13 de febrero de este año en
lo relativo a este impuesto en las enajenacio-
nes de fincas de manos muertas. Esta alcabala -
se pagará en la forma siguiente: una mitad de -
numerario y la otra en bonos consolidados de la
deuda interior, por las adjudicaciones que se -
verifiquen dentro del primer mes; dos terceras-
partes en numerario y una tercera en bonos por-
las que se hagan en el segundo; y solo una cuar-
ta parte en bonos y tres cuartas en numerario -
por las que se practiquen dentro del tercero. -
Después de cumplidos los tres meses toda la al-
cabala se pagará en numerario". (19)

Los artículos sobresalientes del reglamento de la anterior
ley, suscrito en 30 de julio del mismo año son:

"Art. 10o.- Si el arrendatario renunciare su -,
derecho a la adjudicacion para hacer compra --
convencional de la finca, podrá la corporacion
vendérsela por el precio y bajo las condicio -
nes que estipularen, siempre que se formalice-
la escritura dentro de los tres meses señala -
dos en la Ley. Para estas ventas convenciona -
les a los arrendatarios, procederán las corpo-
raciones con la autorización y requisitos acos-
tambrados según sus estatutos, sin necesitar -
las eclesiásticas permiso especial de la auto-
ridad civil. La alcabala en estas ventas se pa-
gará por el comprador, según el precio que es-
tipule; pero si este fuere menor, se pagará co-
mo se se hiciere la adjudicación sobre la base
de la suma de arrendamientos conforme a la ---
Ley".

Art. 14o.- Las corporaciones no podrán usar de
sus derechos para cobrar réditos y percibir re-
denciones de las fincas adjudicadas o remuta -
das, mientras no entreguen los títulos de ----
ellas, y las certificaciones de los oficios de
hipotecas en que consten su libertad o graváme-
nes. En defecto de esta constancia, para que -

los acreedores hipotecarios conserven el derecho de que sus réditos y capitales no se comprendan entre los réditos y redenciones de la corporación, deberán ocurrir dentro de los tres meses señalados en la Ley y los primeros veinte días siguientes, a hacer saber judicialmente sus créditos a los nuevos dueños, o presentar una manifestación ante la primera autoridad política del partido, respecto de las fincas no enajenadas, para que se tengan presentes los gravámenes en el remate".

"Art. 16o. - La primera autoridad política o el juez de primera instancia, otorgarán las escrituras de adjudicación o remate a nombre de las corporaciones, cuando estas no hayan cuidado de poner en el partido algún representante o administrador que las otorgue, o a quien pudiera hacerse la notificación judicial prevenida para el caso de rehusarlo. Ignorándose si hay, o quien sea en el partido el representante de la corporación, se le citará por medio del aviso publicado en la forma de costumbre, con término perentorio de tres días; y si no se presenta, se procederá en la forma que previene este artículo".

"Art. 19o.- Tendrá derecho preferente el que primero haga la denuncia; pero si varios ocurren al mismo tiempo, tendrán todos igual derecho. En este caso, si la denuncia se ha hecho para el remate de finca no arrendada, se dividirá entre ellos la octava parte del precio, concedida en el artículo 11 de la Ley; y si se ha hecho por falta de adjudicación de finca arrendada, citará a los denunciantes la primera autoridad política, con objeto de celebrar, almoneada entre ellos, para que tenga preferencia en subrogarse al arrendatario el que haga mejor postura sobre la suma de arrendamiento. Si el que resulte mejor postor no formaliza la adjudicación, en el término perentorio que, dentro de los quince días del artículo 10 de la Ley, le fije la expresada autoridad, llamará sucesivamente a los que sigan por el orden de las posturas, fijándoles también término perentorio para la adjudicación".

"Art. 20o.- Servirá de base en los remates de las fincas el valor que esté declarado para el pago de contribuciones; y en su defecto, ya por

haber estado exceptuadas, haberse dividido, --- hallarse en construcción u otra causa, se mandarán valuar nombrándose un perito por la corporación, y por la autoridad política el otro con el tercero en discordia, o los tres si aquella se rehusare. Las posturas que lleguen a las dos terceras partes del valor, serán admisibles, sin que entre las de igual cantidad sea motivo de preferencia que se ofrezca hacer mayores redenciones en plazos determinados, o pagar mayor -- parte del precio al contado". (20)

De lo anterior se concluye que la Ley de desamortización de bienes de manos muertas tenía como meta fundamental, poner en circulación dichos bienes, o sea, aquellos que pertenecían a corporaciones, pero con esta disposición quedaron afectadas las tierras comunales de los pueblos ya que:

"Tal como estaba redactada, afectaría las propiedades raíces de las comunidades lesionando en última instancia el derecho de propiedad más antiguo: la posesión. Recordemos que esta forma de propiedad era comunal; conforme a la legislación Lerdo, pasó a ser individual otorgándose-

los títulos de propiedad en forma gratuita; el campesino al obtener el documento, casi de inmediato, ante una necesidad, vendía su tierra al hacendado más cercano y lo que se supone como su liberación, lo convirtió en jornalero de la hacienda; incrementó el enriquecimiento de los poderosos. El latifundio eclesiástico sin destruirse, pasó a manos laicas; el clero al amenazar anatema a quienes denunciaran sus bienes, lo que consiguió fue desprestigiar las propiedades, pues a los remates solo acudieron los pobres quienes se ponían de acuerdo a fin de impedir una puja que elevara el precio de oferta, dejando a las limosnas y el tiempo, la reconciliación de su conciencia". (21)

La Constitución Política de 5 de febrero de 1857, se compone de VIII títulos divididos en 128 artículos y uno transitorio, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, consagra los siguientes -

principios en materia de propiedad en su 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 debe hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta -- haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesíástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los -- edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" es decir, los principios fundamentales de la Ley de 25 de junio de 1856, quedaron plasmados en la Constitución de 1857, en especial el artículo 25 de la mencionada Ley, que con el sentido interpretativo que se dió "neco personalidad jurídica a las comunidades indígenas, esgrimiendo un argumento sofisticado en el que se razonaba que habiendo la ley decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de --

las comunidades indígenas, éstas deben legalmente considerarse como inexistentes, trascendental error de interpretación jurídica que permitió, en años posteriores, el denuncia de tierras comunales como baldías y el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, -- sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos por desconocerles su personalidad jurídica. Estos despojos se constituirán en una de las grandes preocupaciones de la Revolución Mexicana en el siglo XX". (22)

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S
 = = = = = = = = = = = = = = = = = =

- 1.- FABILA, Manuel. Cinco siglos de Legislación Agraria. Talleres de Industrial Gráfica. México 1941, Pág. 64.
- 2.- FLORESCANO, Enríque. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS - AGRARIOS DE MEXICO (1500 - 1821), México, 1980, Pág. 153.
- 3.- FABILA. Opus. Cit. Pág. 79.
- 4.- TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 - 1979. México, 1980, Pág. 32 a 35.
- 5.- LOPEZ GALLO, Manuel. ECONOMIA Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO, México, 1980, Pág. 69 y 70.
- 6.- GONZALEZ AVEJAR, Miguel. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN Y - OTROS ESTUDIOS. México 1973, Pág. 46.
- 7.- FLORESCANO, Enríque. Opus Cit. Pág. 155.
- 8.- FABILA, Manuel. Opus. Cit. Pág. 64.
- 9.- FABILA, Manuel. Opus Cit. Pág. 68 y 69.
- 10.- FABILA, Manuel. Opus Cit. Pág. 69, 70 y 71.
- 11.- FABILA, Manuel. Opus. Cit. Pág. 73 a 76.
- 12.- FABILA, Manuel. Opus Cit. Pág. 80, 81 y 82.
- 13.- TENA RAMIREZ, Felipe. Opus Cit. Pág. 123.
- 14.- ALPEROVICH M. S. LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y LA FORMACION DE LA NACION MEXICANA, ENSAYOS DE HISTORIA DE MEXICO. Ediciones de Cultura Popular. México, 1979, Pág. 43.
- 15.- LOPEZ GALLO, Manuel. Opus. Cit. Pág. 70.
- 16.- LOPEZ GALLO, Manuel. Opus. Cit. Pág. 70.
- 17.- LOPEZ GALLO, Manuel. Opus Cit. Pág. 88.
- 18.- BRAVO UGARTE, José. COMPENDIO DE HISTORIA DE MEXICO. Editorial Jus. México, 1955, Págs. 167, 168, 173, 174, 175, 176- y 178.

- 19.- FABILA, Manuel, Opus Cit. Págs. 103, 104, 105, 106, 107 y 108.
- 20.- LOPEZ GALLO, Manuel. Opus Cit. Pags. 139 y 140.
- 21.- LOPEZ GALLO, Manuel. Opus Cit. Págs. 141 y 142.
- 22.- LEMUS GARCIA, Raúl. DERECHO AGRARIO MEXICANO, México, - 1978, Págs. 141.

C A P I T U L O I I
= = = = =

- 1.- IDEAS AGRARIAS DEL DR. JOSE MA. LUIS MORA.
- 2.- IDEAS AGRARIAS DE PONCIANO ARRIAGA.
- 3.- IDEAS AGRARIAS DE ISIDORO OLVERA.
- 4.- IDEAS AGRARIAS DE CASTILLO VEJASCO.

CAPITULO I I

1.- IDEAS AGRARIAS DEL DR. JOSE MA. LUIS MORA

El período comprendido entre la independencia y la reforma -- lleva dentro de sí, la lucha entre dos corrientes, la que desea la transformación del régimen y la que desea mantenerlo intacto; los terratenientes y usureros clericales comandados por la iglesia se llamaban conservadores y los representantes progresistas llamados liberales, y en el primer caso la iglesia era el principal terrateniente feudal, que se dedicaba además a la especulación, surgiendo en esta forma como "organismo concentrador de la propiedad, disponfa a varios recursos y procedimientos que dieron origen al latifundio eclesiástico, entre los que se señalan como principales: -- las donaciones, limosnas, diezmos, primicias, capellanias, patronatos y memorias" (23), y de esta manera las condiciones económicas y políticas de la sociedad determinaban el reinado del capital usurario en México y el endeudamiento tanto interno como externo -- del estado y su caída en un grupo que no crea riqueza y se limita a absorber lo ya creado.

La solución del problema era, en lo político, arrebatar el poder a la iglesia que actuaba como un estado dentro del estado surgido de la independencia, en lo económico, era necesario movilizar

el capital que la iglesia tenía en sus manos y canalizarlo hacia actividades productivas y era necesario poner fin a las condiciones feudales existentes, tanto en la producción como en la propiedad de la tierra y en este aspecto surgieron ideas tendientes a nacionalizar los bienes del clero, entre las que por su importancia en relación a la tenencia de la tierra, analizaremos las del Dr. José María Luis Mora, quien es considerado el patriarca del liberalismo en México y uno de los hombres más ilustres en la primera mitad del siglo XIX, nació en San Francisco Chamacuero (hoy Comonfort), Estado de Guanajuato, en 1834, se ve lanzando el exilio en París, en donde se editaron sus dos grandes libros; "Obras Sueltas" en 1837 y "México y sus Revoluciones" en 1836, falleciendo posteriormente en ese mismo país en el año de 1850.

El Dr. Mora consideraba, que el problema de la distribución de la tierra es fundamental en el desarrollo de una nación, que era necesario que las tierras se dividieran en pequeñas porciones y que su propiedad se pudiera transmitir con mucha facilidad, pensaba que cuando la tierra se otorgaba en forma gratuita a los individuos, sin que a éstos les hubiere costado el más mínimo esfuerzo, no sabrían apreciarla, ni sacar de ella el provecho que obtendrían si fueran vistas como propias, teniendo en ellas un capital disponible en cualquier momento, es partidario de la peque-

ña propiedad y que esta sea trabajada por el propietario.

En relación a la amortización eclesiástica, considerada como una de las principales causas de la crisis económica del país, el Dr. Mora, consideraba en su estudio de "Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallan sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión" que:

Una gran fortuna que se ha aumentado excesivamente, están todos convencidos de que es un mal muy grande para la sociedad; pues como los bienes sociales son limitados, si uno solo se los absorbe, los demás quedan sin ellos. Pero este mal gravísimo tiene un término natural en el particular que necesariamente ha de morir algún día, y no reconoce ninguno en un cuerpo o comunidad que es esencialmente inmortal. Un particular, por muchos que sean los bienes que haya acumulado, antes de cien años, el mayor término a que puede llegar su vida, debe necesariamente repartirlo entre sus herederos, y con esto queda destruida una fortuna que jamás puede ser colosal. Una comunidad al con

trario: como que nunca muere, si le es permitido adquirir sin límites e indefinidamente, puede ir sucesivamente acumulando bienes hasta llegar al caso de absorberse los todos o una parte tan considerable que cause la miseria pública. - La autoridad civil ha procedido, pues, legal y justamente cuando ha fijado límites a las adquisiciones hechas por cuerpos o comunidades: legalmente, porque siendo ella la que las ha creado y concedido el derecho de propiedad, puede ampliarlo o limitarlo, según lo tenga por conveniente, fijando más acá o más allá los límites de esta concesión: justamente, porque debiendo cuidar de sus bienes destinados a la subsistencia o comodidad del hombre se repartan, si no con la igualdad que sería de desear, a los menos sin una monstruosa desproporción debe evitar que ésta exista, como existiría indefectiblemente si alguna comunidad o cuerpo, por grande que se suponga es una fracción pequeña de la sociedad, pudiese ir acumulando bienes -- sin término ni medida"

"Cuando el territorio está repartido entre mu -

chos propietarios particulares, recibe todo el cultivo de que es susceptible. Entonces los plantíos de árboles, los acopios de agua, la cría de ganados y animales domésticos, la edificación de habitaciones, derraman la alegría y la vida por todos los puntos de la campiña, aumentan los productos de la agricultura, y con ella brota por todas partes la población, que es la base del poder de las naciones y de la riqueza pública, Al contrario sucede cuando el territorio está repartido entre pocos y poderosos propietarios; entonces ven los terrenos eriazados y sin cultivo, las habitaciones son muy escasas, como lo es la población misma; y el miserable jornalero esclavo de la tierra y del señor que de ella es propietario pudiendo apenas arrastrar una existencia miserable, en nada menos piensa que en casarse y multiplicar su especie, y no emplea otro trabajo para el cultivo del terreno sobre que vive y que no ve como propio, sino el que se le obliga a prestar forzosamente. Ahora bien, si la acumulación de tierra en un particular rico y poderoso es un

mal tan grave para la riqueza y población a pe-
sar de que no ha de pasar de cien años ¿que debemos
decir de una comunidad o cuerpo que puede ir agre-
gando a las que ya posee otras sin término ni medi-
da? Los capitales a los menos pueden crearse y mul-
tiplicarse hasta un grado que todavía no puede con-
cebir el entendimiento humano, y por mucho que se
supongan existentes, pueden aun formarse otros, pe-
ro las tierras no son susceptibles de aumento, y --
ellas han de ser siempre las mismas; de los cual re-
sulta que si una comunidad poderosa y respetada co-
mo lo es la Iglesia, es habilitada para adquirir --
las, llegará el tiempo en que se haga dueña, y dé -
un golpe mortal a la población y riqueza pública. -
Si hay, pues, razón para fijar la cuota o valor de-
los capitales a que pueden extenderse su propiedad,
la hay mayor y más fuerte prohibirle la adquisi ---
ción de tierras o bienes raíces".

"Ahora bien: La Iglesia como poseedora de los bie -
nes temporales, no es otra cosa, según se ha proba-
do ya, que una comunidad política; luego es cierto-
que puede ser privada de la administración y propie-
dad de ellos cuando así lo exija la convención públi

ca"

"Hemos llegado al fin de este escrito, en el cual se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporales, - lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia: que esta, considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlo ni pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos-civiles: que como comunidad política pueda adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo - el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, el civil: que a virtud de este derecho la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica - las leyes que tuviere por convenientes sobre adquisición administración e inversión de bienes eclesiásticos: que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos".

"El clero probablemente se resentirá de la resolución que se ha dado a las cuestiones propuestas, pero es necesario por el interés de las naciones y de la misma religión, que lo tienen muy grande en una -

materia de tanta trascendencia para la prosperidad pública, como lo es la de los bienes eclesiásticos, fijar sus derechos y dar a conocer sus obligaciones. Los uno y las otras se hallan consignados en el pasaje de Evangelio, que ha ministrado el epígrafe para esta disertación: ¿de quien es este busto?, preguntó Jesucristo a los fariseos que le consultaban si sería lícito pagar el tributo al César. Del César, le respondieron éstos. Pues devolved al César, continuó el Salvador, lo que es del César y dad a Dios lo que es de Dios. Devolved, dice S. Juan Crisostomo interpretando este pasaje, - por que del César lo habéis recibido".

"Así podemos decir al clero: Restituid al César, - y en su persona a la autoridad civil de que es depositario, lo que está designado por la moneda, es decir, los bienes temporales que ella representa: - hacedlo cuando os lo pidiere como lo hizo Jesucristo cuando le pedían la capitación los recaudadores del tributo, y quedaos con lo que es de Dios, es - decir, con los bienes espirituales y las llaves -- del reino de los cielos. No pretendáis apoderaros de los reinos y bienes de la tierra, ni suscitar - dudas maliciosas para no entregar éstos: imitad -

el desprendimiento de Jesucristo, y seguid su -- ejemplo cumpliendo lisa y llanamente con el precepto de devolverlos. Así seréis menos ricos, pero más semejantes al Divino Salvador, que protestó repetidamente no ser su reino de este mundo, sino puramente espiritual". (24)

Constituye el trabajo en estudio el antecedente legal y político de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos.

2.- IDEAS AGRARIAS DE PONCIANO ARRIAGA.

Originario de San Luis Potosí, nació en el año de 1811, murió a la edad de 54 años, sus ideas en materia agraria constituyen un antecedente de la actual reforma agraria y quedaron plasmadas en su discurso ante el Congreso Constituyente de 23 de junio de 1856, para la expedición de una Ley Agraria.

En su voto particular sobre el derecho de propiedad, expone con claridad la situación en que se encontraba el hombre del campo en aquella época y al respecto, precisó que:

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar

subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida la mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo".

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

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

"Se proclaman ideas y se olvidan las cosas. ----
 ... Nos divagamos en la discusión de derecho y -
 ponemos aparte los hechos positivos. La constitución
 debiera ser la ley de la tierra, pero no se
 constituye ni se examina el estado de la tierra". (25)

Con esta exposición, Ponciano Arriaga describió la realidad -
 del hombre del campo, la desigualdad existente en el país origina-
 da fundamentalmente por la concentración de la propiedad de la tierra
 rra, pero a pesar de ello, Arriaga no estaba en contra de la pro-
 piedad privada ya que al respecto señaló que:

"En el estado presente, nosotros reconocemos el--
 derecho de propiedad y les reconocemos inviolable.
 Si su organización en el país presenta infinitos-
 abusos, convendrá desterrarlos; pero destruir el-
 derecho, proscribir la idea de propiedad, no solo
 es temerario, sino imposible..."

"La propiedad es sagrada, porque representa el de
 recho de la persona misma. El primer acto del pen
 samiento libre y personal es un acto de propiedad.
 Nuestra primera propiedad es nosotros mismos, ---
 nuestro yo, nuestra libertad, nuestro pensamiento.
 Todas las otras propiedades derivan de aquella y-

la reflejan". (26)

En lo que si estaba en contra era en lo relativo a la mal organización de la propiedad y precisaba que:

"... Es necesario, no destruir la propiedad, esto sería absurdo; sino por el contrario, generalizarla, aboliendo el privilegio antiguo, porque este privilegio hace imposible el derecho racional... Y como ese privilegio está fundado, no sobre el indestructible principio de la propiedad, sino en la organización social de la propiedad -- que concede el suelo a un pequeño número de individuos, será necesario cambiar solamente la organización de la propiedad, que es por naturaleza variable como expresión del orden social en cuanto a la materia". (27)

Finalmente, Ponciano Arriaga, concreta los puntos fundamentales de su Ley en la siguiente forma:

"I.- El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contrario al bien público y a la índole del gobierno republicano la existen -

cia de grandes posesiones territoriales en poder de una o de pocas personas;

II.- Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas, quince leguas cuadradas. Los poseedores de haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente y si no lo hicieren no tendrán derecho de quejarse por los daños causados por quienes metan ganados o se aprovechen de los frutos naturales;

III.- Si transcurrido un año permanecen incultas o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos;

IV.- Los terrenos de fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión serán declarados baldíos si no se cultivan en dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que quince leguas;

V.- Las ventas de terrenos menores de quince leguas serán libres de todo impuesto;

VI.- El propietario que quisiera una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición excedente;

VII.- Quedan abolidas las vinculaciones y las adju-

dicaciones de manos muertas;

VIII.- Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteútico;

IX.- Cuando en una finca estuviere abandonada alguna riqueza conocida que no se explotare, deberá adjudicarse el derecho de hacerlo al denunciante;

X.- Quedan exentos de cualquier contribución los -- habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos". (28)

3.- IDEAS AGRARIAS DE ISIDORO OLVERA

Constituyente de 1856-1857, preocupado por la distribución territorial, secunda con su ideal a Ponciano Arriaga y Castillo Velasco y en apoyo a ellos, ante el Congreso expuso que: "Ni el pueblo -- ni los mismos peticionarios creen en la legalidad con que posee una buena parte de los propietarios de la República; porque basta comparar lo que hoy tienen los pueblos con lo que tenían según la tradición, después de la conquista, para concluir que ha habido en verdad una escandalosa usurpación; y basta también fijar un poco la -- vista en la degradación de las aldeas y en la miseria de sus moradores, para reconocer que no está muy recargado el cuadro que presen-

tan en su parte expositiva los apreciables compañeros de comisión que he nombrado al principio". (29)

En su proyecto de Ley Orgánica que arregla la propiedad territorial en toda la República, en la parte considerativa, Isidoro Olvera señala:

"Que una inmensa extensión del terreno se halla estancada en manos que descuidan de su cultivo y de la explotación de sus riquezas naturales, con lo -- que se perjudica gravemente a la agricultura, a la industria, al comercio, se priva de esos medios de subsistencia a la clase trabajadora y se detiene el progreso del país".

"Que es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales".

"Que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fondo legal y el agua potable de la poblaciones".

"Que los derechos conculcados de los pueblos son -- causa de litigios que producen sus ruinas y la de los propietarios, quitan el tiempo a los tribunales y desacreditan la administración de justicia". (30)

La Ley Orgánica, consta de 20 artículos, los 5 primeros son - los que por su contenido reflejan el pensamiento medular de su autor, ya que lo que a él le interesaba, era por una parte, evitar - la concentración de la tierra en grandes latifundios improductivos y por otra, lograr el aumento de la producción nacional y en los - dos primeros artículos de su Ley establecía que "En lo sucesivo -- ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terre nos de labor, o veinte de esa, podrá hacer nueva adquisición...". - "Los que en la gran meseta central de la República, posean más de diez leguas cuadradas, pagarán anualmente sobre la contribución -- que estén causando, un dos por ciento del valor del exceso..."; -- además le preocupaba a Olvera las precarias condiciones de vida de los pequeños núcleos de población y trata de remediarlos por medio de ordenamientos en los cuales se advierte una actitud conciliado- ra por lo que en su ley establecía que:

"3o.- Los propietarios de aguas, aunque posean con - título legítimo, no podrán negar a los pueblos colin dantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la can tidad que, a juicio de peritos, sea necesaria para - el uso potable de las poblaciones pero los acueduc - tos y cañerías serán de cuenta de éstas, lo mismo que su conservación y reposición".

"4o.- Los propietarios de montes tampoco podrán negar

leña, para solo el uso culinario, a las poblaciones que carezcan de ellas, o no puedan comprarla en un lugar cercano. A juicio también de peritos se fijará la cantidad que necesita cada población y la indemnización módica que deba dársele al propietario".

"So.- Los bienes cuya posesión no estribe en título primitivos legítimos, pertenecen a la nación en los términos que dispone esta Ley". (31)

4.- : IDEAS AGRARIAS DE CASTILLO VELASCO

José María Castillo Velasco, fue uno de los diputados al Congreso Extraordinario Constituyente, que participaron en la elaboración del proyecto de la Carta Magna, defendió vigorosamente a la clase más débil de la sociedad y de modo particular y con palabras encendidas a los indígenas, creía que en el reparto de la tierra se encontraba la solución de casi todos los problemas nacionales, en su discurso ante el congreso propuso adiciones a la Constitución y expuso:

"¿Quién de vosotros, señores diputados, no ha visto establecido a la falda de un monte rico en maderas y aguas a un puñado de habitantes reducido a la indigencia por usurpadores propietarios que los obli-

gan a conquistar por la fuerza, o adquirir humillándose con las precauciones que toma un ladrón, algunos haces de leña con que preparar los alimentos necesarios a la vida, o encender el fuego que reanimen los entumecidos miembros de sus pequeños hijos? ¿No es hasta vergonzoso para nuestro país que haya en el pueblo cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una cementera, cuando el territorio nacional puede mantener muchos millones de habitantes más que los que -- ahora cuenta? ¿No es vergonzoso para nosotros, liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, -- cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos, y se proveía a sus necesidades? ¿Cuál es el origen de la guerra de castas que incesantemente nos amenaza, y que sería al aprobio y la ruina del país, si no es ese estado de mendicidad a que han llegado los pueblos indígenas?".

"Para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pueblos es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuantos

sean necesarios para que palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla".

"La Constitución que remedie estos males, el Código fundamental que haga sentir sus beneficios efectos - allí en esas poblaciones desgraciadas, en que el --- hombre no es dueño ni de su propio hogar, y en que - para usar del camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del -- suelo, esa constitución vivirá, señores diputados, - no lo dudéis".

"Hay en nuestra República, Señores, una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, - y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos".

"Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y miseria".

"Hombres que para alimentar a su familia tienen que venderse ellos y sus hijos al despiadado propietario de una finca rústica: que nacen y viven y mueren agobiados por el despotismo de sus amos: que al capricho de éstos se ven obligados a abandonar el lugar - en que reposan los huesos de sus mayores y a peregrin

nar de hacienda en hacienda, sin hallar ni abrigo, - ni socorro, ni trabajo, porque el indio despedido de una de ellas está como excomulgado para todas: hombres que no reciben en herencia más que las deudas - que sus padres contrajeron con el hacendado".

"Hombres desgraciados que se creen felices cuando -- pueden convertirse en bestias de carga, a trueque de libertarse del yugo de sus señores, de esa criminal-tlapixquera, de esa humillante picota, de ese despotismo en el comercio, de tanta vejación, en fin, como han sufrido y sufren aún".

"Y esta raza, a pesar de tanta infelicidad y de tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos a estos hombres del estado en que se encuentran y -- proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración".

"¿Cómo puede concebirse una república en que el mayor número de sus habitantes, que son los indígenas, están reducidos a esa desgracia y a esa humillación que he bosquejado apenas y que vosotros conocéis muy bien? ¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudada-

nos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo? ¿Cómo ha de existir una república, cuyo mayor número de habitantes ni produce ni consume? Que el poder de vuestra palabra, señores diputados, rehabilite a esa raza desgraciada, y habréis destruído -- uno de los grandes focos de disolución que amenazan de muerte a la República, y habréis creado recursos -- para su hacienda, y habréis aumentado su población como por encanto".

"Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación -- para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. Y siendo esto así ¿Por qué ha de perder la patria, el trabajo y la inteligencia y la producción de tantos -- de sus hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y -- en la infelicidad?. Para cortar tantos males no hay -- en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él".

"No puede ser justo que se prive a ningún hombre del -- ejercicio del derecho de propiedad que tiene por su -- misma organización física y moral".

"Pero no sólo para los indios será provechoso este re-

partimiento de la propiedad, sino para nuestra llamada clase media, porque es notable que el pauperismo entre nosotros corroe y aniquila a los indígenas y a esa clase. ¡Oh; si se abriera este campo nuevo a la actividad de los hombres de la llamada clase media, - no se vería en las poblaciones el hacinamiento de -- profesionistas que ha acabado por hacer que su ejercicio sea verdaderamente oneroso para la sociedad. - Por más que se tema a las cuestiones de propiedad, - es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, - y es preciso también confesar que en los pueblos nos han enviado aquí no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de --- ellos",

"El Proyecto de adiciones es el siguiente:

"Ad. 3a.- Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene el derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, y por el --- cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, - una pensión que no exceda del tres por ciento anual sobre el valor del terreno. Los Estados emplearán pa - ra este efecto los terrenos baldíos que haya en su -

territorio y las tierras de cofradía, comprando, si -
necesario fuere, a los particulares, y reconociendo -
el valor de las tierras de cofradía y de particulares
sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientr
tras no se pueda redimir el capital". (32)

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- 23.- LEMUS GARCIA, Raúl. DERECHO AGRARIO MEXICANO. (Sinopsis histórica) Edif. LIMSA, México, 1978. Pág. 190.
- 24.- MORA, José María Luis. OBRAS SUELTAS. París, 1837, Págs. 226, 227, 250 y 251. Citada por JESUS SILVA HERZOG, EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA. Ed. F.C.E., México, 1959, Págs. 54 a 57.
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1979. Ed. Porrúa, S.A., México 1980, Págs. 537 y 574.
- 26.- TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. Págs. 577 y 582.
- 27.- TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. Pág. 592.
- 28.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1964, Pág. 164.
- 29.- ZARCO, Francisco. HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO-- CONSTITUYENTE DE 1856 y 1857. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, Ob. Cit. por JESUS SILVA HERZOG, Pág. 81.
- 30.- ZARCO, Francisco, Tomo II, Págs. 99-102. citado por SILVA HERZOG, Jesús. Ob. Cit. Pág. 82.
- 31.- SILVA HERZOG, Jesús. Ob. Cit. Págs. 82 y 83.
- 32.- SILVA HERZOG, Jesús, Ob. Cit., Págs. 77, 78 y 79.

C A P I T U L O I I I
= = = = =

1.- PLAN DE SIERRA GORDA.

2.- PLAN DE SAN LUIS POTOSI.

3.- PLAN DE AYALA

4.- PLAN DE GUADALUPE.

5.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

6.- LEY AGRARIA DEL VILLISMO.

C A P I T U L O I I I

1.- PLAN DE LA SIERRA GORDA

En el año de 1849, en la región llamada "Sierra Gorda", en los límites de Querétaro y San Luis Potosí, un contingente campesino al mando de Eleuterio Quiroz, tomó la población de Río Verde en los primeros días de marzo del año citado, permaneciendo en ella durante tres meses, abandonándola al aproximarse una fuerte columna del gobierno, quien los persiguió y derrotó, aprehendiendo y fusilando al dirigente, logrando con ello, dispersar a aquél grupo de campesinos que lucharon sin éxito por una causa justa y noble.

Durante este movimiento, típicamente agrarista, los dirigentes lanzaron una proclama conocida como Plan de Sierra Gorda o -- "Plan Político y eminentemente Social proclamado en Río Verde, -- S.L.P., por el ejercicio regenerados de Sierra Gorda", que contiene preceptos agrarios muy importantes como son:

"Artículo 11.- Se eregirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el caso y los elementos de prosperidad necesarios y los legisladores arreglarán el modo y terminos de la distribución de tierras y la indemnización de los propietarios".

"Artículo 12.- Los arrendatarios de las haciendas y ranchos sembrarán las tierras a una renta moderada, y de ninguna manera ha partido, y los propietarios estarán obligados a repartir entre aquéllos los terrenos que no sembraren por su cuenta".

"Artículo 13.- Los arrendatarios no pagarán ninguna renta por pisage de casa, postura de animales de servicio, leña, maguey, tuna, lechugui - lla y demás frutos naturales del campo que consuman en sus familias".

"Artículo 14.- Ninguna faena harán los propios arrendatarios ni servicio alguno, que no sea -- justamente pagado".

"Artículo 15.- Los peones y alquilados que ocuparen los propietarios serán satisfechos con su trabajo en dinero o en efectos de buena calidad y a precios corrientes de plaza". (33)

2.- PLAN DE SAN LUIS POTOSI

De 1876 a 1910 el país fue gobernado por una secta militar encabezada por Porfirio Díaz, Durante ese período se consumió la expropiación de las tierras de los pueblos, se consolidó el poder fe

dal con tintes sangrientos, durante todo el período se gobernó de hecho como una monarquía y la constitución de 1857, fue letra muerta, fue, por lo tanto, un gobierno terrateniente, en el cual el latifundismo se realizó sobre de la concentración feudal de la tierra, incrementada por el movimiento de reforma, las compañías deslindadoras fueron el instrumento que durante el régimen porfirista, utilizaron unos cuantos para apoderarse de las tierras, el problema de la colonización no se resolvió de manera satisfactoria y fue un fracaso. Estas condiciones aunadas al bajo desarrollo del capital industrial, la explotación feroz del trabajo y la falta de libertades en la población, provocaron la aparición de una revolución que habría de barrer con el viejo régimen y habría de pasar a uno nuevo.

Esta revolución tiene como punto de partida el Plan de San Luis Potosí fechado el 5 de octubre de 1910, en el se contiene el más grande problema de toda la Revolución Mexicana, el problema agrario: El plan consta de once artículos y cuatro transitorios y termina con un llamado a todos los ciudadanos por parte de Francisco I. Madero quien hace un análisis público de la dictadura y gobierno de Porfirio Díaz, el contenido del plan es fundamentalmente político y sus artículos de mayor relevancia establecen: en el artículo primero se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año; en el artículo segundo se desconoce el gobierno de General Díaz, así como a todas las autoridades cuyo po-

der debe dimanar del voto popular; el artículo cuarto consagra el principio de la no reelección; el quinto se declara a Madero Presidente provisional; el artículo séptimo, señala el día 20 de noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas y el más importante para nuestro estudio lo es el artículo tercero en su párrafo tercero ya que en el aparece el problema agrario que al respecto - señala:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, ha sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores -- los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisionales disposiciones y fallos, y se exigirá a -- los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso que los terrenos hayan pasado a tercera -- persona antes de la promulgación de este plan, -- los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó-

el despojo".

Este artículo ya transcrito, le otorgó una bandera a la revolución e influyó para que los campesinos, despojados de sus -- tierras se sumaran al movimiento revolucionario. (34)

3.- PLAN DE AYALA

Efectivamente, el Plan de San Luis Potosí, constituyó la bandera de los campesinos despojados de sus tierras, que se levantaron en armas, movidos por las promesas agrarias contenidas en dicho plan, sin embargo el reparto y restitución de tierras no se -- cumplió, debido a que Francisco I. Madero "pensaba que la revolución se había hecho solo para reconquistar las libertades suprimidas por la dictadura y no para realizar la reforma agraria; ya que según él, la libertad por si solo resolvería todos los problemas. (35)

En estas condiciones y sintiéndose engañados, los campesinos del sur, encabezados por Emiliano Zapata, promulgan el 28 de noviembre de 1911, el Plan de Ayala, en el cual se asienta que --- Francisco I. Madero había traicionado los principios de la Revolución y que trataba de acallar por medio de la fuerza bruta a los pueblos que exigían el cumplimiento del Plan de San Luis, así mis-

mo de que el Presidente Madero habia hecho del sufragio efectivo - una sangrienta burla al pueblo, ya que habia impuesto contra su vo luntad, en la vicepresidencia de la república al Lic. José María - Pino Suárez, y a gobernadores de los estados como el General Ambro sio Figueroa, verdugo y tirano del pueblo de Morelos, ya entrado - en contubernio escandaloso con el partido científico, hacendados - feudales y caciques opresores enemigos de la revolución, y final - mente consideraban a Francisco I. Madero, traidor, inepto e inca - paz para gobernar, así mismo se desconocía por medio de este Plan a Madero como jefe de la revolución y como presidente de la Repú - blica; por otra parte se reconocía como Jefe de la Revolución li - bertadora al General Pascual Orozco y en caso de no aceptar lo --- substituiría el General Emiliano Zapata y hacen suyo el Plan de -- San Luis Potosí, con las adiciones que a continuación se expresan:

"6.- Como parte adicional del Plan que invoca-- mos, hacemos constar: que los terrenos, montes- y aguas que hayan usurpado los hacendados, cien- tíficos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de - esos bienes inmuebles desde luego los pueblos - o ciudadanos que tengan sus títulos corres --- pondientes de esas propiedades, de las cuales - han sido despojados, por mala fé de nuestros --

opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

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

"8.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos -- terceras partes que a ellos correspondan se des

tinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan".

"9.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán -- las leyes de desamortización según lo convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los despotas y conservadores que en todo tiempo han -- pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso". (36)

Este plan dió a la Revolución su contenido social y es reflejo fiel de las aspiraciones de la gran mayoría del pueblo mexicano "Nada falta en ese plan: la confusa situación política, creada por los extravíos y la inconsecuencia de Madero, está allí descrita con la claridad y sencillez necesaria para hacerla accesible a la mente de los hombres indoctos y sin cultura literaria, a quienes va principalmente dirigido. El capítulo social está redactado en forma de -- tal modo contundente y precisa, que no puede dar lugar a tergiversaciones ni a dudas; se devolverán las tierras a los pueblos conforme a sus títulos, se expropiará una parte de los latifundios para --- crear la pequeña propiedad, establecer colonias y dotar a los pue -

blos de fondo legal, ejidos y terrenos de labor; se nacionaliza -- rán las haciendas de quienes se hayan confabulado contra la Revolución; se procurará en una palabra fincar sobre sólidas bases el -- bienestar y la prosperidad del pueblo de México". (37)

Restituir las tierras usurpadas, dotar de ellas a los pueblos y ciudadanos que carecen de las mismas, son la principal ideología del Plan de Ayala, para los primeros basta la simple presentación de los títulos que definían sus derechos y para los segundos era - necesaria la expropiación previa indemnización de la tercera parte de los monopolios a los poderosos propietarios de las tierra, es - decir, este Plan constituye un auténtico principio de Justicia Social que posteriormente influyó para la confección y redacción del Artículo 27 de la Constitución de 1917.

4.- PLAN DE GUADALUPE.

Suscrito en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, contiene siete disposiciones y tenía por objeto derrocar del poder a Victoriano Huerta, los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y los Gobiernos de los estados que reconocían a Huerta, a fin de restablecer el orden constitucional, éste plan fue declarado subsistente por decreto expedido en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, hasta en tanto se restablezca el imperio-

de la constitución, haciendo adiciones al Plan de Guadalupe con importantes reformas sociales, mismas que se señalan en los artículos 2o. y 3o. del decreto, dichos artículos en los referentes al problema agrario establecen;

"Art. 2o.- El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha....; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y devolviendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados;...."

"Art. 3o.- Para continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado....; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos...." (38)

5.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

En cumplimiento al decreto del 12 de diciembre de 1914, Ve

nustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y -
encargado del Poder Ejecutivo, mediante decreto de 6 de enero de -
1915, declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y --
montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a -
lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856, consta de nueve --
considerandos, 12 artículos y señala su vigencia desde la fecha de
su publicación y mientras no concluye la guerra civil.

En la parte considerativa señala que "una de las causas más -
generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas-
de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comu
nal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Go -
bierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase -
indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio -
de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y -
reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los veci -
nos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuan -
tos especuladores"; "Que el despojo de los referidos terrenos se -
hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por
las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes men
cionadas, sino por concesiones, composiciones o ventas concertadas-
con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeo y des
linde, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o -
demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas es-

tas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años -- pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia; "Que, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos", y que por tal motivo, "es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia", y que en caso de que "no pueda reabilizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o -- los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en -- fin, por cualquier otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, -- ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe -- subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;" "Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que --

fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;" (39)

Los Artículos que componen el decreto en estudio establecen:

El artículo primero declara nulos todos los actos de autoridad tanto locales como federales que en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, tuvieron por objeto el despojo de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; el Artículo tercero prevee la dotación de tierras para el caso en que los pueblos que necesitanlas no puedan lograr la restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados expropiándose para tal efecto, por cuenta del gobierno nacional, el terrenos indispensable del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados; el Artículo cuarto del decreto crea una Comisión Nacional Agraria compuesta de nueve personas, presidida por el Secretario de Fomento, y que tendrá las funciones que se especifican en el Artículo noveno del mismo decreto; crea una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio de la República, compuesta por cinco personas y que queda subordinada a -

la Comisión Nacional Agraria (Art. 5o.); crea los Comités Particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno y dependerán de la Comisión Local Agraria respectiva (Art. 5o).

Del artículo sexto al décimo constituye lo que en este caso sería la Ley Procesal, tanto para los solicitantes de restitución, como de dotación de tierras, habiendo sido reformados los procedimientos establecidos por los artículos 7o., 8o. y 9o. por Decreto de 19 de septiembre de 1916.

El artículo once establece la creación de una Ley Reglamentaria y el doce, faculta a los gobiernos de los estados, o en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del poder ejecutivo, a nombrar a las comisiones locales agrarias y los comités particulares ejecutivos.

Por acuerdo del Ejecutivo Federal del 26 de enero de 1916, se establece que la Ley antes citado "se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la república o a la dotación de ellos a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el ejecutivo de la Nación aún no legisla", mediante este acuerdo se le dá el carácter federal a la ley -

de 6 de enero y establece la jurisdicción de las Comisiones Agrarias, ordenándose que sólo deberán dar entrada a las solicitudes que se ajusten a los términos del Art. 60. de la mencionada Ley.

Posteriormente, por Decreto de 19 de septiembre de 1916, se reforman los artículos 70., 80. y 90., en virtud de que en la aplicación y práctica de los procedimientos originalmente establecidos se presentaron dificultades en la solución del problema agrario, por lo que "para evitar esas dificultades y ser más firme y valedera la protección a los pueblos, conviene que las entregas y posesión de tierras que se les confieran, sea a título de lo de restitución o de dotación, no sean provisionales definitivas, como consecuencia de una resolución deliberada, pronunciada con pleno conocimiento de causa". Que para ese efecto procede modificar el procedimiento establecido en los preceptos legales enunciados, de tal manera que, antes de ejecutarse una resolución, haya pasado por el conocimiento de la Comisión Nacional Agraria y por la revisión de la Primera Jefatura." (40)

Esta Ley fue elevada a rango Constitucional por el Artículo-27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1917, en donde se establece que continuará en vigor como Ley Constitucional y finalmente fue abrogada al reformarse dicho artículo por Decreto de 9 de enero de 1934.

6. - LEY AGRARIA DEL VILLISYO.

Expedida el 24 de mayo de 1915, significa la concepción opuesta de como los campesinos del norte del país entendían el problema agrario, ya que mientras para los del sur la principal preocupación era la restitución y la dotación de tierras, para los del norte la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades, con la superficie suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos bastantes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso, "Se aspiraba, por lo tanto, no a la parcela paupérrima del ejido, sino a la posesión de una unidad agrícola que mereciera el nombre de rancho aspiración suprema de todo hombre de campo... más deseoso de ejercitar en plenitud las funciones de libre propietario, exigía él para sí una porción de tierra de regular extensión, que le perteneciese en pleno y completo dominio, sin las restricciones o textativas que impone la estructuración de la tradicional comuna indígena, aspiraba a poder explotar y cultivar a sus anchas el lote de terreno que en el reparto agrario se le asignase, con el derecho, inclusive, de poder venderlo enajenarlo o de imponerle los gravámenes que la adquisición de fondos o la contratación de préstamos exigiese." (41)

En la exposición de motivos se hace notar que -

"La gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes; dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos" "la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría, es causa de -- que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno y de que, en la mayoría de los casos, sea el cultivo tan deficiente, que la producción agrícola nacional no baste a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de los recursos naturales del país redunda en perjuicio de la mayoría del pueblo". (42)

El Artículo 1o. de la Ley General Agraria del Villismo, establece que es incompatible con la paz y la prosperidad de la república, la existencia de grandes propiedades territoriales y que por lo tanto en los tres primeros meses de expedida esta Ley, los gobiernos de los estados procederán a fijar la superficie máxima de tierra que dentro de sus respectivos territorios pueda ser poseída por un sólo dueño: el artículo 2o., señala que para fijar el límite de la superficie máxima que se indica en el artículo anterior deberá -

tomarse en consideración la calidad de las tierras, así como la densidad de su población; el Art., 3o., declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, - en la porción excedente del límite que se fije y dichos excedentes se expropiarán mediante indemnización; El Art. 4o., establece que se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirirlos; El Art. 5o., declara de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados; El Art. 6o., establece la expropiación de aguas en la cantidad que no fuere aprovechada por su dueño. El Art. 7o., señala la forma de como realizarán las expropiaciones parciales de tierras; del Art. 8o. al 11o. se regula lo referente a las expropiaciones y pago de indemnizaciones; - los artículos 12o. y 13o., regulan el fraccionamiento, en lotes, de las tierras expropiadas, así como la forma de enajenarse; El Art. 14o. establece que los gobiernos de los Estados modificarán las leyes locales sobre aparcería en el sentido de asegurar los derechos de los aparceros; El Art. 15o. declara de jurisdicción de los estados, las aguas fluviales de carácter no permanente que no formen parte de límites con un país vecino o entre los estados mismos; El Art. 16o. señala que los Gobiernos de los Estados al expedir las leyes reglamentarias decretarán un revalúo fiscal o extraordinario de las fincas rústicas; El Art. 17o. establece la-

forma de constituir el patrimonio familiar, señalando que se considerará parte integrante del mismo, los lotes de 25 Has. o menos y que se hayan fraccionado conforme lo ordena esta ley; El Art. 180. faculta a las empresas agrícolas a obtener, previa autorización del Gobierno Federal, la posesión o adquisición de tierras - en la cantidad que autoriza la ley con la condición de que tengan el carácter de mexicanas; El Art. 190. establece la regularización de créditos agrícolas, colonización y vías generales de comunicación y; El Art. 200. declara nulas todas las operaciones que contravengan esta ley. (43)

Del contenido de esta ley y por lo expuesto en la exposición de motivos, se deduce que con el fraccionamiento de los latifundios y con la creación y el desarrollo de la pequeña propiedad se busca obtener una mejor y más abundante producción agrícola y --- "crear una clase media rural, constituida no ya por ejidatarios dedicados casi exclusivamente al autoconsumo, sino por esos dinámicos agricultores que en nuestro país se conocen con el expresivo nombre de "rancheros", que no contentándose con producir lo estrictamente necesario para su subsistencia aspiran a proveer a la economía nacional de todos los productos alimenticios y de toda la materia prima que aquélla necesita para el bienestar, la eficiente nutrición y el anhelado progreso de los habitantes de la República, pobres y ricos, proletarios y poseyentes. (44)

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- 33.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Ob. Cit., Pág. 163.
- 34.- FABILA, Manuel. Opus Cit. Págs. 209 y 213.
- 35.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. LA REVOLUCION AGRARIA DEL SUR Y EMILIO ZAPATA SU CAUDILLO. México, 1976, Pág. 93.
- 36.- FABILA, Manuel. Op. Cit., Págs. 215 y 216.
- 37.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. Op. Cit., Págs. 108 y 109.
- 38.- FABILA, Manuel. Ob. Cit., Págs. 257 y 258.
- 39.- FABILA, Manuel. Ob. Cit. Págs. 270, 271 y 272.
- 40.- FABILA, Manuel. Ob. Cit., Pág. 296.
- 41.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. LA CUESTION AGRARIA EN MEXICO México, D.F., 1976, Ed. "El Caballito", Págs. 29 y 30.
- 42.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. "LA CUEST...." Ob. Cit., Pág. 35.
- 43.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. "LA CUEST...." Ob. Cit., Págs. 30 a 35.
- 44.- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. "LA CUEST...." Ob. Cit., Pág. 36.

C A P I T U L O I V
= = = = =

- 1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.
- 2.- EL DERECHO SOCIAL.
- 3.- REFORMAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- 4.- PRECEPTOS AGRARIOS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- 5.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

CAPITULO IV
=====

1.- LA CONSTITUCION DE 1917.

1.- El principio fundamental de la Constitución de 1917. --
El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en --
Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley --
Constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció además, en -
materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación
de muchos y la crítica de quienes vieron lesionados sus intereses
por la nueva legislación o la juzgan haciendo caso omiso de sus -
antecedentes. (45)

El artículo 27 constitucional considera el problema agrario-
en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de princi -
pios generales que habrán de servir de norma para la redistribu -
ción del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la pro -
piedad rústica.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos puntos -
de vista, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas,
minas, petróleo, etc.; pero nosotros nos ocuparemos de él sólo en
cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

Establece como principio central, que la propiedad de las tie

rras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden de 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". Este precepto se apoya en la llamada teoría patrimonialista del Estado, según la cual los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedades privadas y con este carácter los conservaron hasta la Independencia, por virtud de la cual el nuevo estado libre y soberano que pasó a ser la República Mexicana sucedió a -- los reyes de España en sus derechos, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio -- que los de cualquier otro país sobre el suyo.

1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2.- Dotación de Tierras a los núcleos de población necesarios.

3.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad

2.- Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la Propiedad Territorial. "La Nación dice el artículo 27 en su parte relativa, tendrá en todo tiempo 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 aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les 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".

Esta disposición causó profunda alarma a raíz de expedido el Código que contiene y dió motivo a censuras acres de parte de los juristas que consideran intocables determinados conceptos de Derecho.

Sin embargo, para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto constitucional, es indispensable tener en cuenta más que la teoría abstracta, las circunstancias y la necesidad de la población para la cual se dicta.

Hemos visto, al tratar del origen y desarrollo del problema agrario de México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de las innumerables revoluciones que han agitado el país.

La miseria de los proletarios del campo, la cuestión agraria - dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares, es algo que afecta vitalmente a toda la sociedad y por ello hemos visto -- que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; pero la codicia y -- los intereses de una minoría poderosa desvirtuaron siempre, en la práctica, los buenos deseos expresados en leyes innumerables. Era necesario, por tanto, establecer de manera definitiva, en un mandato constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Era preciso, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

2.- EL DERECHO SOCIAL

1.- CONCEPTO ORIGINAL DE DERECHO SOCIAL.

EL DERECHO SOCIAL NACIO TEORICAMENTE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856 - 1857.

Originalmente "el Nigromante", estructura una idea que recogemos como un precioso legado para la posteridad, en la cual se precisa de manera genial el concepto de Derecho Social para proteger por medios jurídicos a los menores, mujeres, hijos abandonados, huérfanos, jornaleros, o sea los trabajadores; es decir a todos los explotados, para llegar en el futuro a la reivindicación de los derechos del proletariado; así se concibe la idea del Derecho Social, expuesta por don IGNACIO RAMIREZ, en sendas cátedras parlamentarias que sus contemporáneos no entendían, por que vivían dentro de un tradicionalismo jurídico, que no les permitía menospreciar los principios igualitarios del derecho que regía en la época y menos prohijar nuevos conceptos progenistas que discreparían visiblemente al ser tutelados con la fuerza de la autoridad y conforme a un sistema legal que protegiera también a los débiles o necesitados de pan y tierra frente a los fuertes explotados y terratenientes.

No queremos, por tanto, dejar de subrayar la idea del ilustre don IGNACIO para estampar concretamente en estas páginas la nitidez de su pensamiento y su avanzada proyección social. En efecto para --

"El Nigromante" el Derecho Social se constituye con el establecimiento de los principios protectores de los débiles y de los trabajadores hasta hacerlo extensivo expresamente a hijos abandonados, mujeres, huérfanos, a todo ese proletariado que requiere de tutela, a fin de que algún día puedan ser reivindicados sus derechos. Precisamente la Revolución Mexicana de 1910-1917, se encargó de darle vitalidad a esos principios, pues la brillantez de las ideas de RAMIREZ requiere coordinarlas con los conceptos de otros constituyentes de espíritu social levantado, que se preocuparon hondamente por el problema de la tierra, pero de ésta en su función social, para hacerla extensiva a todos los que trabajan, especialmente campesinos.

Fue, pues, IGNACIO RAMIREZ el que acuñó por vez primera en el vocabulario parlamentario el término Derecho Social como disciplina jurídica de grandes dimensiones para enfrentarla al derecho público y al derecho privado. Y desde entonces se prendió la antorcha del DERECHO SOCIAL.

DERECHO SOCIAL AGRARIO.

El Derecho Social Agrario en nuestro país con la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917, si más que nuestro más distinguidos especialistas en la materia; han confundido la natu

raleza de la disciplina considerándola como derecho público y desde luego advertimos que a pesar de que está en la Constitución Política no es derecho público sino Derecho Social por su naturaleza y destino, pues protege a campesinos, jornaleros del campo, ejidatarios y núcleos de población para su reivindicación económica. (46)

Los profesores ANGEL CASO Y LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, definen el derecho agrario como rama del derecho público, en los términos siguientes:

El primero expresa: "Es el conjunto de normas jurídicas que rigen las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas, en su aspecto objetivo, y el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas, en el aspecto subjetivo -- (Derecho Agrario, México, 1950).

El segundo también lo incluye dentro del derecho público diciendo: "El derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola (Síntesis del Derecho Agrario, México 1965).

MARTHA CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ acepta la definición de Mendieta,

expresando que el derecho agrario en nuestro país, es la parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, - todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamiento que es te sistema considera como agrícola, ganaderas y forestales y la me jor forma de llevarlas a cabo (Derecho Agrario Mexicano, 1964).

Por las opiniones que hemos vertido en capítulos anteriores, - nos sentimos obligados a definir el derecho agrario, conforme a su naturaleza social y por su contenido y destino, de la manera que - sigue:

Conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, - tutelan y reivindican a los campesinos, ejidatarios, comuneros, - jornaleros del campo, núcleos de población, a fin de adquirir las - tierras que necesitan para vivir de ellas y reivindicar sus dere - chos a las mismas, obteniéndolas para satisfacer sus necesidades vi tales.

Esta definición se complementa con la obligación que tiene el Estado de Derecho Social no sólo para intervenir en las dotaciones y restituciones de tierra, sino proporcionarles los elementos para que puedan trabajarlas en beneficio no sólo de los sujetos que --- hemos mencionado sino de la colectividad y de la propia nación, -- que hemos dicho muchas veces tiene la facultad de imponerle a la -

propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; - por lo que de aquí nacen derechos específicos de campesinos, jornaleros de campo, ejidatarios, comuneros y núcleos de población - que integran el Derecho Social Agrario con objeto de hacer efectivas las necesidades de los campesinos y a fin de que cooperen en el desarrollo económico de México.

En consecuencia, el Derecho Social Agrario como el Derecho Social del Trabajo son derechos de clase no sólo de proteger a -- los sujetos de estas disciplinas sino para reivindicarlos, a fin de que obtengan todos los satisfactores necesarios que corresponden a la dignidad de las personas, protegiéndolas y reivindicándolas a través de las normas e instrumentos de que dispone el Derecho Social Agrario.

En síntesis el Derecho Social Agrario es derecho exclusivo - de campesinos, jornaleros de campo, comuneros, ejidatarios y núcleos de población para obtener las tierras necesarias para cultivarlas y satisfacer las necesidades vitales y consiguientemente - contribuir al desarrollo económico-social de nuestro país. Así debe entenderse el Derecho Social Agrario, como rama del Derecho Social.

AUTONOMIA DEL DERECHO SOCIAL.

En el concepto de Autonomía tiene su origen en la antigüedad. Los griegos y los Romanos lo fundaban en la facultad que tenían -- los estados para gobernarse por sus propias leyes, de donde provienen las famosas autonomías regionales, provinciales y comunales; - pero en el campo del derecho clásico se hablaba de las autonomías de la voluntad, en relación con los particulares. Y frente a la autonomía del derecho público y privado surgió la autonomía del Derecho Social. Desde luego que las leyes de carácter público y privado a partir de la Constitución Mexicana de 1917, se estremecieron con nuevos estatutos de carácter social que por naturaleza de los mismos se les empezó a denominar sociales, incluyendo entre aquellos las materias de trabajo, previsión social, económicas, agrarias y otras ramas a las que ya hemos referido y tal vez con nuevas que se estructuren en el futuro. (47)

En relación con la autonomía del Derecho Social podemos distinguir las siguientes:

A).- AUTONOMIA LEGISLATIVA.

Desde que se promulgó la Constitución Mexicana de 1917, nació el derecho a la educación en el artículo 3o., en el 27 el derecho-

agrario, en el 28 derecho económico y en el 123 el derecho del - trabajo y de la previsión social, por lo que el conjunto de es - tos preceptos legales originados un nuevo derecho frente a las - garantías individuales y a las funciones del Estado, por cuyo mo - tivo en su comprensión general en su ideario y textos, en su des - tino y todos en su conjunto constituyeron la Declaración de Dere - chos Sociales y, por lo mismo, nació en la Ley Fundamental de la más alta categoría el Derecho Social, de donde proviene su auto - nomía.

B).- AUTONOMIA CIENTIFICA.

Del estudio e interpretación de las mencionadas normas, por parte de los juristas, sociólogos, economistas y fisiólogos, a - través de sus concepciones y discusiones e inclusive dentro de - la historia como ciencia, se advierte notoriamente que se han ex - puesto diversas tesis, doctrinas y teorías en relación con di - chos preceptos que en su conjunto forman un derecho nuevo que se conoce nacional e internacionalmente con el nombre de DERECHO SO - CIAL.

Por otra parte, se formaron especialidades de cada materia - por su contenido social y se auspicio la elaboración de teorías - contraídas al derecho clásico y, por su naturaleza, en abierta -

pugna frente al derecho público y privado, y desde que entraron en vigor los mencionados estatutos sociales, en la concepción de los mismos, en las interpretaciones de los juristas y tribunales, se fue desarrollando constantemente día con día, no sólo el alcance de las leyes sino la interpretación de las mismas, haciéndolas valer en las jurisdicciones sociales, que no deben confundirse -- con los clásicos tribunales judiciales.

3.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.- IMPERFECCION DE LA REFORMA. 2.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN NUEVO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. 3.- LAS NUEVAS AUTORIDADES AGRARIAS. 4.- CONFLICTOS POR LIMITES DE TIERRAS COMUNALES.

1.- Imperfección de la reforma. - Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 constitucional. Para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con distintos criterios; pero, de todos modos aparecían como resultado de críticas y estudios realizados -- sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria, tanteos, vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La reforma del ar

título 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales; parece como si sus autores hubiesen ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandamientos que contienen. No se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedad. (48)

En cambio, se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no deben figurar en los textos constitucionales, porque los procedimientos son los que requieran con más frecuencia al ser reformados para ajustarlos a las exigencias de la práctica y ya se sabe que la reforma de la Constitución ofrece mayores dificultades que la reforma de las leyes comunes.

Por lo que respecta a la construcción misma del artículo y a su redacción, se respetó en gran parte no obstante de que requería modificaciones indispensables; las variantes que se introdujeron sólo aumentan la obscuridad en el texto. Para que se vea hasta qué grado se descuidó este punto, nos bastará citar el párrafo en el que dice: "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las-

siguientes prescripciones": En seguida viene la misma enumeración que contenía el artículo 27 anterior; pero aumentada con una serie de incisos que nada tienen que ver con la capacidad para adquirir tierras y aguas, como el VIII, que se refiere a las nulidades; y el XI, en el que se crean las nuevas autoridades agrarias, y los números XII, XIII, XIV, XV y XVI, que se refieren al procedimiento agrario.

2.- La pequeña propiedad en el nuevo artículo 27 constitucional.- El artículo 27 de la Constitución, en su forma anterior, establecía el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual. En el nuevo artículo se mantiene ese respeto, pero con variantes esenciales: Sólo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. Así, pues, según el nuevo texto, se requieren dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias: Que sea agrícola y que esté en explotación. A las dudas existentes sobre la pequeña propiedad, vienen a sumarse las que se derivan de estas innovaciones.

¿Que debe entenderse por propiedad agrícola?

¿Será únicamente la destinada al cultivo de la tierra?

Una extensión de cincuenta hectáreas que su propietario tiene ocupada con un apiario o con una planta avícola, ¿puede considerarse pequeña propiedad agrícola?

Por lo que respecta a la explotación, surgen también diferentes cuestiones. Si el propietario de cincuenta hectáreas de tierra o de veinticinco no tiene, en un año, fondos para explotar su tierra ni encuentra quien la explote, puede aparecer inculta en el momento de una afección agraria, ¿es afectable?. Pensemos en los casos en que es necesario dejar que la tierra descance uno o dos años y en aquellos en que el propietario, por ejemplo de cien hectáreas de tierra, sólo ha cultivado, por falta de fondos o por cualquier otro motivo, la mitad o la tercera parte de su tierra.

¿En estos casos, la pequeña propiedad agrícola está o no en explotación?

A las leyes reglamentarias toca definir estos puntos de gran importancia, puesto que el nuevo artículo 27 establece que las autoridades agrarias son responsables por violaciones a la Constitución, en el caso de que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Desgraciadamente, el Código Agrario, primera ley reglamentaria del nuevo texto, nada dijo sobre estos problemas.

Nosotros creemos que a la expresión agrícola debe dársele el más amplio sentido, considerando como tal a toda la propiedad que esté destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura, o que son propios del campo.

En cuanto al requisito de la explotación, consideramos que entraña una reforma atinada, pues, como ya hemos expuesto en otra parte, el respeto a la pequeña propiedad no se establece por su extensión, sino atendiendo a los fines sociales que llena. Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no desempeña la función social que le está encomendada y, en consecuencia, faltando la razón por la cual se ordena se le respete, ese respeto, en lugar de ser útil a la sociedad, es nocivo. Pero sólo debe considerarse abandonada una pequeña propiedad que ha permanecido inculta durante dos años consecutivos, en su totalidad, o en más del cincuenta -- por ciento de su extensión agrícolamente aprovechable, sin causa justificada. En todo caso debe darse al pequeño propietario la oportunidad para que pruebe la causa.

3.- Las nuevas autoridades agrarias.- Otra de las reformas sustanciales que hicieron el artículo 27 constitucional, es la que se refiere a las autoridades agrarias. Considerándose incorporado al texto del antiguo artículo 27, el de la Ley de 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias eran las enumeradas en di

cha ley, de las cuales ya nos hemos ocupado en el lugar correspondiente. Según la reforma las autoridades agrarias son las siguientes:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Los Comités Particulares Ejecutivos.

Los Comisariados Ejidales.

Como se vé, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; sólo ha habido cambios de nombres y en forma de integrar los cuerpos de trámite. El Departamento Agrario y su Cuerpo Consultivo equivalente a la antigua Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas a las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en leyes anteriores.

La trascendencia de la reforma de este punto, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas por -

igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los campesinos. Se trata de romper así, la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que era de ellos mismos.

Sobre otras modificaciones de importancia que se introdujeron al artículo 27 constitucional, trataremos en los capítulos correspondientes.

4.- Conflicto por límites de tierras comunales.- El Departamento de Asuntos Indígenas sometió a la consideración del señor Presidente de la República, la conveniencia de reformar la fracción VII del artículo 27 constitucional, en el sentido de otorgar al Ejecutivo de la Unión la facultad de resolver los conflictos que se suscitan frecuentemente entre los pueblos rurales por límites de tierras comunales.

Es éste un problema que se advierte en los campos de México desde época inmemorial y cuya magnitud y trascendencia son en extremo graves, pues año con año, por motivo de límites, se registran en diversas partes de la República choques sangrientos entre los pueblos.

Dentro de nuestro régimen constitucional, corresponde a los Es

tados el conocimiento y resolución de todas las cuestiones relativas a límites que se susciten entre las poblaciones de su jurisdicción.- Usando de ese derecho, algunos Estados, como el de Michoacán, han expedido reglamentos o leyes para que conforme a sus disposiciones se arreglen los conflictos referidos pero la mayor parte de los Estados nada ha hecho sobre el particular y además, generalmente, en la solución de estos conflictos interviene más la política local que la justicia.

Por estas razones consideró el Departamento de Asuntos Indígenas la necesidad de expedir una legislación uniforme, de carácter federal, como reglamentaria de la disposición constitucional en la cual se declara la competencia del Ejecutivo de la Unión para resolver estos -- asuntos.

Un grupo de senadores acogió la idea y presentó un proyecto de - reformas a la fracción X del artículo 27 constitucional. Ese proyec- to después de haber sido modificado de acuerdo con observaciones --- hechas por el Departamento de Asuntos Indígenas, fue definitivamente- aprobado por el Consejo Federal y por la mayoría de las Legislaturas- de los Estados. En consecuencia el texto del artículo 27 constitucio- nal, en este punto, quedó reformado según la siguiente redacción:

"Los núcleos de población que de hecho o por de o por

derecho guarden el estado comunal, tendrán para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenecen o que se les hayan restituido o restituyeren". "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones - que por límites de terrenos comunales cualquiera -- que sea el origen de éstos se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará el conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición de Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia - de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará - el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias".

4.- PRECEPTOS AGRARIOS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios.

Para disponer en los términos de ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agríola con tierras y aguas que les 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 o no las tengan

en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (49)

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y de las aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. Por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal

de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes -- pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de estado, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, ---- Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, -- rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población, y

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde; transaccio-

nes, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de comun repartimiento o de cualquiera otra clase perteneciente a núcleos de población.

Quedan extenuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos o porque hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de considerárseles la extensión que necesiten y al efecto se expropiará por cuenta del gobierno federal, el terreno que basa a este fin, tomando del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de la dotación no deberá-

ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo.

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

a).- Una Dependencia del Ejecutivo Federal en -
cargada de la aplicación de las leyes agrarias -
y de su ejecución.

b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco --
personas que serán designadas por el Presidente
de la República y que tendrá las funciones que
las leyes orgánicas reglamentarias le fijen:

c).- Una Comisión Mixta compuesta de represen -
tantes iguales de la Federación de los gobier -
nos locales, y de un representante de los campe -
sinos, cuya designación se hará en los términos
que prevenga la ley reglamentaria respectiva, -
que funcionará en cada Estado y en el Distrito -
Federal con las atribuciones que las mismas le -
yes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

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

e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XIII.- La Dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República para que este dicte resolución como suprema autoridad agraria.

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no excede de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una -- hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, así mismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas de terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, -- vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. (50)

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- 45.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ob. Cit., Pág. 193.
- 46.- TRUEBA URBINA, Alberto. DERECHO SOCIAL MEXICANO. Editorial Porrúa, México, 1978, Págs. 105, 106 y 411.
- 47.- TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit., Pág. 295.
- 48.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ob. Cit., Pág. 239.
- 49.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COLECCION LEYES MEXICANAS, Editorial Mexicana, 1987, Pág. 16.
- 50.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. -- Ov. Cit., Pág. 23.

C A P I T U L O V
= = = = = = = = =

- 1.- EL AMPARO SOCIAL. AGRARIO.
- 2.- LA REPRESENTACION LEGAL.
- 3.- EL ACTO RECLAMADO.
- 4.- IRREGULARIDAD DE LA DEMANDA.
- 5.- EL INFORME JUSTIFICADO.
- 6.- SUPLENCIA DE LA QUEJA.
- 7.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

C A P I T U L O V .
= = = = =1.- EL AMPARO SOCIAL AGRARIO.

La idea de nuestro juicio de amparo ha dejado de tener una tónica exclusivamente individualista para asumir perfiles de institución social que imparte su tutela indiscriminadamente a todo sujeto moral o físico, de derecho privado, social o público en cuyo derribo cualquier acto de autoridad quebrante el régimen jurídico en que se estructura al ser del estado mexicano y en que se organizan y ordenan los múltiples y variados aspectos de su vida.

El juicio de amparo, incubado a mediados del siglo pasado dentro de una ideología individualista y liberal, ha tenido la virtud indisputable de haber amoldado su procedencia y su teleología a -- las radicales transformaciones que en distintas órdenes y aspectos sociales y económicos ha experimentado la pereene evolución de --- nuestro país.

Este fenómeno, positivamente sorprendente, ha sido auspiciado por la ductilidad natural de nuestro juicio, a cuya tutela se han incorporado sujetos que han ido surgiendo de la dinámica socio-económica de México y que, por el sólo hecho de aparecer dentro del - Estado, automáticamente adquieren la situación de "gobernados", so metidos al imperio o poder público estatal convirtiéndose en cen -

tro de imputación normativa de todo el sistema jurídico conforme - al cual ese imperio o poder debe desarrollarse para conservar su - legitimidad en el régimen de derecho dentro del que nuestro país - siempre ha deseado vivir durante todo el curso de su historia como nación independiente.

La condición de "gobernado" se traduce en la posibilidad siempre latente y abierta, de que cualquier sujeto dentro del estado y como centro de imputación normativa reciba en su esfera el impacto de algún acto de autoridad en que específicamente se revela el poder público o el imperio estatal; y como ese acto, para ser váli - do, debe encauzarse dentro de los cánones de la legalidad, es de - cir, dentro de los variados ordenamientos que deben regirlo, este - solo debe entrañar la garantía de que, únicamente cumpliéndolo la - autoridad u órgano estatal de que proceda puede legítimamente afec - tar al gobierno. Las garantías de éste estriban, por ende, en un - conjunto de normas jurídicas que sujetan al poder público y sin cuya observancia el acto de autoridad en el que éste se ejercite, carece de validez. No de otra manera puede concebirse la garantía - de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, pues los bienes jurídicos que resguarda y que son susceptibles de pertenecer a la esfera de diferentes tipos de "gobernados" (perso - na física o "individuo", persona moral de derecho privado, de de - recho social, organismo descentralizado y persona moral oficial),-

sólo pueden afectarse válidamente si el acto autoritario de afectación se ajusta a la norma que lo prevé y regula. De esta consideración se deduce que el disfrute o goce de tal garantía (para no referirnos sino a ella) es atribuible al cualesquiera de los sujetos enunciados, puesto que éstos son sus titulares, siendo el acto que la viole impugnabile en amparo por los afectados, independientemente de su índole singular. (51)

La potestad imperativa del estado puede desplegarse, en efectos frente a todos aquellos sujetos que suelen resentir el acto de autoridad respectivo; pero éste, merced al principio de legalidad que caracteriza y funda a todo régimen de derecho, no debe realizarse arbitrariamente, es decir sólo conforme a la voluntad del órgano estatal de que proviene. En esta imposibilidad, o sea, en la necesidad ineludible de la sujeción normativa del acto autoritario, consiste la garantía constitucional en que el mencionado principio se recoge. Esta garantía constitucional y las demás que instituye la Constitución se presentan en su esencia jurídica como barreras infranqueables frente al poder público y dentro de cuya demarcación encuentran su resguardo los diversos ámbitos de los gobernadores, integrados por bienes de diferente índole, mismos que implican la materia de afectación del acto de-

autoridad.

En su concepción prístina, las garantías constitucionales tuvieron como finalidad exclusiva asegurar los llamados "derechos del hombre", es decir, aquellos con que el ser humano fue dotado por el Creador y que se erigieron en la base y el objeto de las instituciones sociales. Para establecerlas y por razones histórico-políticas sólo se tomó en cuenta al individuo o persona física, encarándolo a la actividad estatal cuyos límites jurídicos se fijaron en áreas de tales derechos. La ideología individualista supuso que únicamente el hombre como tal debía ser el pupilo del orden jurídico y que solamente él y su esfera particular podían ser la materia de afectación del acto de autoridad. Por ello, la delimitación normativa de éste se estableció en su favor, o sea, nada más para el individuo se consagraron garantías constitucionales, esto es, valladares al poder del Estado y a la conducta de sus órganos.

Siguiendo este orden de ideas, dichas garantías fueron exclusivamente "individuales", pues su implantación se estimó como consecuencia necesaria de la declaración de que, siendo los derechos del hombre la "base y objeto de las instituciones sociales", "las leyes y todas las autoridades del país", debían respetarlas y sog

tenerlas.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, por tanto, el único sujeto que en puridad debía considerarse como "gobernado", es decir, como ente receptacular de actos de autoridad, era el individuo, brindándole el amparo para la defensa de "sus" garantías. Por ende, nuestro juicio sólo proveía a la preservación de los derechos e intereses de la persona humana contra actos de autoridad que, contrariando tales garantías, los lesionaran.

Sin embargo, la concepción individualista del amparo no impidió que éste extendiese su tutela a sujetos que con el tiempo se fueran colocando en la situación de gobernados al surgir con personalidad propia dentro del Estado Mexicano. Aún bajo el régimen de la Constitución de 57, dicha prrigida concepción recibió los embates de la necesidad jurídica consistente en estimar protegibles mediante el juicio de amparo, a las personas morales de derecho privado, llamadas "corporaciones", respecto de las que se dudaba que pudieran ser titulares de garantías individuales por no tener "derechos humanos" sino implicar meras "ficciones de ley". No se podía en sana lógica jurídica y conforme a un principio de justicia, dejar sin protección a tales entidades sin pretexto de la interpretación literal y absurdamente mesquina de la locución "garantías individuales". Sin expresarlo categóricamente, se notó -

que el precepto de "garantía" quedaba estrechamente aprisionado - dentro del adjetivo "individual" que mutilaba y comprimía su esencia jurídica, pues si se estimó que las personas morales podrían acudir al amparo por violación autoritaria de las garantías que - la Constitución consagraba, éstas dejaban de ser "individuales" - al imputarse a aquéllos su goce y disfrute.

La notoria impropiedad de este adjetivo para designar a las garantías constitucionales se advierte con más relevancia tratándose de la realidad jurídica derivada de la Carta Fundamental de 1917. Aunque por error del Congreso Constituyente de Querétaro - dichas garantías han seguido denominándose "individuales", su implicación substancial se aleja claramente de este apretado vocablo. A nadie escapa, en efecto, que nuestra Constitución vigente reconoció personalidad a entidades socio-económicas de diversa denominación, tales como "pueblos", "rancherías", "comunidades", --- "condueñazgos", "tribus" y "corporaciones de población" y que las consideró con capacidad para recibir por dotación tierras y aguas en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, así como para disfrutar en común de estos bienes naturales. Tampoco puede negarse que la Ley Suprema declaró el derecho de asociación profesional o de sindicalización en favor de los trabajadores no rurales y en cuyo ejército se han formado innumerables agrupaciones obreras o sindicatos.

Ahora bien, las mencionadas entidades y los individuos que las componen gozan de "garantías sociales", o sea, de un conjunto de derechos subjetivos consagrados constitucionalmente y por la legislación ordinaria emanada de la Casa Fundamental (agraria --- obrera), integrando un régimen de seguridad jurídica de contenido eminentemente social desarrollado en múltiples ordenamientos que sería prolijo señalar.

Al surgir dentro del Estado Mexicano dichas entidades, que suelen llamarse de "derecho social agrario y obrero", tanto su esfera de derechos subjetivos como la de sus miembros individuales-componentes, son susceptibles de implicar la materia de afectación de actos de autoridad, es decir, son damnificables por el poder público o sea, por la potestad imperativa estatal. De esta guisa, los aludidos sujetos colectivos o singulares (éstos en su calidad de pertenecientes a los primeros) asumen automáticamente el carácter de "gobernados", toda vez que la idea respectiva entraña la persona o entre a que se gobierna, ordena o manda. El acto de autoridad lesivo puede contravertir el régimen jurídico establecido en favor de tales sujetos, violando cualquier ordenamiento o disposición normativa que lo integra y que expresa o traduce una garantía social.

Ahora bien, estos fenómenos anti-jurídicos (aunque de inte -

gración jurídica conforme a la concepción kelsiana) por modo inescindible, concomitante o simultáneo importan la infracción a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales y la cual exige que todo acto de autoridad esté fundado y motivado legalmente, pues es inconcebible que el poder público no lo infrinja al no respetar, no ajustarse o no observar cualquier disposición normativa que forme parte del derecho positivo mexicano. De ello resulta que si la violación del régimen jurídico en que se comprenden las garantías sociales en materia agraria o laboral entraña inseparablemente y por imperativo lógico la vulneración a la citada garantía de legalidad y si el acto de autoridad violatorio se realiza en detrimento de los sujetos titulares de aquéllas, estos mismos sujetos tienen el derecho de acudir al juicio de amparo.

Análogas consideraciones pueden formularse en relación con otras entidades de índole pública diversas de los sujetos de garantías sociales agrarias y laborales. Nos referimos a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Estas entidades, por las razones ya expuestas, asumen el carácter de "gobernados" el existir la posibilidad o potencialidad de que su ámbito jurídico, de contenido generalmente socio-económico, sea afectado por algún acto de autoridad proveniente de un órgano del estado. Este acto de afectación, al contravenir en perjuicio

de tales entidades cualquier ordenamiento integrado del derecho positivo mexicano, lleva imbuído, como es obvio, su ilegalidad, es decir, la violación a la garantía respectiva consignada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, surgiendo en este supuesto la procedencia del juicio de amparo a su favor. En consecuencia que el juicio de amparo tutele a las garantías sociales por mediación inseparable e indisoluble de la garantía de legalidad que instituyen primordialmente los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental. Esta tutela la imparte el amparo sin necesidad de abolir o eliminar el calificativo "individuales" que emplea entre otros, el artículo 103, mismo que establece su procedencia constitucional, pues ya se ha demostrado que no es ese vocablo el que traduce substratum jurídico cabal de las garantías consignadas en el Código Supremo. Ahora bien, es evidente que la referida tutela se administraba en favor de los sujetos de las garantías sociales mediante la preservación de todas las normas en que legalmente se comprenden, circunstancias que adscribe al juicio de amparo una tónica social indiscutible.

La materia agraria se integra substancialmente con las garantías que consagra el artículo 27 Constitucional con sus disposiciones conducentes, como base sobre las que se estructura todo un sistema normativo articulado en diferentes ordenamientos o cuerpos legales. Dentro de ellas se ubican sujetos individuales y entidades colectivas, quienes, a guisa de gobernados pueden ser afectados por ac

tos de autoridad. Atendiendo a la posibilidad de que éstos no observen las normas en que tal sistema se manifiesta, es decir, que quebranten las garantías sociales.

Ya desde 1950 el maestro Alberto Trueba Urbina en su interesante opúsculo "Que es una Constitución Político-Social", abogaba por lo que denomina "la socialización del amparo" para hacerlo -- procedente contra la violación de las garantías sociales. Tomando como base la distinción entre éstas y las garantías individuales, considerando indispensable, para el logro de esta finalidad, la reforma al artículo 103 constitucional en el sentido de que este precepto declare que nuestro juicio de control también fuere incoable contra todo acto de autoridad que contraviniese unas y otras -- su postura intelectual diverge de la nuestra, por cuanto que el -- maestro Trueba Urbina estima que "en la actualidad" las garantías sociales no están controladas constitucionalmente por el amparo, -- en tanto que nosotros afirmamos que si son tutelables al través -- de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, primordialmente. Su pensamiento toma como elemento central el concepto anacrónico de "garantía individual", contrayendo su titularidad a la persona física o individuo, que es por definición el ser personal, indivisible, distinto de los demás seres, de la sociedad o del Estado. Se resiste a admitir que dentro de la implicación jurídica de "garantía individual", es decir prescindiendo del objetivo "individual", el propio concepto preserve los dere

chos del "hombre individual y del hombre social", así como la esfera de cualquier sujeto situado en la condición de "gobernado", según lo hemos expuesto hasta el cansancio. No comparte la idea de que por mediación de la garantía de legalidad, se protege todo el orden jurídico mexicano por el juicio de amparo, incluyendo obviamente el que se vincula a las garantías sociales, imputables el "olvido" de que éstas son "derechos fundamentales tan autónomos como los individuales, que requieran idéntico tratamiento de control". De ahí que propugne la reforma al artículo 103 constitucional en los términos ya indicados, reforma que para nosotros es substancialmente innecesaria aunque conveniente desde el punto de vista meramente terminológico (pero no con fórmula que propone tan disinguido jurista), pues hemos afirmado hasta pecar de contumaces, que el juicio de amparo siempre ha preservado las garantías sociales -- por conducto de las tantas veces invocada garantía de legalidad y cuya esencia jurídica no ha podido comprenderse, ya que se le siguen conceptuando como "individual" por el sólo hecho de que está contenida en el capítulo de la Constitución que ostenta una denominación inapropiada.

Debemos insistir en que la garantía de legalidad es una garantía formal que se traduce en la exigencia de que todo acto de autoridad se funde en una norma jurídica para efectuar válidamente la esfera de cualquier gobernado, llámase "hombre-individuo" u "hombre social", según terminología empleada por Don Alberto. Como garan -

tía formal, en la de legalidad se vierte un contenido múltiple y variado, constitutivo de su materia, y que puede estar implicado en derechos individuales y en derechos sociales o colectivos. Ambos tipos de derechos son susceptibles de lesionarse por algún acto de autoridad, pero para que éste sea válido desde el punto de vista constitucional, se requiere que respete o cumpla dicha garantía. Por ende, la de legalidad, en atención al contenido material que en uno y otro caso puede tener, no debe calificarse ni como "individual" ni como "social", sino lisa y llanamente como "jurídica fundamental" ya que sobre ellas descanza todo el régimen de derecho de México.

La proyección social del juicio de amparo como medio jurídico para proteger las garantías constitucionales y legales en materia agraria, se perfilan claramente en la motivación de las adiciones introducidas en el artículo 107 de la Ley Suprema de Decreto Congrecional de 30 de octubre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 2 de noviembre siguiente. La iniciativa presidencial que las propuso asienta en su parte considerativa que "El Ejecutivo Federal considera indispensable teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la Reforma Agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra y para --

ello se requiera distinguirlo del sistema tradicional del amparo - de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en - que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro Código Político en materia penal y por lo que respecta a la parte -- obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja".

El aspecto teleológico del amparo preservador de dichas garantías sociales y como mantenedor del régimen de propiedad rural-preconizado en el artículo 27 de la Constitución y estructurado en la legislación secundaria emanada de él, se reafirmó con acasión - de las adiciones que se propusieron a la Ley de Amparo ante el Senado de la República, tendientes a ajustar este ordenamiento a las que, a su vez, se agregaron al Artículo 107 del Código Supremo.

2.- REPRESENTACION LEGAL.

Personalidad.

I.- Una de las modalidades importantes que en este presupuesto procesal establece el artículo 213 (antes 8 bis), de la Ley de Amparo, consiste en la representación de los núcleos de población - para interponer el juicio de garantías. Esta representación se con - fiere por ministerio legal y por orden sucesivo a "los comisariados ejidales o de bienes comunales" (fracc. I) y en su defecto a cual -

quiera de sus miembros o del consejo de vigilancia respectivo, así como a todo ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población agraviado (fracc. II).

La supletoriedad representativa opera en favor de cualquier ejidatario comunero o de algún miembro del consejo de vigilancia o del comisariado ejidal, en el supuesto de que éste no ejercite la acción de amparo dentro del término de quince días a partir de la notificación del acto de autoridad que se vaya a combatir. En esta hipótesis, el ejidatario comunero, para que asuma la representación sustituida mencionada, debe indicar expresamente en su demanda de amparo que la promueve en defensa de los intereses y derechos colectivos de la entidad a que pertenece, ya que, sin dicha indicación expresa, tal representación no surge y no surge, por ende del presupuesto procesal de la personalidad del promovente. (52)

Ahora bien, esta modalidad implica una sustitución peligrosa para los intereses mismos del núcleo de población respecto de su órgano legal representativo, pues si el comisariado ejidal decide no interponer amparo por convenir así a los derechos de la comunidad que representa, lo pueden hacer en su nombre cualesquiera de los sujetos individuales mencionados en todo momento. Esta situación puede traer como consecuencia, que, en los casos en que el acto reclamado sea ventajosamente compensado en favor del núcleo de

de población mediante un convenio o arreglo legalmente permitido con autoridad responsable o con el tercero perjudicado, su celebración quedaría embarazada por un amparo cuya conveniencia sólo haya sido concebida por un ejidatario o comunero irresponsable y cuyo repudio estuviese en el concenso general de la comunidad -- agraria de que se trate. Peca contra la sensates que se discierna la representación de todo un núcleo de población a cualquiera de sus miembros particulares sin el concurso o con la oposición de la mayoría, para desempeñar un acto trascendental como es el de promover el juicio de amparo y cuya interposición pudiése no convenir por razones pragmáticas. Son tantos los fenómenos nocivos que pueden derivarse de la representación supletoria de un núcleo de población en lo que a la promoción del juicio de amparo se refiere, que sería demasiado prolijo formular su señalamiento, pero que indudablemente la experiencia se ha encargado de regis -- trarlos como índices de la irreflexión con que la adición legal -- que comentamos fue elaborada.

Afortunadamente, estos nefastos fenómenos han sido previsoramente antemperados por la Segunda Sala de la Suprema Corte, mediante el criterio de que la representación sustituta de los nú -- cleos de población en un juicio de amparo por parte de cualquier ejidatario o comunero y en el caso que se refiere el artículo 213 (antes 8 bis), fracción II, de la Ley, cesa cuando se demuestre -

que la mayoría de los miembros integrantes de dicho grupo repudian o rechazan la gestión de representante sustituto.

2.- El artículo 214 de la Ley de Amparo (antes párrafos tercero y cuarto del artículo 12) alude a la comprobación de la personalidad de quienes promueven el juicio constitucional en representación de los núcleos de población, estableciendo al efecto lo siguiente en su fracción I: Ver los artículos 212, 213 y 214.

La representación supletoria o subsidiaria que se otorga en este segundo caso deja sin aplicabilidad la jurisprudencia que en materia de personalidad ha elaborado la Suprema Corte en lo que respecta a los comisariados ejidales y que se contiene en la tesis 218 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la número 45 de la Compilación 191701965, y 19 del Apéndice 1975 Segunda Sala en el sentido de que: "A los comisariados ejidales corresponde la representación jurídica de los núcleos de población, ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice es necesario la concurrencia de los tres miembros componentes del comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia por parte legítima.

3.- ACTO RECLAMADO.

Acto reclamado. Debe apreciarse en el juicio de amparo tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, en el momento de ejecutarse. (Art. 78)

Acto reclamado. Creación en sus efectos. Cuando el acto reclamado consiste en que no se ha concedido al quejoso un plazo a que tiene derecho conforme a la ley, debe considerarse que han cesado los efectos de ese acto, si durante la tramitación del amparo, ha transcurrido ese plazo, sin que se interrumpa al quejoso en el goce de los derechos que reclama. (Art. 73-XVI).

Acto reclamado, conocimiento del, como base del término para interponer al Amparo. El conocimiento del acto reclamado por el quejoso y que sirve de base para el cómputo del término para la interposición del juicio de garantía, debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones. (Art. 21)

Acto reclamado, negación del. Si la autoridad responsable, niega el acto que se le imputa y el quejoso no rinde prueba alguna, debe sobreseerse en el amparo respectivo. (Art. 74-IV)

Acto reclamado, negación del, para los efectos de la competencia en Amparo. Si la declaración de incompetencia se hace en

la audiencia constitucional de juicio de amparo, y contra el informe negativo de la autoridad responsable residente dentro de la jurisdicción del juez del distrito, no se rinde prueba en contrario, debe inferirse que dentro de aquel territorio no trata de ejecutarse el acto reclamado y que es competente el otro juez com

petidor. (Art. 36)

Acto reclamado, prueba del. El hecho de que un juez de distrito declare probado el acto reclamado, no quiere decir que haya reconocido ni aceptado, al hacer tal apreciación, la existencia de las violaciones alegadas por la parte quejosa en el juicio, ya que tal declaración sólo se refiere a precisar que se tiene por cierta la existencia de que los hechos expuestos en la demanda. -
(Art. 149).

ACTOS CONSENTIDOS.

Actos consentidos. Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil, y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala. (Art. 73-XI).

Actos consentidos. Contra ellos es improcedente el amparo, y debe sobreseerse en el juicio respectivo. (Art. 73-X y XI)

ACTOS CONSUMADOS.

Actos consumados. Contra los actos consumados es importante conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie. (Art. 122 y 124)

Actos consumados de un modo irreparable. El amparo contra --ellos es improcedente y debe ser sobreseído. (Art. 73-IX)

Actos consumados de un modo irreparable. No tienen ese carácter los que pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada. (Art. 73-IX)

ACTOS DECLARATIVOS.

Actos declarativos. Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de la ley. (Art. 122 y 124)

ACTOS PARTICULARES.

Actos particulares. No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución. (Art. I).

ACTOS FUTUROS.

Actos futuros. No lo son los inminentes. Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se --
 provienen, pues de otro modo se estimarían como no futuros, sólo-
 los que ya sean ejecutados. No pueden simplemente considerarse ac-
 tos futuros, aquellos en los que existe la inminencia de la ejecu-
 ción del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones.-
 (Art. 73-V) , (53)

4.- REQUISITOS DE LA DEMANDA DE AMPARO.

El artículo 166 bis, que es el que se adicionó a la Ley de -
 Amparo de esta cuestión, está inspirado en el propósito de hacer -
 más liberal la confección de la demanda de garantías en favor de -
 los ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros, supri -
 miendo la obligación a cargo del quejoso de mencionar en ella da -
 tos que por modo indispensable deben indicarse en todos los demás-
 casos. Tales sujetos procesales sólo deben proporcionar en ella -
 su nombre y domicilio de quien promueve en su representación ----
 (Frac. I); el acto o los actos reclamados (fracción II) y la auto-
 ridad o gente que los ejecute o trate de ejecutarlos (fracción III)
 eximiéndolos de llenar obligatoriamente los demás requisitos que -
 prevee el artículo 116, o sea, los relativos al señalamiento del -
 tercero perjudicado, a la manifestación bajo protesta de decir ver

dad y a la invocación de los preceptos constitucionales que contengan las garantías que se estimen violadas o que se refieran - al órbita federal o local interferida.

En cuanto a los actos reclamados, no es menester que se -- mencionen con precisión, pues dichos sujetos disponen del término de quince días para especificarlos; y a pesar de que este plazo haya transcurrido sin haberlo hecho, el juez "de oficio" debe recabar las aclaraciones respectivas. (Art. 146 adicionado).

La intención del legislador, en el sentido de hacer más liberal y expédito el juicio de amparo en materia agraria, se frustra notablemente con la disposición contenida en este último precepto, ya que mientras no se "recaben" tales aclaraciones, la demanda de amparo no se admite, es decir, no se inicia el juicio. - Bien se vé que, por querer favorecer extremadamente a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, en realidad se les perjudica, por que la indicación vaga de los actos reclamados sin duda - originará esa deliración, en tanto el Juez del Distrito no asuma el inusitado papel de "perfeccionador de la demanda de amparo" -- que le atribuye imperativamente el agregado final al artículo -- 146, que encubre una de las más protentosas aberraciones jurídicas, el convertir a dicho funcionario en asesor de la parte quejosa.

En el supuesto de que el juzgador de amparo haya recabado, o sea, conseguido oficiosamente las aclaraciones que hubiere estimado pertinentes para dejar precisado al acto reclamado, si de las mismas aparecen diversas autoridades distintas de las señaladas como responsables en la demanda, a aquéllas, y también de oficio, se les tendrá con este carácter, lo que corrobora la calidad de coadyuvante del quejoso que el legislador adscribe al órgano de control.

Ante el cúmulo de dislates que emanan de tan desafortunada cuanto absurda adición al artículo 146 de la Ley de Amparo, el afán proteccionista que la inspiró hubiere quedado satisfecho con otorgar el plazo de quince días para aclarar la demanda, transcurrido el cual, sin haberse formulado por el quejoso las aclaraciones pertinentes, se tendría por no interpuesto, según lo aconseja la san lógica procesal. De otra suerte, y por virtud de esa malhadada adición, ninguna demanda de amparo que promueva cualquiera de los sujetos tantas veces mencionados, se tendría por no presentada, ya que siempre sería aclarable; y mientras las aclaraciones no las recabe el juez permanecerá en este estado indefinidamente con gran quebranto de la "propia y expedida administración de justicia".

Por otra parte, al dispensarse a los ejidos o núcleos de po-

blación, ejidatarios o comuneros, de la obligación de hacer la manifestación bajo protesta de decir verdad a que alude la fracción-IV del artículo 116, se les alienta para que impunemente sostengan falsedades en su demanda de amparo, toda vez que la exigencia de tal requisito tiene como finalidad sujetar al quejoso que no se produce verazmente a la responsabilidad penal prevista en el artículo 221 de la Ley, precepto que queda sin la aplicación en lo tocante a dichos sujetos procesales.

SU PRESENTACION.

La demanda de amparo puede tenerse por presentada aunque los multicitados quejosos no adjunten las copias requeridas por el artículo 120, pues conforme a la adición incorporada a este precepto, la autoridad judicial mandará expedir las que falten. Independientemente de que el cumplimiento de esta obligación recarga el trabajo en los Juzgados de Distrito, mientras las copias faltantes no sean confeccionadas y entregadas a las demás partes que corresponda (autoridades responsables y tercero perjudicado, si lo hay), no se puede proseguir el trámite del amparo, pues precisamente con ellas se debe practicar el emplazamiento respectivo, según lo ordena el artículo 147; y es evidente que sin dicho emplazamiento no puede continuarse la substanciación procesal. El favoritismo que disfraza la adición legal de referencia, contribuye, por ende, a

obstaculizar la secuela del llamado "amparo agrario" en detrimento de los mismos sujetos quejosos a quienes se pretendió beneficiar con la paralógica liberalidad que comentamos.

DEMANDA DE AMPARO.

Demanda de amparo. Las disposiciones relativas de la Ley de Amparo, manifiestan un claro espíritu en el sentido de la indivisibilidad de la demanda de amparo, tanto para admitirla como para rechazarla. Sin embargo, es preciso considerar que la doctrina expuesta, no es una interpretación rígida que pueda sentarse como regla general, y que sólo tiene aplicación justa, cuando los actos reclamados están fuertemente ligados entre sí formando una unidad o todo que no es posible desmembrar; pero cuando la demanda contenga actos aislados o independientes, que puedan examinarse por separado, será necesario estudiar si procede aplicar las reglas anteriores. (Arts. 145, 147 y 166).

Demanda de amparo. No es lógico ni jurídico fundarse para desechar una demanda de amparo, en las mismas razones que habría para negar la protección federal. (Art. 145)

Demanda de amparo. La integran los escritos aclaratorios de la misma. El escrito aclaratorio de una demanda de amparo vi

ne propiamente a integrarla, y no existe duda de que la parte interesada debe exhibir las copias necesarias de ese escrito aclaratorio para la tramitación de la misma. Ahora bien, si un Juez de Distrito requiere a la parte quejosa para que, dentro del tercer día, por escrito y con las copias necesarias, precise cuántas y cuáles son las autoridades responsables que señala en forma no especificada, y dicha parte presenta dentro del expresado término escrito de desistimiento, en cuanto había interpuesto la demanda de garantías contra los actos de las autoridades que se le indicaba precisara, dejando subsistente el repetido juicio contra las demás autoridades, debe concluirse que ese escrito de desistimiento no constituye en rigor la aclaración que el citado Juez de Distrito pidió a la susodicha parte, y tal vez por esta circunstancia la parte interesada no exhibió copias del escrito de desistimiento mencionado, y si el juez de distrito estima necesario tales copias para la admisión y tramitación de la demanda de amparo, debe requerir nuevamente a la multicitada parte, para que las presente, requerimiento que deberá hacerse personalmente, atentos los términos del artículo 30 de la Ley de Amparo, a fin de que no haya duda de que lo conoció la parte quejosa. Por tanto, si el juez mencionado estima necesaria para la admisión y tramitación de la demanda en cuestión la exhibición de copias del escrito de desistimiento, mande requerir personalmente con ese objeto a la parte quejosa. (Arts. 116 y 146).

Demanda de amparo, improcedencia de la. Admitida una demanda, no es lícito invocar posteriormente, su notoria improcedencia, para denegar la suspensión del acto reclamado. (Arts. 124 y 147).

Demanda de Amparo. La posibilidad de un recurso, no es obstáculo para admitirla. La existencia de un posible recurso contra los actos reclamados, motivo de un juicio de garantías, no es óbice para admitir y tramitar la demanda de amparo, sino que, por el contrario, es conveniente hacerlo, a fin de estudiar debidamente la cuestión; sin perjuicio de que después se dicte el sobreseimiento que corresponda, si del resultado del estudio respectivo aparece realmente la existencia de alguna causa de improcedencia. (Art. 147).

Demanda de Amparo obscura, irregular o imprecisa. No debe el juez desecharla de plano sino mandar que sea aclarada en los términos de la Ley. (Arts. 145 y 146).

5.- EL INFORME JUSTIFICADO.

La adición introducida al artículo 149 de la Ley de Amparo impone a las autoridades responsables diversas obligaciones que deben cumplir al rendir sus informes justificados en los --

juicios de garantías promovidos por los núcleos de población. -
Dichas obligaciones son las siguientes:

Expresión del nombre y domicilio del tercero perjudicado -
si lo hay (Fracc. I), es decir, del sujeto que hubiese gestiona-
do a su favor los actos reclamados o que tenga interés jurídico-
en su subsistencia.

Declaración precisa respecto a que si son o no ciertos los
actos reclamados en la demanda o si dichas autoridades han reali-
zado otros similares o distintos de aquéllos, que tengan o pue-
dan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrá-
rios del núcleo de población quejoso. (Fracc. II).

Nótese bién que a través de esta prevención el exámen de -
la inconstitucionalidad que vaya a realizar el órgano de control
no versará y sobre los actos reclamados propiamente dichos, sino
sobre los que las autoridades responsables hayan dictado o ejecu-
tado afectando al núcleo de población que haya promovido el ampa
ro, independientemente de la época en que se hayan producido a -
virtud de dicho exámen, el juicio de garantías se convertirá en
un procedimiento mediante el cual quedará sujeta a la revisión -
jurisdiccional la actividad toda que las propias autoridades ---
hayan realizado frente al quejoso, aunque éste sólo hubiese re -
clamado determinados actos. Dicha revisión no obedece a una fa-

cultad potestativa del órgano de control, sino que se le impone como obligación en los artículos 78 y 91, Fracción IV, de la Ley según quedaron adicionados, siendo susceptibles, además de practicarse en cualquier tiempo, pues debe recordarse que la acción de amparo ejercitable por los núcleos de población nunca precluye, o sea que cualquier acto que haya lesionado real o aparentemente sus derechos agrarios jamás se refuta con sentido. En ocasión anterior hicimos referencia a estas aberraciones que distorsionan a nuestro juicio de amparo; y los despropósitos inauditos en que se traducen se corroboran al contrefiarse a las autoridades responsables para informar sobre cualquier acto "similar o distinto" de los impugnados en la demanda de garantías, a efecto de que en relación con él se practique el análisis constitucional. Para los directivos el núcleo de población quejoso resulta muy cómodo que los actos contra los que vaya a otorgarse la protección federal quedan precisados por las mismas autoridades responsables y por el Juez de Amparo, quien a su vez, debe oficiosamente considerar como reclamados, no sólo a los que se indiquen en el informe justificado, sino a los que aparezcan de las pruebas ---aportadas (Art. 78 adicionado), lo que provoca una tremenda anarquía, ya que nunca puede fijarse la litis a virtud de la irrestricta posibilidad de que en primera o segunda instancia se examinen actos de existencia insospechada.

Invocación de los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar (Fracc. III), esta obligación, en congruencia con la anterior, impele a las autoridades responsables a legitimar, ya no los actos reclamados, que sería lo lógico, sino cualesquiera otros que hayan -- realizado o traten de realizar frente al quejoso, circunstancial que confirma la aseveración de que la legalidad de toda la conducta pretérita y futura de dichas autoridades frente al núcleo de población promotor del amparo queda sometida a la revisión jurisdiccional que en éste se practique.

Las anteriores obligaciones, que someramente hemos comentado, las tienen a su cargo las autoridades responsables que no -- sean agrarias, pues éstas, deben acompañar a su informe justificado una copiosa documentación "para precisar tanto los derechos del quejoso como los actos reclamados" (Fracc. IV).

Este deber legal desvirtúa la esencia jurídica de dicho informe, en atención a que éste, como su nombre lo indica, es el documento en que la autoridad responsable "justifica" desde el punto de vista de su legalidad y constitucionalidad los actos -- que se le atribuyeren, pero no al través del cual se compruebe el interés jurídico del quejoso. Parece ser, por ende, que en los juicios de amparo interpuestos por los núcleos de población, el informe justificado debiera denominarse "informe coadyuvante"

del quejoso, para que éste, con apoyo en él, pueda obtener la -- protección federal sin ningún impulso ni obligación de su parte, ni siquiera en lo tocante a la prueba de sus derechos.

Pero no solamente a las citadas comunidades agrarias se -- les ha colocado en una situación de apatía privilegiada, sino -- que también los ejidatarios y comuneros en lo particular gozan -- de las privanzas que con tanta munificencia les confiere la adición al artículo 149 a que nos referimos. Estos sujetos procesales, en su carácter de quejosos, pueden esperar confiadamente -- que las autoridades responsables precisen los actos reclamados -- en sus informes "justificados", que porten las pruebas para acreditar sus intereses jurídicos, que comuniquen al juez de amparo cualquier acto "similar o distinto" de los señalados en la demanda de garantías "que tenga o pueda tener por consecuencia negar o menoscabar sus derechos" y que este funcionario les conceda la protección federal contra ellos, una vez que él mismo hubiese -- allegado los elementos de convicción para decidir en este sentido el juicio constitucional. A mayor abundamiento, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte ha sustentado el criterio de que, si los informes justificados que rindan las autoridades responsables en un amparo agrario no son lo suficientemente "amplios" en los términos de las disposiciones legales apuntadas para proporcionar al juzgador elementos suficientes que le permii -

tan dictar una resolución justa, apegada a los hechos, en grado de revisión debe ordenarse la reposición del procedimiento para que, con nuevos informes, se satisfaga dicha finalidad.

Siempre hemos preconizado nuestro anhelo de que el juicio de amparo tutele real y positivamente a los núcleos de población en estado comunal o bajo el régimen ejidal, propugnando la preservación constitucional del sistema de propiedad agraria tanto en su aspecto individual como colectivo. En todos los tonos hemos lanzado la idea de que dentro del amparo se encuentran o deben encontrar las garantías sociales en materia obrera y agraria su más amplia protección jurídica, habiendo demostrado inclusive, que nuestra institución de control tiene perfiles sociales ineluctables. Pero nuestro ferviente designio no lo hemos jamás pretendido frustrar con la dislocación del juicio de amparo ni con la prostitución del procedimiento en que se sustencia que es precisamente lo que ha sucedido con las inusitadas modalidades que legalmente se han impuesto al informe justificado, las cuales, aunadas a las que ya hemos reseñado con antelación, constituyen una serie de dislates que no sólo quebrantan los más elementales principios jurídico-procesales, sino que entorpecen la marcha regular y dinámica de la secuela del amparo en detrimento de los mismos sujetos a quienes con tanto mimo tratan los autores de las adiciones legales que brevemente hemos censurado.

Por otra parte, la obligación que tienen las autoridades responsables de declarar si han o no realizado o pretendido realizar actos "similares o distintos" de los reclamados frente a los núcleos de población, ejidatarios o comuneros, la coloca en el peligro constante de cometer, aún sin quererlo, el delito que previene el artículo 204 de la Ley de rendir informes en los que afirmen una falsedad o nieguen la verdad en todo o en parte. Para evitrar la responsabilidad penal inherente, dichas autoridades tendrían que practicar una minuciosa investigación acerca de todos los actos que durante un lapso indeterminado hayan emitido o ejecutado en relación con tales sujetos, siendo suficiente que emitan la mención de alguno para que incurran en la figura delictiva que dicho precepto describe. Además si en sus informes manifiestan que no han tratado ni tratan de realizar ningún acto "similar o distinto" de los señalados en la demanda de garantías y si posteriormente ordenan o ejecutan alguno de acuerdo con sus funciones legales, se habrán hecho también acreedoras a la sanción penal que el dispositivo indicado establece.

La absurda estructura del informe justificado conforme a la adición practicada al artículo 149, convierte al aludido artículo 204 en una especie de espada Damocles pendiente sobre la conducta que todas las autoridades del país, y principalmente las agrarias, deberá reservar frente a los multicitados quejosos.

Esta situación provoca indiscutiblemente un estado de inseguridad en toda la actuación que los órganos de estado tienen encomendadas para sonsumar la reforma agraria y para vigilar y consolidar los resultados que se le obtengan y por la misma dinámica social-nunca pueden considerarse definitivos estáticos. La simple posibilidad de que los funcionarios públicos a quienes compete desplegar dicha actuación sean acusados de haber cometido el delito que tipifica el invocado 204, contribuirá a paralizar o menguar su celo por obtener la solución al problema del agro mexicano, a no ser que tengan la convicción de su ilegal inmunidad.

La tesis respectiva asevera que: "No obstante que conforme al artículo 43 del Código Agrario un núcleo de población se encuentra representado por su Comisariado Ejidal y éste está formado por el Presidente, Secretario y Tesorero, si uno solo de sus miembros solicita al diferimiento de la audiencia, en virtud de que se tenían solicitados documentos probatorios ante las autoridades, sin que hubieran expedido, debe accederse a la solicitud, en tanto que si conforme a la primera parte del último párrafo del artículo 78 de la Ley de Amparo, en los amparos en materia agraria la autoridad judicial debe recabar de oficio las pruebas que pudieran beneficiar a los ejidatarios, comuneros o núcleos de población quejosos, con mayor razón deben dictarse las medidas --

que tienen a ese objeto cuando se hace notar la existencia de tales pruebas, aunque la indicación proceda de uno sólo de los integrantes del Comisariado Ejidal".

6.- SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

La facultad de suplir las deficiencias de la demanda de amparo cuando se trate de juicios de garantías que versen sobre materia penal o laboral (en este último caso únicamente en favor -- del trabajador quejoso) o en supuesto de que los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, se convierte en una obligación para -- los juzgadores federales si el agraviado es un núcleo de población, un ejido, un comunero o un ejidatario. Tanto la adición al artículo 107, fracción II, de la Constitución, como que se agregó al artículo 2 de la Ley de Amparo que la produce, están concebidas en términos imperativos, al ordenar que en favor de dichos sujetos "deberán suplirse la deficiencia de la queja". Este sentido imperativo se corrobora por el artículo 76, ya adicionado, de la mencionada Ley, al disponer que en las sentencias de amparo: - "Deberá suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria, - cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población, del ejidatario o comunero una violación manifestada de - sus derechos agrarios sobre tierras y aguas"

La adición que se introdujo a dicho artículo 76 se convirtió en el artículo 227, con la modalidad de que la obligación de suplir la deficiencia de la queja la hace extensiva a las "exposiciones, comparecencias y alegatos" tanto en los casos en que los ya mencionados sujetos agrarios figuren como quejosos, como aquellos en que intervengan como terceros perjudicados. Igualmente, dicho artículo 227 amplió la obligación supletiva a los recursos que tales sujetos interpongan dentro del juicio de amparo, como son los de revisión, queja y reclamación.

La extensión de la suplencia en favor de los sujetos quejosos mencionados es de mayor alcance que la que procede en otros casos ya señalados, pues el juzgador del amparo está constreñido a analizar actos distintos de los reclamados desde el punto de vista de su inconstitucionalidad, cuando su existencia se deduzca de las pruebas aportadas o allegadas en el juicio, según lo establece el artículo 225 que dispone "En los amparos en materia agraria, además de tomarse en cuenta las pruebas que se aporten, la autoridad judicial deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el artículo 212. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en éste último caso es en beneficio de los núcleos de

población o de los ejidatarios o comuneros en la individual".

Esta disposición no parece aberrativa, pues suscita situaciones verdaderamente anti-jurídicas que vulneran principios procesales fundamentales. En efecto, al ponderarse actos que no fueron impugnados en la demanda de amparo y en relación con los cuales obviamente la autoridad responsable no puede rendir su informe justificado ni el tercero perjudicado preservar sus derechos, se coloca a estos sujetos en un estado de indefensión.

Alterándose además, la litis en el juicio de garantías, ya que sólo con dotes sibilinas podrían adivinar contra qué actos, - diversos de los reclamados, se pudiese conceder o negar la protección federal. La adición que comentamos hace surgir la absurda posibilidad de que los núcleos de población, los ejidos, los comuneros o los ejidatarios, combatan actos de autoridad indeterminados y únicamente determinables en la sentencia de amparo, y que, - por esta circunstancia, no pueden ser materia de la controversia constitucional y en relación con los cuales tampoco pueda invocarse ninguna causa de improcedencia, por la sencilla razón de que permanecen ignorados durante toda la secuela procesal. A mayor abundamiento, la obligación que se impone al juzgador federal para resolver sobre la inconstitucionalidad de actos diferentes de los reclamados, involucra el inusitado caso de que se juzgue el proceder de órganos del estado que no hayan tenido el carácter de

autoridad responsable en el juicio de amparo de que se trate, -- cuando dichos actos no provengan de la que, como tales, se hayan señalado en la demanda.

Es, por tanto, urgentemente imperioso que, para evitar estos ominosos fenómenos, se deje observar, por desquiciante, la - posición que comentamos, toda vez que su aplicación traería como consecuencia la violación de ineludibles principios del procedimiento entre los que destaca el relativo a la igualdad entre las partes. Abrigamos la esperanza de que el respeto a nuestro juicio de amparo prevalezca sobre una disposición legal pero anti-- jurídica en la que se descubre el impacto de la siempre peligrosa improvisación legislativa.

7.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Suspensión. La jurisdicción del juez de distrito no cesa-- por lo que se refiere a todo lo relativo al auto de suspensión, - sino cuando se pronuncia sentencia definitiva en el juicio, pues to que la Suprema Corte no es la competente para dictar dichos - autos, y si llega a resolver sobre ellos, es en el caso especial en que se sujeta a la revisión la providencia dictada por el --- juez, contra la que haya expresado inconformidad alguna de las - partes.

SUSPENSION

(1) Una de las modalidades más aberrativas y desquician -
tes en que esta materia establecen las adiciones a la Ley de Am-
paro es la que consiste en hacer procedente la suspensión de ofi-
cio. "Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por con-
secuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, -
de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sus-
tracción del régimen jurídico ejidal" (Fracc. III del artículo -
123).

Conforme a esta prevención, basta que dicha comunidad sos-
tenga en su demanda de amparo que se le trata de privar de algu-
no de sus bienes (tierras, aguas, montes, pastos o bosques) para
que el Juez de Distrito decrete oficiosamente la suspensión de -
los actos que pudieran tener este afecto, sin tomar en cuenta ni
el interés social que los inspira ni la contravención que con --
tal medida se pudiese producir a norma de orden público. Para -
destacar el alarmante despropósito de que incurre la procedencia
de la suspensión oficiosa en el caso legal adicionado, baste con-
siderar que todos los decretos expropiatorios de bienes agra ---
rios pertenecientes a un núcleo de población y que reconozcan --
una verdadera causa de utilidad pública, consagrada tanto en la-

ley de la materia como en la legislación agraria, quedarían sin ejecutarse, permaneciendo sin resolverse, por ende, el problema social que los haya originado o sin satisfacer la necesidad que constituya su motivación, pues para los autores de semejante ocurrencia es más importante el interés de una comunidad agraria -- que el de la sociedad mexicana o de un importante sector de la población del país.

La monstruosidad que encierra la procedencia de la suspensión oficiosa en favor de los núcleos de población se agiganta -- si se toma en cuenta que cualquier ejidatario o comunero, como -- representante supletorio de él, puede paralizar la realización -- de actos de interés público como en el caso de expropiación, ya -- que es suficiente que con la personalidad que le confiere el artículo 12 de la Ley de Amparo (ya adicionado), ejercite la acción constitucional sin necesidad de solicitar la suspensión y -- sin que el Juez de Distrito tenga otro camino que concederla.

Por otra parte, la suspensión de oficio es única y se decreta de plano "en el mismo auto en que el Juez admita la demanda" (art. 123 in fine), o sea, que no existe la posibilidad procesal de que este funcionario determine si mediante su concesión se lesiona o no el interés social o si se violan o no disposiciones de orden público, como sucede, contrariamente, tratándose de

la suspensión a petición de parte, cuya substanciación adopta la forma de insidente y en la que se registran la suspensión provisional y la definitiva, estando su otorgamiento o su denegación-condicional a la dilucidación judicial de tan vitales cuestiones jurídico-sociales.

La concesión oficiosa de la suspensión es imperativa para el juez de amparo, quien únicamente debe constatar si el caso concreto de que se trate encuadra dentro de alguna de la hipótesis prevista en el artículo 123 de la Ley, decretando esa medida sin ulterior investigación. Al sólo impulso del interés particular de un núcleo de población o del de uno sólo de sus miembros individuales con la representación que le confiere el artículo 12, según dijimos, la actuación de los órganos del estado, propendente a cualquier beneficio social, se verá en riesgo de ser detenida por un funcionario judicial que no hará sino obedecer un absurdo mandamiento legal.

Ahora bien, concediéndose de plano la suspensión oficiosa-ésta subsistente hasta que se resuelve el amparo en cuanto al fondo por sentencia que cause ejecutoria. En estas condiciones durante la tramitación del juicio constitucional en ambas instancias los actos reclamados permanecen estáticos, sin ejecutarse, no obstante se persiguen una finalidad social o que preten-

dan resolver un problema colectivo o satisfacer una necesidad pública como en los casos de expropiación.

Téngase también en cuenta que la suspensión de oficio no sólo puede ser acordado en favor de un núcleo de población por un Juez de Distrito, sino por un simple funcionario judicial del orden común conforme a los artículos 38 y 39 de la Ley, circunstancia que hace resaltar el dislate del caso de procedencia suspensiva agregado irreflexiva e imprudentemente del artículo 123.

La ligereza con que se incrustó el caso de suspensión a que nos referimos dejó inadvertido el hecho de que, merced a él, el núcleo de población quejoso está en aptitud de obviar cualquier recurso o medio de defensa legal ordinario contra las resoluciones que afectan sus bienes agrarios, pudiendo impugnar las directamente en la vía de amparo. Tanto la Constitución como la Ley y la jurisprudencia preceptúan que en materia administrativa el agraviado no tiene la obligación de agotar previamente al ejercicio de la acción constitucional ningún medio común de defensa que la ley establezca, si su interposición no suspende la ejecución o los efectos de los actos de autoridad agraviantes o produce la suspensión mediante mayores requisitos que los que exige la Ley de Amparo para conceder esta medida cautelar. Por consiguiente, si contra actos que priven o tiendan a privar de sus bienes agra-

rios, los núcleos de población pueden sin condición alguna obtener la suspensión oficiosa, toda resolución administrativa que importa esta privación potencial, actual o inminente, puede ser combatida en amparo aunque contra ella la ley correspondiente --brinde algún recurso o medio de defensa, si la promisión de éste se encuentra en los supuestos anteriormente señalados.

La inobservabilidad del principio de definitividad en el caso que comentamos trae consigo concomitantemente la inaplicabilidad de todas las leyes administrativas, incluyendo las agrarias, que establecen recursos o medios impugnativos ordinarios y por lo que a este capítulo respecta, así como la inutilidad de los procedimientos en que dichos recursos o medios se substancian. De esa guisa, el juzgador de amparo incumbiría conocer de cuestiones de estricta legalidad administrativa, sin que éstas -- hayan sido resueltas previamente por los órganos estatales especializados correspondientes, es decir, por aquellos a quienes -- compete decidir en la instancia administrativa tales cuestiones -- pudiendo anotarse, entre otras consecuencias que se derivan de esta situación, la de que el Presidente de la República deje de ser "Suprema Autoridad Agraria".

(2) Este mismo panorama se dibuja a propósito de la segunda modalidad que en materia de suspensión implantan las adicio -

nes a la Ley de Amparo. Así, en el artículo 135 se dispuso que los núcleos de población, comuneros o ejidatarios no están obligados a garantizar el interés fiscal para que se les conceda dicha medida cautelar.

Dadas las modestas y muchas veces raquíticas y paupérrimas condiciones económicas de tales sujetos, nos parece muy acertada esta exención; pero debe tenerse en cuenta que por virtud de ella y por las razones que se acaban de expresar, contra cualquier resolución fiscal que los afecte y no obstante que sea impugnabile a través de un recurso o medio de defensa legal, el juicio fiscal, verbigracia, será siempre procedente el amparo. Esta situación entraña un verdadero régimen de excepción en lo que se refiera a lo contencioso-administrativo en favor de los núcleos de población, ejidatarios o comuneros que en su carácter de causantes del erario nacional, local o municipal, puesto que no están obligados como los demás tipos de deudores del fisco, a observar el sistema procesal que las leyes respectivas establezcan, lo que se antoja inequitativo.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Suspensión del acto reclamado. No procede concederla en los casos en que se trate de la aplicación inmediata y directa -

de un precepto constitucional. (Art. 124)

Suspensión. La ilegalidad de la suspensión y la de los requisitos con los cuales se concede, no son materia de queja, --- puesto que el auto relativo es revisable. (Art. 83-II y 131)

Suspensión. Al concederla, no debe hacerse distinción entre el fallo y su ejecución, pues al otorgarse contra aquél, se entiende concedida en cuanto a sus efectos, pues de no ser así, la suspensión sería imposible. (Art. 131)

Suspensión. Al resolver sobre ella, no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fonde de amparo. (Art. 131)

Suspensión auto de. El auto que la decreta debe fijar concreta y claramente el acto que hay de suspenderse, y debe corregirse disciplinariamente al juez que, al decretarla, no concrete el acto a que se refiere. (Art. 131)

Suspensión, auto de. El auto que decrete o niegue la suspensión, se ejecutará desde luego, sin perjuicio de ser revisado en los casos en que proceda. (Art. 83-II y 131). (54)

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- 51.- BURGOA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, S.A. México, 1975, Págs. 852 a 883.
- 52.- BURGOA, Ignacio. Ob Cit., Pág. 401.
- 53.- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. NUEVA = LEGISLACION DE AMPARO. Editorial Porrúa. S.A. 1981. Págs. 345, 346 y 347.
- 54.- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit., Págs. 390 y 391.

C A P I T U L O . V I
= = = = = = = = = =

1.- LA NECESIDAD DE CREAR TRIBUNALES AGRARIOS.

C A P I T U L O V I .

"Con verdadera pesadumbre notamos que la resolución de -- los negocios agrarios escapa al ámbito del poder judicial, lo -- que resulta anticonstitucional e inexplicable, concertar toda -- una serie de problemas en el Presidente de la República, convir -- tiéndolo en un personaje carismático, daña gravemente la solu -- ción del problema agrario mexicano y demuestra que el constitu -- yente desconfió en forma también inexplicable de las autorida -- des judiciales. Dió al problema agrario la característica de -- un problema político, cuando en realidad es uno de apostolado, -- de elevación, de técnica, de bien fundada economía y de justi -- cia social". (55)

Todo proceso tiene por función fundamental dar la razón a quien la tenga. En un proceso agrario no se encuentran tan sólo en juego los intereses de las partes directamente involucradas, sino el interés todo de la sociedad.

En el campo mexicano no existe justicia. Es necesario im plantarla y convertirla en pronta y expédita, la lentitud con -- la que proceden nuestras autoridades agrarias, la desesperante -- marcha de la Secretaría de la Reforma Agraria, se puede aplicar

aquí la frase de Manuel Herrera Lasso: una justicia diferida es una justicia denegada. (56)

Las relaciones jurídicas procesales agrarias, son las relaciones que surgen entre los sujetos de derecho por razón del reclamo de una cosa o exigencia del cumplimiento de un servicio, o la petición de algo referente a cosas o servicios y que se entabla directamente ante la Administración o que ella lo ejecuta ante el administrado o bien cuando se existe de un tercero tales requisitos y cuyo reclamo se entabla ante un organismo judicial o cuando se peticiona directamente ante el mismo tribunal.

En toda relación procesal se halla incluido un procedimiento a fin de encauzar el reclamo o la petición, sea de la clase que fuere, la petición o reclamo puede ser hecha directamente -- por una de las partes o la otra. (Por ejemplo, el administrado a la administración, el acto ante el juez que interviene).

Las relaciones jurídico procesales son variadas y completas pero en resumen puede distinguirse en aquellas que surgen -- por un motivo litigioso o de controversia y las que se originan en una petición encaminada o dirigida a que se reconozca o declare un derecho determinado.

Encontramos dos tipos de relaciones, las simples o administrativas o judiciales.

La forma de vida y de trabajo de los agricultores no es común a la forma de vida y de trabajo de la gente de la ciudad. En un juicio ordinario especial el procedimiento debe adecuarse al grado de cultura y de educación de los sujetos intervinientes, a la participación activa de los profesionales. En el campo la situación varía, ya que no siempre se puede disponer de profesionales, ni es factible tampoco hallar los medios e instrumentos adecuados para llevar adelante un proceso en la forma que se puede hacer en ambiente distinto. Esto constituye otro aspecto importante de la ecología jurídica agraria.

El procedimiento debe respetar los principios de derechos agrarios, si es que pretende ser un instrumento adecuado para la aplicación del Derechos Agrario Substancial. De ahí que si en materia de Derechos Agrario se debe primordialmente proteger jurídicamente a los recursos naturales y tutelar a la producción y a su incremento racional, como así también garantizar la seguridad y el progreso social, es indudable que en lo concerniente al procedimiento, estos principios deben regular eficazmente el contenido y alcance de las normas procesales.

El procedimiento debe ser el principal apoyo y más seguro soporte del derecho substancial. De ahí que sin la posibilidad de afianzar por medio de una aplicación adecuada las normas --- substanciales fundadas en los principios generales, la sistemática jurídica agraria pierde su valor y su consistencia.

El régimen agrario debe establecer apreciaciones a favor de los productores, en defensa de la estabilidad de la gente de campo, que reside en las áreas rurales y que trabaja en la agricultura en forma habitual.

El procedimiento debe hallarse concretado en una ley agraria que se caracterice por la sencillez de sus normas y por la claridad de su articulado. Los sujetos agrarios deben disponer de los instrumentos legales adecuados, para no hallarse en situación de inferioridad con relación a otros sujetos que al enfrentarlos superan ampliamente por experiencia y conocimiento - en asunto que los campesinos ignoran. (S7)

Carnelutti, clasifica a la administración entre los actos técnicos de elaboración procesal, pero da a éste concepto un -- sentido distinto del que tiene genéricamente y dice: "Conviene repetir que éste es un concepto técnico y no jurídico; administrar significa técnicamente desenvolver sobre una cosa una acti

vidad dirigida y hacerla vivir de diversa manera, en provecho de alguien precisamente porque es un concepto técnico, no existe incompatibilidad alguna entre él y las ideas de proceso y de derecho procesal; la realidad es que también en el proceso se administra, porque ni el proceso ni ningún otro mecanismo del Derecho pueden sustraerse a la Leyes de la Economía". (58)

Hay una relación interna entre el Derecho Agrario y el Derecho Administrativo, ya que casi todos los procedimientos a seguir en la política agraria del Estado Mexicano son administrativos incluyendo aquellos que tienen también una relación con el Derecho Procesal Administrativo. Y no aludimos sólo al aspecto de justicia administrativa que postula la Ley Federal de Reforma Agraria para resolver conflictos interiores entre los sujetos agrarios, sino en el proceso de las diversas instancias que establecen la misma Ley en todo lo relativo a restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, permutas, fusión, división y expropiación ejidal; determinación de propiedades inafectables; reconocimiento, titulación, deslinde de bienes comunales, procedimientos de nulidad y cancelación; y en fin de reposición de actuaciones que integran el Libro Quinto de la Ley denominada Procedimientos Agrarios. Naturaleza y Características de Proceso Agrario

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos se ha considerado insuficiente como lo ha sido en otros países, para la debida protección de los derechos de los administradores puesto que no existe la imparcialidad necesaria y sobre todo porque en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esa razón, también a semejanza de otros países en México se ha estimado que las controversias entre los particulares y la administración con motivo de actos de ésta, debe entregarse al conocimiento de los tribunales bien sea a los que integran el Poder Judicial o bien a tribunales administrativos independientes de aquel poder, pero también desvinculados de la administración activa.

"El control jurisdiccional realizado por cualquiera de los dos sistemas, tribunales judiciales o tribunales administrativos, ha dado lugar a la noción del contencioso administrativo".

(59)

A cada uno de los derechos agrarios, corresponde la acción respectiva para hacer valer mediante los procedimientos que establece la Ley Federal de Reforma Agraria. En consecuencia hay ac

ción de restitución, de dotación, de ampliación, de reacomodamiento, de creación de nuevos centros de población agrícola, - de inafectabilidad y otras que se derivan del Ordenamiento citado. (60)

El procedimiento agrario es de carácter administrativo. -- Este procedimiento tiene las formas esenciales de un juicio, un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas, ---- (agrarias).

Podemos afirmar que no existe un derecho procesal agrario-estructurado científicamente. Y esta situación se refleja de la manera más clara en la Ley Federal de Reforma Agraria que -- aunque si contiene los aspectos sustantivos fundamentales, así como sociológicos y económicos, éstos están desarticulados y en su aplicación los problemas son mayores. Por supuesto que entendemos que el problema no sólo es de técnica jurídica, que la situación sobre todo en nuestra disciplina refleja las condiciones sociales y políticas de nuestra realidad social.

En nuestro país, las disposiciones sustantivas como procesales y aún las autoridades agrarias correspondientes, desde el punto de vista formal, al campo administrativo, a excepción de las Comisiones Agrarias Mixtas. Existen además, una diversidad

de disposiciones en la legislación agraria, que es fácil encontrar en ella aspectos que se integran en otras disciplinas jurídicas: de derecho civil (arrendamientos rurales y aparcerías) - de derecho mercantil (la empresa agraria y las operaciones de crédito a los sujetos agrarios) de derecho penal (que configura delitos especiales en el campo: invasión de tierras, abigeato, etc.) de administrativo (la intervención del Estado en las actividades agrícolas, forestales y ganaderas) de constitucional (la elevación a preceptos fundamentales de algunas disposiciones agrarias) de derecho del trabajo (en cuanto a regulación de los asalariados del campo) de derecho económico (por la intervención del Estado en la distribución y circulación del producto agrícola), etc. Sin embargo, debemos dejar claro que en lo substancial su obligación corresponde al derecho procesal social en lo general, pero con ciertas particularidades, que le otorgan su propia personalidad.

En lo general en ese proceso impera el principio oficial o inquisitorio sobre el dispositivo. Esto lo observamos en las facultades de los órganos para impulsar el procedimiento (al menos en teoría); para integrar la materia de la controversia; para completar el material probatorio y en general para orientar el procedimiento hacia la búsqueda de la verdad material con au

sencia de formalismos y con la finalidad de la igualación de las partes, En otros términos se le conoce como la institución de - la suplencia de la queja.

En el libro quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, en donde se encuentran los principales aspectos del proceso social agrario, que como ya dijimos aunque formalmente en sus instituciones y autoridades son administrativas, aquí se notan as pectos claramente jurisdiccionales. Esos aspectos, que constituyen los procedimientos agrarios son los siguientes:

- a).- Restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas (Título 1o. del libro --- quinto de la Ley, artículos 272 - 335). Tiene dos instancias: una ante la Comisión Agraria -- Mixta y otra de oficio ante el Cuerpo Consultivo Agrario, firmada por el Presidente de la República.
- b).- Suspensión y Privación de Derechos Agra -- rios, en forma individual. (Título 6o. del libro quinto, artículos 420-433).

La suspensión de derechos agrarios en su procedimiento compe te en única instancia a la Comisión Agraria Mixta quien resuelve - de manera inatacable, este procedimiento aparece como novedad en -

la nueva Ley Agraria, ya que en el Código Agrario de 42 era la Delegación Agraria la que iniciaba el juicio de suspensión de rechos agrarios. La Privación de Derechos Agrarios en la Ley Federal de Reforma Agraria hasta antes de las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, era de dos instancias, una ante la Comisión Agraria Mixta y otra ante la Secretaría de la Reforma Agraria (Cuerpo Consultivo Agrario) y decidía formalmente el Presidente de la República, con motivo de las Reformas y adiciones antes señaladas es la Comisión Agraria Mixta la que resuelve en forma definitiva, - siendo recurrible su resolución en caso de inconformidad de parte directamente interesada y en segunda instancia el Cuerpo Consultivo Agrario resuelve las inconformidades en forma definitiva, siendo su resolución recurrible únicamente mediante el juicio de amparo.

c).- Resolución acerca de la posesión y disfrute de los bienes colectivos. Conflictos internos de los ejidos y comunidades. (Título VII - del libro quinto, artículos 434-440).

Se creó con la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, de -- dos instancias: Una de conciliación, y en caso necesario, otra - ante la Comisión Agraria Mixta, de contienda, de conflicto.

d).- Procedimiento de límites entre comunidades agrarias indígenas. En los conflictos por límites comunales. (Capítulo II Título IV, artículos 367-390) y fracción VII del Artículo 27 Constitucional, consta de dos instancias: una ante la Secretaría de la Reforma Agraria de oficio y a petición de parte (a la que se oye a la comunidad indígena) y la segunda en que pasa al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e).- Nulidad y cancelación de actos y documentos agrarios. Aparece en 1971 con la Nueva Ley. (Título V del libro quinto de la Ley de la Materia y antes fracción IX del 27 Constitucional. De una sola instancia. Los principales son: Nulidad de Fraccionamientos de Bienes Comunales, Nulidad de Fraccionamientos Ejidales, Nulidad de Fraccionamientos de Propiedades afectables, Nulidad de Actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, Nulidad de Contratos y Concesiones y Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad.

f).- Proceso Laboral Agrario. Este se encuentra contenido en el procedimiento ordinario la

boral (artículos 751-781 de la Ley Federal de Trabajo). Es en realidad un procedimiento, ya que aunque se prohíbe, existen asalariados en el campo ejidal en calidad de ---- arrendatarios.

g).- El amparo en materia agraria. Del que hay que destacar sus dos grandes aspectos: - Amparo de individuales propietarios y el amparo de ejidos o núcleos de población (amparo ejidal). Debemos tomar en cuenta esta clasificación, ya que con frecuencia los politólogos y personas científicas pretenden en -- términos globales la suspensión del amparo - en materia agraria.

Conviene señalar que el amparo ejidal y sobre todo tratándose de núcleos de población adquiere características que lo hacen aparecer como uno de los pilares de la aplicación justa a los sectores más desprotegidos de la sociedad, llegando a constituir con ello una de las formalidades supremas de la justicia social. Por lo que constituye una verdadera aberración su presunta desaparición.

No adentramos más sobre las características del amparo en -

materia agraria, por constituir tema de un capítulo por separado en el presente trabajo. Lo señalamos por considerársele dentro de los aspectos básicos del proceso social agrario.

h).- Los llamados procedimientos voluntarios.

i).- La titulación y deslinde de bienes comunales (artículos 356-366 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Esos son los aspectos con los que el proceso social agrario en gran parte adquiere aspectos de jurisdicción. Por su puesto que no son todos, ya que repetimos, en la Ley por falta de técnica jurídica y otras cuestiones ya señaladas, aparecen disgregados otros procedimientos, que incluso no se encuentran dentro del libro quinto de Procedimientos Agrarios.

PROYECTO DE SISTEMA AGRARIO MEXICANO
DE LOS TRIBUNALES FEDERALES AGRARIOS.

México es un país en el que el Derecho Agrario no responde a las necesidades y aspiraciones de los campesinos.

Ante tal panorama, resulta indispensable revisar el aspec

to procesal que enmarca la Ley Federal de Reforma Agraria, para estar en posibilidad en su caso de estructurar como órganos independientes y autónomos a los Tribunales Agrarios, que otorguen eficazmente la justicia pronta y expédita al hombre del campo - que sea incorporado a la vida económica y social de México.

La adecuación del sujeto agrario, a la nueva política -- agraria y estructura jurisdiccional, a efecto de que el hombre del campo acepte, sino que reflexione sobre el papel que representa, en la realidad social de la que forma parte.

Tan importante es un buen ejidatario, un buen comunero, - un buen pequeño propietario, como el mejor agrónomo, ingeniero, sociólogo, economista o abogado. Se traducirá en una participación activa y conciente, con lo cual, el cambio social de la -- clase campesina, estará garantizado.

La Estructura Agraria, la entendemos, como la articulación -- en un todo de elementos jurídicos, administrativos y aún - ideológicos de la organización social relativa al campo, es organización de las partes de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar como tal, de determinada manera y que se caracteriza por su vinculación a la producción de alimentos básicos y -

de materias primas, a partir del espacio vital que representa - la tierra.

Los Procedimientos Agrarios, son muy deficientes, ya que observaremos que éste, no se ajusta a las reales necesidades de nuestra clase campesina, pues es un proceso en la mayoría de -- los casos largo y costoso; en consecuencia su aplicable difícilmente llega a ser una positiva realidad; por ello, los campesinos de México, siguen hasta el momento viviendo al margen de lo que es en sí la Reforma Agraria.

A nuestro modo de ver, todas las situaciones enómalas que suscitan en el campo de México, las motivan sin lugar a dudas, - esa falta de comprensión y de entendimiento para con los campesinos, que han tenido los legisladores, que han elaborado la -- Ley Agraria, sin detenerse a meditar en lo que es en esencia el campesino, sin razonar en lo que es verdaderamente la necesidad inmediata de la gente del campo. Les han creado una ley que no es del todo inteligible para ellos, dado su nivel cultural. Ley que aun para los estudiosos del Derecho Agrario resulta compleja y llena de lagunas.

Es urgente la implantación de los Tribunales Agrarios den

tro del Sistema Agrario Mexicano, a efecto de lograr una justicia pronta y expedita que tan falta les está haciendo al campo de México, para determinar con ese estado de incertidumbre en -- que actualmente se desenvuelve el campesino.

A la fecha, la aplicación de la Ley Agraria está encomendada a Tribunales Administrativos o mejor dicho a Tribunales de la Administración, como lo son las Comisiones Agrarias Mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria, en el ámbito jurisdiccional. Estos aspectos de la justicia agraria salen de la competencia de los órganos judiciales, buscando una mayor celeridad en el procedimiento, que en éstos suele ser muy lento, para darle un mayor dinamismo a la reforma agraria. De esta manera se constituyó una magistratura de carácter administrativo que ha tendido a su cargo la solución de los conflictos agrarios. Sin embargo, esta finalidad no ha sido lograda, debido a la incompetencia, corrupción y mala reglamentación en el funcionamiento de los citados tribunales. En efecto, el --- hecho de que los componentes de los mismos sean personas acientíficas sin conocimientos jurídicos, ya que no es necesario para ser miembro de la Comisión Agraria Mixta o del Cuerpo Consultivo Agrario, ser Licenciado en Derecho, pues basta tener conocimientos relacionados con las "cuestiones agrarias", para formar par-

te de dichos cuerpos, cosa que favorece a la corrupción y a la parcialidad en sus decisiones, lo que nos hace pensar que es necesaria una revisión a fondo de la Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de que se reestructure la misma en una forma adecuada y se dé cabida a los Tribunales Federales Agrarios, para así poder alcanzar el ideal revolucionario de una justicia --- pronta y expedita para el campesino.

"Hasta tal punto se ha advertido esta incompatibilidad -- psicológica entre la posesión de quien pide justicia y de quien juzga, que incluso en aquellos casos en los que el Estado siente más imperiosamente el interés en la reintegración de la ob -- servancia del derecho, no pudiendo subordinar a la petición del particular, no atribuye la facultad de proceder de oficio al -- juez, sino que crea frente al juez un órgano público que tiene -- específica función de ejercitar la acción en interés público y -- de estimular así la función del juzgador". (61)

El juicio agrario adolece de serios defectos en su regl -- amentación, que lo hacen sumamente lento en su tramitación para -- lograr los fines que se persiguen con él.

Los procedimientos huyendo del formalismo de los juicios -- civiles, caen en la más completa falta de orden; diríamos casi

en la arbitrariedad más absoluta, en cuanto al desarrollo de los diversos actos procesales.

Los sujetos del proceso, al menos son tres: el Organo Judicial que tiene la facultad de dictar la resolución jurisdiccional, y las partes: ésta es, la persona que pide la resolución -- (actor) y aquella frente a la cual se pide la resolución (demandado).

En el juicio agrario encontramos también estos sujetos procesales: La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, que son los órganos jurisdiccionales; los núcleos de población necesitados, -- los ejidos y comunidades como actores, y los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que pueden ser tanto actores como de mandados en estos juicios.

Los órganos jurisdiccionales en el proceso agrario son, las Comisiones Agrarias Mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran con un presidente, un secretario y tres vocales. Es un Cuerpo Colegiado cuyas -

decisiones son tomadas por mayoría de votos. Su nombramiento - se hace conforme a lo estipulado en el Artículo 5o. de la Ley:

"El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

El Primer Vocal será nombrado por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo Local, y el Tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y substituído por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad correspondien -- te.

El Secretario y los Vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los campesinos durará en su cargo tres año y deberá ser ejidatario o comunero y estar en -- pleno goce de sus derechos ejidatarios, civiles y políticos"

Las Comisiones Agrarias Mixtas son tribunales dependien -

tes del poder político, tanto Federal como Estatal, por tanto - son tribunales dependientes del poder ejecutivo, atentos a realizar los deseos del Presidente y de los Gobernadores de los Es tados que los nombran, y que llegado el caso pueden removerlos. Los tribunales se convierten así, en instrumentos dóciles de la política agraria de los regímenes en turno. Esto impide naturalmente la independencia que todo órgano jurisdiccional debe tener en relación con los demás poderes, para que sus decisiones sean imparciales, apegadas a derecho y libre de presiones políticas o de cualquier otra índole.

Obsérvese también que el Presidente la Comisión Agraria-Mixta actúa con el carácter de juez y de administrador, ya que además de sus funciones dentro de la Comisión, es el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente.

La Secretaría de la Reforma Agraria conoce en segunda -- instancia en los juicios bi-instanciales. Dada la forma tan defectuosa en que están reglamentadas las facultades jurisdiccionales de dicha Secretaría, es difícil llegar a determinar si és te es o no un órgano jurisdiccional. Nos inclinamos a considerar que el Cuerpo Consultivo Agrario con excepción de los casos

de inconformidad sobre privación de derechos agrarios, no es en realidad el tribunal colegiado de segunda instancia en los procesos agrarios. El Cuerpo Consultivo Agrario está integrado por cinco titulares y con el número de supernumerarios que el Ejecutivo Federal considere necesario. El Secretario de la Reforma Agraria lo preside y tiene voto de calidad.

El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo Agrario, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

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

De los párrafos transcritos se deduce la estrecha dependencia y la subordinación de los miembros del Cuerpo Consultivo al poder Ejecutivo.

Es perjudicial para la independencia de este órgano jurisdiccional, el hecho de que el nombramiento y remoción de sus miembros dependa del Secretario de la Reforma Agraria, que además es

su Presidente; ya que los miembros se guardarían muy bien de sos tener opiniones en sus dictámenes que vayan en contra de la polí tica sostenida por el Poder Ejecutivo, lesionando en muchas oca siones los intereses más altos de la justicia. Por otra parte, - la falta de conocimientos jurídicos de algunos de sus miembros, - ya que no es requisito ser perito en derecho, los hace proclives a la arbitrariedad y la demagogía en sus decisiones so pretexto de defensa de los intereses de la clase campesina.

Otro aspecto digno de consideración, es la circunstancia de que tanto las Comisiones Agrarias Mixtas como el Cuerpo Con sultivo Agrario, estén constituidos con un representante de los campesinos, en las primeras, y de dos representantes, en el caso del segundo. Estos órganos se convierten en juez y parte, aten tando contra la imparcialidad de que debe estar revistido todo - tribunal. Sin embargo, estos tribunales, en la mayor parte de - los juicios agrarios, son tribunales de instrucción, el poder de cisorio corresponde, en última instancia al Presidente de la Re pública y a los gobernadores de los Estados. Y aquí encontramos uno de los obstáculos más serios para lograr una justicia agra - ria expedita e imparcial. Nos parece que el Presidente de la Re pública y los gobernadores de los Estados no son, en el caso, -- los jueces más idóneos; sus funciones de carácter político y ad-

ministrativo son impedimentos para una recta aplicación de la --
justicia.

Humberto E. Ricord, refiriéndose a la Jurisdicción Fede -
ral dice lo siguiente:

"Resulta innegable que la atribución de competencia a las autoridades administrativas, que en 1915 se hizo con relación a las controversias agrarias, tuvo raíz en la desconfianza general que existía para con las autoridades judiciales y en las condi - ciones imperantes de guerra civil, con su dislocación de la orga - nización ordinaria estatal. Y todavía en 1934 se continuaba es - timando indispensable mantener la competencia administrativa a - que nos referimos. Aún en 1937 se reformó aditivamente la Frac - ción VII de la Ley Federal Administrativa "todas las cuestiones - que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el ori - gen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población." (62)

El autor que comentamos por lo que toca a los Tribunales - Agrarios, nos dice lo siguiente:

"En la actualidad existe una corriente reformista, en el-

sentido de crear una jurisdicción autónoma, como jueces primarios y Tribunal Superior Agrario, y esta corriente ya se expresó en 1945, al celebrarse el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario en la Ciudad de México, que recomendó la formación de un Tribunal Federal Agrario. En los últimos años, el Dr. Héctor Fix Zamudio ha expresado el parecer de que a más de dicho tribunal "debe establecerse una justicia agraria de primer grado, para solucionar con oportunidad y eficacia las controversias sobre violación de derechos agrarios." (63).

Por su parte el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro, en su obra Estudios Agrarios Mexicanos, y en referencia al tema de la jurisdicción federal agraria, hace un singular y muy interesante estudio al respecto, mismo que intituló "Bases para la Organización de la Jurisdicción Federal Agraria". En la autorizada opinión del Dr. Vázquez Alfaro encontramos un juicio muy certero y apegado a las necesidades actuales: "Se estima imprescindible contar con un sistema jurisdiccional administrativo, ante cuyos organismos puedan campesinos y núcleos de población, obtener -- una garantía real e inmediata en los derechos que les concedan las leyes del país". Y al efecto propone la creación de los -- Tribunales Agrarios, en los que tengan cabida las respectivas -- representaciones de los sectores vinculados al problema agrario. (64)

Siguiendo su brillante exposición en torno a la creación de los Tribunales Federales Agrarios, nos dice lo siguiente:

Que dichos organismos jurisdiccionales pueden ser incluidos dentro del sistema agrario mexicano "sin necesidad de modificar o adicionar el texto constitucional en sus partes relativas, ya que no existe oposición o discordancia con las mismas, como ya se ha explicado, sería necesario adicionar o aclarar y en su caso, modificar, la legislación agraria de carácter ordinario". (65)

No recurrir a la modificación o adición del Artículo 27 Constitucional para la inclusión de los mencionados Tribunales Federales Agrarios, es acertado, toda vez que a nuestro particular punto de vista, dichas instituciones que se propone crear dentro de nuestra legislación agraria, deberán depender de la Secretaría de la Reforma Agraria y que se función específica será la de conocer y resolver en los términos que al efecto se prevean, aquellos asuntos de naturaleza contenciosa que se suscitan en relación a derechos establecidos por la Ley Agraria. En consecuencia creemos que su creación pueda tener lugar, basta la modificación correspondiente a la legislación agraria en vigor.

El Dr. Vázquez Alfaro, refiriéndose a Lucio Mendieta y Núñez, en un artículo que denominó "La Reforma Agraria y los Gobiernos de la Revolución", publicado en la Revista Estudios Agrarios, en abril de 1963; al tratar el tema Bases para la Revisión de la Reforma Agraria, hace alusión a la justicia ejidal, y que en su parte relativa dice lo siguiente:

"1).- Lentitud de los procedimientos relacionados con la distribución y tenencia de la tierra.

2).- Absoluta falta de un sistema de justicia ejidal. En la China Comunista, el artículo 32 de la Ley de 28 de junio de 1950, establece un tribunal popular en cada distrito para juzgar y sancionar sobre el lugar a los que infrigen, violan o se oponen a la aplicación de las leyes agrarias. En la República de Honduras, el Congreso aceptó nuestro proyecto de Ley de Reforma Agraria en el que incluimos un sistema de justicia para los campesinos; sólo en México los ejidatarios son objeto de constantes abusos atropellos sin que nadie haga caso a sus quejas lo que ha creado en los medios ru -

rales un clima de sordo descontento, de indignación, de desesperación sumamente peligroso - para la paz interna del país.

3).- Falta de un servicio eficiente de procura ción en favor de los campesinos que, por su mi seria e ignorancia, no pueden gestionar sus --- asuntos agrarios ante las autoridades adminis trativas y judiciales correspondientes..." (66)

El Dr. Mendieta y Núñez es uno de los tratadistas más des tacados del Derechos Agrario y que su inquietud y constante dedi cación a esta materia tan incontrovertible, lo hacen merecedor - a que lo consideramos como un precursor de la creación de los -- Tribunales Federales Agrarios, ya que desde hace seis lustros a través de toda su obra literaria en torno al Derechos Agrario ha dejado plasmada la imperante necesidad de que se creen los multi citados tribunales agrarios.

Este Código Agrario es nuevo en esencia en el que se esta blecieron, con certeza, los derechos de propiedad ejidal y priva da, la fuerza del certificado de inafectabilidad, las facultades y las obligaciones del ejidatario; procedimientos rápidos y efi caces para evitar abusos de particulares y de autoridades y para

obtener justicia en todo conflicto relacionado con la posesión y el disfrute de la tierra, sería la base indispensable de la recuperación económica de México, sin la cual toda política agraria es una farza y toda promesa de mejoramiento social es un engaño". El Universal. Octubre de 1947.

"Lo urgente es coordinar la legislación agraria con las -- nuevas disposiciones del artículo 27 de la Constitución, que --- tiendan a devolver la confianza a los agricultores y a cimentar el orden jurídico en el campo a fin de promover la recuperación económica del país, y eso puede lograrse sin necesidad de renovar sino simplemente innovando, eso sí, a fondo, en puntos clave, las leyes agrarias en vigor". El Universal. Febrero 18 de --- 1948.

Porque es necesario insistir: en la solución del problema agrario de México, no todos son planos, proyectos, mediciones, - deslindes, cálculos, organización y dirección de explotaciones - agrícolas, sino también y muy principalmente, redacción, modificación de leyes, interpretación y aplicación de las mismas". El Universal. Marzo 3 de 1948.

"Un rápido fácil y efectivo procedimiento para llevar la -

justicia agraria, por decirlo así, a las puertas mismas de la casa del ejidatario". El Universal. Enero 7 de 1953.

"En cuanto a los ejidatarios, producto, por decir así, de la Revolución, sencillamente se les olvidó por completo, pues - las administraciones revolucionarias no se han molestado en modificar las leyes de la materia para dotarlos de un sistema de defensa expedita y sencillo que les permita aludir, eficazmente los despojos de parcelas y diversos atentados de que, con frecuencia, son víctimas por parte de los Comisariados Ejidales y de otras autoridades.

"La verdad es, y hay que decirla, que la seguridad verbal no es seguridad y que todo sistema económico y social, en los países civilizados, descansa sobre una recia organización legalista.

"Para devolver la seguridad a los campos de México, es indispensable que el pequeño propietario sepa que, aún cuando carezca de certificado de inafectabilidad, cuenta para impedir la afectación de sus tierras, no sólo con una promesa de las autoridades que puede o no cumplirse, sino con medios jurídicos expeditos y eficaces; indispensable es que el ejidatario sepa que

la posesión de su parcela no es una concesión graciosa del Comisariado Ejidal, sino que tiene procedimientos legales rápidos, expeditos, para impedir que lo despojen de ella y para detener todos los abusos posibles de las autoridades que intervienen en la vida ejidal..." El Universal Junio 16 de 1954. (67)

El proceso agrario en nuestro país, es muy deficiente, ya que observamos que éste no se ajusta a las reales necesidades de nuestra clase campesina, pues es un proceso en la mayoría de los casos largo y costoso debido a que la legislación respectiva está llena de lagunas y de ordenamientos inadecuados o francamente irracionales, en consecuencia su aplicación y desenvolvimiento difícilmente llega a ser una realidad; en tal circunstancia, los campesinos de México siguen hasta la fecha al margen de los que en sí la Reforma Agraria. A nuestro modo muy particular de ver este aspecto tan importante, todas las situaciones anómalas que se suscitan en el campo, las motivan sin lugar a dudas esa falta de comprensión que han tenido los legisladores, que han elaborado la Ley Agraria, sin detenerse a meditar en lo que es esencia el campesino, sin razonar, en lo que es verdaderamente la necesidad inmediata de la gente del campo. Les han creado una ley que no es del todo inteligible para ellos todo su nivel cultural, cosa que hace que la misma no esté a su alcance y es por ello que poco se valen de ésta.

Es urgente necesidad la creación de los Tribunales Federales Agrarios.

Nos vamos a permitir someter a la consideración de ustedes, el anteproyecto que hemos formulados con respecto a las funciones que a nuestro criterio deben desarrollar los Tribunales Federales Agrarios.

1.- Los Tribunales Federales Agrarios dependerán directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria, serán considerados como Autoridad Agraria y tendrán como funciones las siguientes:

- a).- Conocer a petición de parte y de oficio sobre los conflictos y controversias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y colonos y de estos con particulares.
- b).- Intervenir en aquellos casos en que expresamente así lo indique la Ley de la Materia.
- c).- Que la intervención de los Tribunales Federales Agrarios será en todos los casos con el inicio de una fase conciliatoria y que de no obtenerse los resultados armónicos que se buscan, estos cuerpos colegiados proberán lo conducente a fin que se esté en condiciones de emitir una resolución en estricto ape

go a derecho, que tendrá el carácter de irrevocable en cuanto a materia administrativa, salvo la interposición del juicio de amparo.

d).- Los Tribunales Federales Agrarios tendrán la colaboración estrecha de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, que será auxiliar, independiente de que todas las dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, les prestarán la colaboración - que fuese necesaria para el cabal desempeño de -- sus funciones.

e).- Quedan determinadas las funciones específicas de los Tribunales Federales Agrarios en el artículo contenido en el Libro Quinto de la Ley - Federal de Reforma Agraria, cuyo proyecto de reformas o adiciones hemos presentado como parte medular de este estudio.

2.- PROCEDIMIENTO ANTE ESTOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES.

Como hemos manifestado en este capítulo, las funciones de - los Tribunales Federales Agrarios, serán a petición de parte o de oficio y el procedimiento a seguir ante estos organismos jurisdiccionales, pretendemos que debe ser lo más sencillo posible, a efec

to de que de esta manera los campesinos del país tengan acceso directo a estos; y puedan en un momento determinado recibir los innumerables beneficios que la acción de los mismos desarrollará.

En consecuencia consideramos que el procedimiento a seguir ante dichos organismos deben ser en la forma siguiente:

1.- Los campesinos de México, sea cual fuere su condición de ejidatario, comunero, solicitante de tierras, etc., podrán ocurrir ante estos tribunales dentro de su jurisdicción correspondiente para solicitar la intervención de dicho Cuerpo Colegiado, en aquellos casos de conflicto y controversia previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria en su Libro Quinto de Procedimientos Agrarios.

2.- Las Procuradurías de Asuntos Agrarios que son dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria y que se encuentran funcionando en todas y cada una de las entidades del país, asesorarán en forma gratuita y sin distinción de ninguna especie a aquellos campesinos que ocurran en demanda de justicia ante los Tribunales Federales Agrarios y asimismo, los proveerán de solicitudes y demás documentos que al efecto se requieran.

3.- Los Tribunales Federales Agrarios conocerán de los --

asuntos sobre de los cuales les faculta expresamente la Ley de la Materia y serán vistos éstos en una única instancia y sus fallos serán irrevocables.

4.- Debe quedar entendido que los Tribunales Federales Agrarios son auxiliares del C. Presidente de la República y del C. Secretario de la Reforma Agraria, primeras autoridades en materia -- agraria; y que sus acciones conciliatorias y fallos emitidos por dichos tribunales deberán ser actados por las autoridades federales por los gobiernos de los Estados y de los Municipios.

5.- Consideramos que deberá instalarse un Tribunal Federal en cada una de las Entidades Federativas; así como en el Distrito Federal, con salvedad de que éste último ejercerá las funciones de Tribunal Central Federal Agrario, ya que tendrá el control administrativo y técnico de aquellos instalados en las capitales de los Estados, no será este Tribunal de apelación, su mayor jerarquía es triba en torno al control antes dicho y a que será este el coordinador entre los tribunales precitados y la Secretaría de la Reforma Agraria.

6.- Que los Tribunales Federales Agrarios deberán integrarse con tres magistrados propietarios y tres suplentes.

Que en los casos en que la Entidad Federativa debido a su -

especial configuración territorial, como acontece en el Estado de Veracruz, se instalará un tribunal en la capital del Estado y otro en la población que se juzgue más conveniente, tomándose en consideración el número de habitantes y las vías de comunicación.

En los Estados de la República que debido a su mayor número de habitantes, se consideró que es insuficiente el desempeño de tres magistrados se nombrarán asimismo los supernumerarios -- que se estime conveniente, los que no podrán ser más de tres.

7.- La designación de los magistrados de los Tribunales Agrarios las hará directamente el C. Presidente de la República.

8.- Los magistrados de los Tribunales Federales Agrarios durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por el Presidente de la República o a petición del C. Secretario de la Reforma Agraria y del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9.- El Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación será el Consejero permanente de los Tribunales Federales Agrarios, a efecto de vigilar que el desempeño de estos se haga dentro del más estricto orden constitucional, teniendo la facultad de señalar las directrices de orden legal que estime -- pertinentes para el mejor desempeño de las funciones a desarro -

llar en torno a las cuestiones agrarias. Y tendrá también la facultad de pedir la destitución y consignación en su caso de los magistrados de dichos tribunales cuando este estime que su actuación está al margen de la función que tienen encomendadas y que hayan incurrido en alguna responsabilidad oficial.

10.- Para ocupar el cargo de magistrado de los Tribunales Federales Agrarios se requerirá:

- a). Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- b).- No tener menos de treinta años al día de su designación, ni ser mayor de sesenta años.
- c).- Ser licenciado en Derecho, con título debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones.
- d).- Acreditar cuando menos, cinco años de práctica profesional, docencia o investigación en materia agraria.
- e).- Ser de absoluta honorabilidad reconocida y buena conducta.
- f).- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional, que le imponga más de un año de prisión.

11.- Los magistrados de los Tribunales Federales Agrarios percibirán sueldos decorosos equiparables a los de los magistrados de los Tribunales de Circuito.

12.- Los magistrados de los Tribunales Federales Agrarios deberán rendir la protesta de Ley ante la Cámara de Senadores - del Congreso de la Unión y en los recesos de ésta ante la Comisión Permanente.

13.- Cada tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos y cada magistrado los secretarios necesarios para el despacho de los negocios que se les haya encomendado. Cada tribunal tendrá los actuarios y empleados que determine el presupuesto de la Secretaría de la Reforma Agraria. En cada Tribunal prestará sus servicios un Procurador de Asuntos Agrarios con tres ayudantes de procurador, entendiéndose que estos procuradores de asuntos agrarios tendrá el carácter de auxiliares de estos organismos y sus funciones independientemente de aquellas que expresamente le confieren los magistrados, se contraeran a las enmarcadas en el Reglamento de las Procuradurías de Asuntos Agrarios que es como sigue:

1°.- La Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada -

por decreto de fecha primero de julio de mil novecientos cincuenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de agosto siguiente, estará integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria y por Procuraduría en cada una de las Elegaciones de dicha Secretaría en los Estados y Territorios Federales. Para la circunscripción del Distrito Federal habrá un Procuraduría en la Oficina Coordinadora.

2º.- La Oficina Coordinadora de la Procuraduría de Asuntos Agrarios tendrá las siguientes funciones:

- a).- Atender las promociones de las Procuradurías de Asuntos Agrarios para activar la tramitación de los expedientes en las Oficinas Centrales del Departamento Agrario.
- b).- Gestionar lo procedente, previo acuerdo del C. Secretario de la Reforma Agraria, ante otras dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de que las Procuradurías de Asuntos Agrarios cumplan con sus funciones.
- c).- Concentrar los informes de labores mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia de la Secretaría.

3o.- Las Procuradurías de Asuntos Agrarios tendrán las siguientes funciones de carácter general:

Asesoramiento gratuito a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos administrativos, etc.; que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

4o.- Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los -- ayudantes de Procurador, deberán llenar los requisitos siguientes:

- a).- No poseer predios rústicos cuya extensión excede de la superficie asignada a las propiedades inafectables.
- b).- No desempeñar cargo alguno de elección popular, o ser dirigente de las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras, y
- c).- Ser de reconocida honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo.

5o.- Son atribuciones y deberes de los Procuradores de Asuntos Agrarios, los siguientes:

- a).- Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades Federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios.

b).- Asesorar y representar, si para ellos les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones --- agrarias.

c).- Procurar, en la vía administrativa, la solución de los con flictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, o entre éstos y los pequeños propietarios de acuerdo siempre, con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte - el Departamento Agrario.

d).- Informar a la Oficina Coordinadora acerca de todos los pro blemas que existen dentro de su adscripción territorial, así co mo formular las sugerencias que estimen convenientes para su me jo r atención.

e).- Recorrer personalmente y en forma periódica, el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los diversos problemas --- existentes y de realizar investigaciones personales en los asun tos de que se encuentren conociendo.

f).- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido o sean dotados en lo - futuro. Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con ins-

tituciones particulares para la organización dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro-construcción de escuelas y alfabetización, Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, etc.

g).- Atender a las Ligas Femeniles Campesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociados.

h).- Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su cargo y remitirlos junto con su informe personal de la Oficina Coordinadora.

6o.- Las faltas temporales de los Procuradores de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, serán cubiertos por el Ayudante Procurador adscrito; las faltas por mayor tiempo, así como las absolutas, por el substituto que nombre el C. Jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del C. Presidente de la República.

7o.- Todo servicio que presten a los campesinos los Procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes -- de procurador, serán gratuitos y se impartirán sin distinción alguna de carácter político o ideológico, a todos los campesinos del país.

La infracción de este precepto será castigada, de inmediato con destitución del cargo, independiente-

de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

Conforme a lo propuesto por nosotros en el sentido de que sean las Procuradurías de Asuntos Agrarios, se hace necesario que se actualice el Reglamento - de dichas Procuradurias en la forma siguiente:

Adicionar el artículo 3o., en su parte final, el párrafo siguiente: "ante los Tribunales Federales Agrarios y las diversas dependencias del Ejecutivo Federal que tengan ingerencia con las cuestiones agrarias y de otros ramos.

Artículo 5o. el inciso c), toda vez que la solución de conflictos y controversias que surjan entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios o de los primeros citados entre si individualmente o en grupo, son funciones que se ha pensado deben desempeñar los Tribunales Federales Agrarios en su lugar el referido inciso c) deberá decir que las Procuradurías de Asuntos Agrarios prestarán el auxilio y colaboración necesaria para el mejor desempeño de las funciones encomendadas a los Tribunales Federales Agrarios, asesorando a los campesinos en las gestiones que promuevan ante dichos organismos.

14.- Los Secretarios y los Actuarios de los Tribunales Fe-

derales Agrarios, deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años y no mayores de sesenta, licenciado en derecho, con título debidamente registrado y notoria buena conducta.

15.- Los conflictos de competencia que se susciten entre los Tribunales Federales Agrarios y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16.- Los Tribunales Federales Agrarios conocerán:

- a).- De los juicios de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales en una fase conciliatoria.
- b).- De los juicios de nulidad de fraccionamientos de bienes comunales, ejidales y de propietarios, ejidales y de propiedades afectables.
- c).- De los juicios de nulidad de contratos y concesiones que afecten a los núcleos de población.
- d).- De los juicios de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.
- e).- De los juicios de inconformidad por la suspensión y privación de los derechos agrarios.

- f).- De los conflictos internos de los ejidos y-- comunidades agrarias; y
- g).- De los demás que señalen las leyes agrarias.

17.- Los juicios que se promuevan ante los Tribunales Federales Agrarios, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señale la Ley Orgánica de los mismos, la Legislación Agraria y el Código Federal de Procedimientos Civiles se -- aplicará supletoriamente en los juicios agrarios.

18.- Toda promoción deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, estampará su huella digital - ante dos testigos mayores de edad quienes claramente harán constar sus nombres y domicilios. La Procuraduría de Asuntos Agrarios en forma gratuita formulará dicha promoción y dará al campesino el asesoramiento necesario, para su mejor resultado y en obvio de tiempo.

19.- Los magistrados de los Tribunales Federales Agrarios tendrán la facultad para comisionar al Procurador o Ayudante de Asuntos Agrarios o en su defecto ordenar a las autoridades agrarias inferiores que correspondan, la práctica de diligencias -- que estimen indispensables para el mejor proveer.

20.- Serán partes en el proceso agrario seguido ante los Tribunales Federales Agrarios:

a).- Los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, los sujetos de derecho agrario y en general cualquier persona que tenga interés jurídico en el asunto contencioso materia del juicio respectivo.

Por lo expuesto consideramos que la Ley Federal de Reforma Agraria, que a pesar de ser tan reciente, necesita una reforma - sobre todo en la reglamentación del juicio agrario, de sus procedimientos y en relación con las autoridades que deben conocer de los conflictos agrarios. La revisión deberá orientarse hacia una mayor diferenciación de las funciones administrativas y jurisdiccionales que la Ley encomienda a la Secretaría de la Reforma Agraria; creándose así, los Tribunales Federales Agrarios que asuman las funciones jurisdiccionales y dejándoles a sus empleados, las funciones meramente administrativas y técnicas; simplificando al mismo tiempo los procedimientos y reduciendo éstos a los máximos, para hacer al juicio más expedito y sencillo.

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- 55.- IBARROLA, Antonio de. DERECHO AGRARIO. Editorial Porrúa, S.A., @México, 1975, Pág. 426.
- 56.- IBARROLA, Antonio de. DERECHO AGRARIO. Ob. Cit. Pág. 427
- 57.- VIVANCO C., Antonio. TEORIA DE DERECHO AGRARIO. Tomo II, Editorial Librería Jurídica. La Plata 1967, Págs. 727 y 4 sigs.
- 58.- LUNA ARROYO, Antonio. DERECHO AGRARIO MEXICANO, Editorial Porrúa. S.A., México 1975, Pág. 707.
- 59.- LUNA ARROYO, Antonio. Ob. Cit. Pág. 57.
- 60.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ob. Cit., Págs. 459 y sigs.
- 61.- CALAMANDREI, Piero. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1962. Vol. I. Págs. 233 y 234.
- 62.- E. RICORD, Humberto. INTRODUCCIONES JURIDICAS A LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. Impresiones Modernas, S.A., México 1972, Pág. 286.
- 63.- E, RICORD, Humberto. Ob. Cit., Págs. 286 y 287.
- 64.- VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. ESTUDIOS AGRARIOS MEXICANOS. Obra presentada por su autor en el Primer Curso Internacional de Reforma Agraria, organizado por la O.E.A., en San José de Costa Rica, en Noviembre de 1962. Pág. 17.
- 65.-VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 19.
- 66.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. LA REFORMA AGRARIA Y LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCION. Articulado publicado en la Revista Estudios Agrarios del Centro de Investigaciones Agrarias, año II, Vol. 5, Enero-Abril, 1963, México. Pág. 35.
- 67.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. POLITICA AGRARIA. Edición del - Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1957. Págs. 188, 189, 202, 206, 284 y 285.

CONCLUSIONES

I. En el año de 1856, es cuando se presenta el verdadero problema del agricultor en México. El 25 de junio de ese año el entonces Presidente de la República, dictó la famosa Ley de Desamortización; aclarando que los bienes se hallaban concentrados - y era necesaria su movilización, que los llamados bienes de manos muertas estaban substraídos a la circulación económica. Esta ley fue el punto de partida del problema agrario al privar de capacidad jurídica a los pueblos, municipios y congregaciones de indios. También se privaba a las corporaciones civiles y religiosas de la capacidad de poseer bienes.

De los bienes pertenecientes a la Iglesia se autoriza a los usufructuarios o arrendatarios para que los denunciaran y se los adjudicaran; el Estado lucró con la desamortización, ya que establecía una alcabala de cinco por ciento que deberían pagar los denunciantes de los bienes.

II. Durante el período revolucionario el problema del campo se plantea por el criterio político y no por un criterio técnico que guiará a solucionar el problema; se substituye el criterio nacional y de bien común, por el espíritu del grupo y de mafia que empeora la situación existente.

III. El criterio público es que prevalece e inspira la confección y aplicación de las leyes agrarias, obligando a cambios constantes de sistemas y procedimientos. La unidad económica desaparecida hacienda, rancho, pequeña propiedad, no ha sido substituida; la situación del ejido es defectuosa e irregular y carece de un sistema orgánico de refacción y avío. Lo anterior produce desconcierto y desaliento entre los ejidatarios y pequeños propietarios, por lo que no se dan las bases de todo verdadero avance en el campo.

IV. El problema agrario es una cuestión de mejora de la producción nacional, en cantidad y calidad; pero también y ante todo, es un problema de elevación humana de los núcleos más numerosos y necesitados de la población de México.

Para resolverlo, es necesario establecer y fomentar relaciones de justicia, seguridad y armonía entre todos los que cultivan la tierra: propietarios, arrendatarios, aparceros, ejidatarios y comuneros. Consideramos que la creación de los Tribunales Federales Agrarios reportaría las ventajas siguientes: a) Evitará actos inconvenientes o jurídicamente irregulares, b) Asegurará cierta unidad administrativa, y c) Un control posterior permitirá deslindar responsabilidad de los funcionarios, en con-

secuencia, se puede depurar a la administración, removiendo funcionarios que procedan irregularmente, o modificando criterios contrarios al interés general.

V. La inmediata orientación de las erogaciones presupuestales hoy destinadas al sostenimiento de la maquinaria política del agrarismo, y la creación de las nuevas partidas presupuestales que sean necesarias para:

a). La organización eficaz de un servicio de inventario y exploración de los recursos naturales del campo de México.

b). La organización de un servicio de investigación sobre los diversos problemas que presenta el mejor aprovechamiento de los recursos naturales dichos.

c). La organización de un servicio de auténtica capacitación y asistencia técnica para los agricultores, con la creación de estaciones meteorológicas.

VI. La creación de las medidas legales adecuadas a permitir el uso de las formas técnicas, modernas de empresas tanto para las de irrigación, de colonización, de fraccionamiento, como para las de exploración de aprovechamientos nuevos, tomando las

precauciones adecuadas a fin de que sea imposible la indebida -
concentración permanente de tierras, aguas u otros recursos del
campo en unas cuantas manos.

VII. Precisa concluir el actual desorden jurídico y eco-
nómico de la propiedad rural, que no sólo hace posible un trabajo
fructífero sino que mantiene en permanente estado de hostilidad
y desconcierto a los campesinos.

VIII. Debe proporcionar al campesino la ayuda tutelar, --
responsable, que respetando y garantizando su libertad y su dignidad
de hombre, lo prepare y capacite técnicamente, oriente y
dé eficacia a su labor, y vincule a los campesinos de todas las
empresas necesariamente comunes que la mejor organización del -
trabajo y de la vida en el campo requieren.

IX. Es menester crear las instituciones del derecho público
y fomentar las de iniciativa privada, necesaria para vin-
cular la economía del campo con la economía general del país es
pecialmente en cuanto se refiere al crédito agrícola, a la mejora
de la producción, a su industrialización posible y al manejo
de mercados; evitando en el caso de las instituciones de iniciativa
privada, todo intento de usura, y en las instituciones pú-

blicas, ese mismo intento y todo acto o propósito tendiente a burocratizar su funcionamiento o a esclavizar políticamente a los campesinos.

X. La función del estado y de sus órganos en el caso -- tiene las ricas posibilidades; pero ha de ejercerse, allí como en todos los aspectos de la vida nacional, como iniciativa, como guía, como fomento, como norma de justicia, de eficacia y - de orden, inspirada en el bien común, sin interés de medro político, y con generosidad constantemente respetuosa para la dignidad humana.

BIBLIOGRAFIA

1. Alperovich M.S.
La Guerra de Independencia y la Formación de la Nación Mexicana,
Ensayos de Historia de México.
Ed. Ediciones de Cultura Popular
México, 1979
2. Bravo Ugarte, José
Compendio de Historia de México.
Ed. Jus
México, 1955
3. Burgoa Orihuela, Ignacio
El Juicio de Amparo.
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1975
4. Calamandrei, Piero
Instituciones de Derecho Procesal Civil. Vol. I,
Ed. Jurídicas Europa-América.
Buenos Aires, 1962
5. Díaz Soto y Gama, Antonio
La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata su Caudillo.
México, 1976

6. Díaz Soto y Gama, Antonio
La Cuestión Agraria en México.
Ed. El Caballito
México, 1976
7. E. Ricord, Humberto
Introducciones Jurídicas a la Reforma Agraria Mexicana'
Ed. Impresiones Modernas, S.A.
México, 1972
8. Fabila, Manuel
Cinco Siglos de Legislación Agraria.
Ed. Talleres de Industrial Gráfica
México, 1941
9. Florescano, Enrique
Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México. (1500-1821).
México, 1980
10. Gonzalez Avelar, Miguel
La Constitución de Apatzingán y otros Estudios.
México, 1973
11. Ibarrola, Antonio de
Derecho Agrario
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1975

12. Lemús García, Raúl
Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica).
Ed. Limsa
México, 1978

13. López Gallo, Manuel
Economía y Política en la Historia de México.
México, 1980

14. Luna Arroyo, Antonio
Derecho Agrario Mexicano.
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1975

15. Mendieta y Núñez, Lucio
El Problema Agrario de México.
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1964

16. Mendieta y Núñez, Lucio
La Reforma Agraria y los Gobiernos de la Revolución.
Ed. Artículo publicado en la Revista Estudios Agrarios del Centro
de Investigaciones Agrarias. Año II. Vol. 5, Enero-Abril 1963
México, 1963

17. Mendieta y Núñez, Lucio
Política Agraria.
Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M,
México, 1957

18. Mora, José María Luis

Obras Sueltas. París, 1837. Citada por Jesús Silva Herzog
en "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".

Ed, F.C.E..

México, 1959

19. Tena Ramírez, Felipe

Leyes Fundamentales de México, 1808-1979

Ed. Porrúa, S.A.

México, 1980

20. Trueba Urbina, Alberto

Derecho Social Mexicano.

Ed. Porrúa, S.A.

México, 1978

21. Vázquez Alfaro, Guillermo

Estudios Agrarios Mexicanos.

Obra presentada por su autor en el Primer Curso Internacional
de Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. en San José de Costa
Rica, en Noviembre de 1962.

22. Vivanco C., Antonio

Teoría de Derecho Agrario. Tomo II.

Ed. Librería Jurídica.

La Plata, 1967

23. Zarco, Francisco

"Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1857-1857
Ed. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, ob. cit. por Jesús Silva
Herzog.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Colección Leyes Mexicanas.
Ed. Mexicana.
México, 1987
2. Ley Federal de Reforma Agraria
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1987
3. Nueva Legislación de Amparo Reformada
Ed. Porrúa
México, 1981