



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**El Comité Particular Ejecutivo en la
Ley Federal de Reforma Agraria**

T E S I S

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

México, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A QUIENES ME DEBO.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION DEL SEÑOR LICENCIADO DON GUILLERMO PEREZ TAGLE, EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO A CARGO DEL SEÑOR LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

PROLOGO

P R O L O G O.

El problema agrario en nuestro país, es de actualidad, no obstante que surgió desde el principio de nuestra Revolución y, su resolución, será precisamente, un pleno beneficio Económico-Social, para el pueblo de México.

La conveniente realización de la producción en materias primas y su transformación posterior, en productos industriales, cultivo sensato de las tierras y la distribución equitativa de sus productos, será necesidad de todo esfuerzo honrado e inteligente de todo mexicano para lograr el engrandecimiento de nuestra patria.

Se ha tratado de resolver éste problema desde la expedición de las primeras Leyes Agrarias, pero por diversos intereses, ésta cuestión, sigue hasta la fecha sin una solución efectiva, para la realización en la fuente principal -- del ingreso y ocupación de nuestra gran masa campesina.

Ultimamente, con la Reforma Integral Agraria se ha tratado de finiquitar ésta situación de intranquilidad e inseguridad existente en nuestra población campesina, sin que, hasta la fecha, no obstante el esfuerzo de varios de extracción revolucionaria, se haya llegado a la solución de este renglón.

Al tratar este tema, me he propuesto entregar a los estudiosos del mismo, una fuente legal, que seguramente contribuirá en lo futuro, para seguir investigando sobre el-

Problema Agrario Mexicano; espero dejar satisfechos mis deseos, muy modestos por cierto, si con el mismo, sigo despertando el interés que debe existir en todo estudiante, de los problemas sociales de este girón de tierra mexicana; pues a ellos, toca cuando menos, iniciar el abrir nuevos caminos seguros, para comprender y resolver las carencias existentes entre la clase más desprotegida, tanto en lo moral como en lo material, como lo es la masa campesina.

De la adquisición del dominio directo de la tierra por el campesino, depende la tranquilidad social del país; y dejará de ser un ente negativo, en el renglón económico, hasta la fecha en que deje de ser explotado por las clases que se dicen superiores.

La existencia de condiciones desfavorables para el campesinado mexicano, no significa la derrota del mismo; -- pues éstas condiciones deben darle una fortaleza tal, que lo haga llegar hasta la total resolución de su problema, en forma favorable claro está. Para lo cual nuestro sistema de Derecho Positivo vigente, cuenta con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que está moral y legalmente investido de amplias facultades legales, para defender los intereses del campesino; pero esperamos que tal Institución, no se concrete sólo a esa función, sino que tome su verdadero papel que le corresponde, que es según su opinión: DEFENDER A DICHO NUCLEO DE POBLACION, DE CUALQUIERA AUTORIDAD Y EN TODOS AQUELLOS ASUNTOS QUE AMERITEN SU PREOCUPACION.

TEMARIOCAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Comité Particular Ejecutivo.
- 2.- Sinopsis del Concepto.
- 3.- Su Constitución.- Sus Facultades
o Atribuciones.- Su Dependencia
Su Designación y Los Actos de Po
sesión Provisional.

CAPITULO II

LEY DE EJIDOS Y REGLAMENTO AGRARIO

- 1.- Jerarquía Taxativa de Autoridad
- 2.- Formalidades para Componentes del Comite
- 3.- Realizador de Decisiones Perentorias
del Ejecutivo Federal.
- 4.- Invalidación de la Ley de Ejidos
- 5.- Reglamento Agrario
- 6.- Ley Reglamentaria de 1927

CAPITULO III

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- 1.- Texto Vigente.- Abrogación de Otras Leyes
o Modificaciones Contrarias.

- 2.- Fracción XI Inciso D Correspondiente al Artículo 27 de la Constitución Vigente
- 3.- Contenido del Párrafo II de la Fracción XII del Artículo 27 Constitucional en Vigor
- 4.- Nuestros Puntos de Vista

C A P I T U L O I V

- 1.- Atribuciones que Reconoce al Comité Ejecutivo Agrario el Código de 1934
- 2.- Facultades que el Código Agrario de 1940 le Concede al Comité Ejecutivo Agrario en su Calidad de Autoridad Ejecutora
- 3.- La Personalidad del Comité Ejecutivo Agrario en el Código de 1942.
- 4.- Constitucionalidad Inconstitucionalidad Antinconstitucionalidad de los Comités Ejecutivos Agrarios.

C A P I T U L O V

ESTUDIO COMPARATIVO DEL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO

- 1.- Reformas al Artículo 27 Constitucional
- 2.- Deficiencia de la Reforma

- 3.- Las Nuevas Autoridades Agrarias
- 4.- Facultades del Gobernador
en Materia Agraria
- 5.- El Comité Particular Ejecutivo
en la Ley Federal de Reforma Agraria
Sus Facultades Sus Atribuciones y
Fundamento Legal.

CONCLUSIONES

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Comité Particular Ejecutivo.
- 2.- Sinopsis del Concepto.
- 3.- Su Constitución.- Sus Facultades o Atribuciones.- Su Dependencia. Su Designación y los Actos de Po sesión Provisional.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- Comité Particular Ejecutivo.- 2.- Sinópsis del Concepto.- 3.- Su Constitución. Sus Facultades o Atribuciones. Su Dependencia. Su Designación y los Actos de Posesión-Provisional.

El antecedente más inmediato de Comité Particular-Ejecutivo. Siguiendo un orden lógico, se ha considerado primeramente, hacer un análisis gramatical de los vocablos que se emplean en su denominación para formarnos el concepto del mismo, y que resulte benéfico el resultado del conocimiento y lo más preciso posible de los términos que se van a manejar.

El Diccionario Sopena dice: "Comité -Junta o reunión de varias personas elegidas y delegadas por otras para entender en algún asunto y resolver acerca de su ejecución:

"Particular.- Lo que es propio determinadamente de alguna cosa, o le pertenece con singularidad. Peculiaris.-Especial, extraordinario, o pocas veces visto en su línea. Specialis, Singularis;

"Ejecutivo.- Que no da espera ni permite que se diferiera su ejecución". (1)

(1) Diccionario Manual Sopena. Editorial Sopena, Barcelona España.

Conjugadas las anteriores definiciones, se puede concluir válidamente al Comité Particular Ejecutivo, como un cuerpo colegiado integrado por elementos no oficiales encargados de la ejecución inmediata de los fines para los que fue creado.

2.- Sinópsis del Concepto.- El primer antecedente que encontramos en las diferentes legislaciones referente al Comité Particular Ejecutivo, es en la Ley de 6 de Enero de 1915, que en su artículo 4o. fracción III disponía que para los efectos de esa ley y demás agrarias que se expedieren de acuerdo con el programa político de la Revolución se crearán: ".....III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten los que se compondrán de tres personas, cada uno con las atribuciones que se les señalen.(2)

Para mayor abundamiento, el artículo 5o. de la citada ley indicaba que dichos Comités dependerían de la Comisión Local Agraria de cada Estado, la que a su vez quedaría subordinada.

Asimismo, el artículo 7o. del mismo Ordenamiento instituía que si la autoridad respectiva resolvía favorable a los interesados del núcleo solicitante la restitución o concesión de tierras, el expediente pasará al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que identificándolo, deslindándolo o midiéndolo se procederá a la entrega provisional a los inte-

(2) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Manuel Fabila; pág. 273; Edición de 1941.

resados.

En su artículo 8o. de la multicitada ley, se determinaba que las resoluciones de los Gobernadores, Jefes Militares, autorizados para ello tendrían el carácter de provisionales, pero serían ejecutadas por el Comité Particular Ejecutivo de inmediato y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con su informe a la Comisión Nacional Agraria.

La ley a que nos hemos venido refiriendo, en su artículo 12o. establecía, que tanto los Gobernadores de cada Estado como los Jefes Militares de cada región nombrarían a los integrantes de la Comisión Local Agraria y a los Comités Particulares Ejecutivos desde luego. (3)

Como se puede apreciar, en los diversos artículos de la Ley de 6 de Enero de 1915, respecto al concepto de la figura en estudio, el primer antecedente legislativo se resumen las siguientes disposiciones:

a).- Las autoridades competentes poseían la facultad de crear los Comités Particulares Ejecutivos.

b).- Asimismo, el número de ellos que en cada Estado fuese necesario.

c).- Constituirían un cuerpo colegiado compuesto por

(3) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Manuel-Fabila; Ob. citada.

tres personas.

d).- El Comité Particular Ejecutivo, debería identificar, medir o deslindar las tierras objeto de las resoluciones de los Gobernadores.

e).- Además de lo que indica el inciso anterior, debía entregar los terrenos provisionalmente a los interesados, que es lo singulariza como órgano ejecutor.

f).- No obstante que los decretos de los Gobernadores eran de carácter provisional, el Comité Partilar Ejecutivo debía de ejecutarlas de inmediato.

g).- Los Gobernadores o Jefes Militares tenían la facultad de nombrar a los miembros del Comité Particular Ejecutivo.

h).- Y por último indicaba que su dependencia procedía de la Comisión Local Agraria.

Analizando la redacción que dió el legislador de la Ley de 6 de enero de 1915, se desprenden las siguientes disposiciones:

I.- Se dejaba al libre albedrío del Gobernador el número que fuese necesario de los Comités Particulares Ejecutivos, ya que era de su entera facultad.

II.- Se le daba plena libertad a la ley reglamentaria para la designación de las atribuciones del citado Comité objeto de nuestra obra.

III.-Asimismo se sobreentendía el carácter de auto

ridad.

IV.- La ejecución de las resoluciones de restitución o de dotación de tierras ordenada por los Gobernadores era competencia exclusiva del Comité.

3.- Su Constitución.- "Se dice que al ser declarada Constitucional la Ley de 6 de Enero de 1915, nada se dijo del decreto reformativo de la misma ley de fecha 19 de septiembre de 1916, y de aquí se infiere que, por ese solo hecho quedó derogado. (4)

Como autor de la Ley de 6 de enero de 1915 cabe citar al Licenciado Luis Cabrera, quien en su discurso de 3 de enero de 1912 ante la Cámara de Diputados, afirmó que era necesario pensar en la reconstitución de los ejidos y que los mismos sean inalienables, para lo cual era necesario tomar las tierras, que se necesiten, tomándolas de las grandes propiedades circunvecinas; ya sea por medio de compras o por expropiaciones de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas. (5)

Estas ideas resumen, como podrá notarse los puntos fundamentales de la Ley de 6 de enero de 1915; que a su vez corresponde en su parte general a nuestra legislación agraria.

(4) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Manuel Fabila; Ob. citada.

(5) La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano; - Pág. 6; Luis Cabrera.

El proyecto del Licenciado Cabrera fue puesto a la consideración ante la Cámara de Diputados en el año de 1912, y no fue aceptado, por existir aún fuerzas conservadoras que se oponían tenazmente hasta que lograron la victoria.

La exposición de motivos de la citada Ley de 6 de Enero de 1915, históricamente es interesante porque señala, entre otros de sus muchos motivos "las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas el despojo de los terrenos de propiedad o de repartimiento que les fueron concedidas desde el gobierno colonial, como medio para asegurar la existencia de las clases indígenas" agregaba el egregio. Como tales concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Hacienda y Fomento o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, o a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas éstas maneras se invadieron terrenos que, durante largos años pertenecían a los pueblos y en los cuales tenían la base de su subsistencia.

Es conveniente hacer notar que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de indios toda capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces, y por esa misma razón carecían de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, no obstante que aún cuando las leyes de baldíos otorgaba facultades a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, pero que no lo hacían por falta de interés y por las circunstancias políticas.

En efecto, "Los constituyentes del 57 en su afán patriótico de acabar con la propiedad de manos muertas que era la que poseía las instituciones de duración perpetua, (6) como lo era el clero católico, supremo acaparador hasta entonces de fincas rústicas y urbanas, estableció en el mismo artículo 27 que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuere su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces". La generalidad que se daba a éste precepto tenía que abarcar fatalmente, los terrenos comunales y los ejidos, pues solo era la confirmación Constitucional de la ley de desamortización del 25 de junio de 1856, aclarada posteriormente en lo relativo a los pueblos, que obligaba la parcelación y titulación individual entre los vecinos. El resultado que trajo su aplicación fue un nuevo triunfo para el latifundismo, que pudo adquirir por compra las parcelas que recibía el proletario, falto de recursos para trabajarlas".

También creemos de justicia citar la posición revolucionaria del Constituyente de Querétaro de 1917, ante el proyecto presentado por el Primer Jefe Constitucionalista Don Venustiano Carranza, que no se intimidó ante su presencia.

"Si la presentación del artículo 5o. del proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la

(6) Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Pastor Roauix; pág. 138

Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los Constituyentes por que sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una resolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica..."

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

".....El fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmándose las dotaciones que se hubieren hecho en el Decreto de 6 de Enero de 1915 y finalmente la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

Como temas esenciales de la Ley que se viene tratando de 6 de Enero de 1915, tenemos los siguientes:

(7) Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; pág. 125 y 157.- Ob. citada.

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, al efectuarlas las autoridades de los Estados en contravención a lo señalado por la Ley de 25 de Junio de 1856.

Asimismo, nulifica todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras llevadas a cabo por autoridad federal, ilegalmente y a partir del primero de diciembre de 1870.

También declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde llevadas a cabo por las compañías deslindadoras, ya sea por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes mencionado, si con ellos se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Así fue como el artículo 27 de la Constitución General de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917 elevó a la categoría de Constitucional la Ley de 6 de enero de 1915 y estableció, además, en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos, así como la crítica de quienes sufrieron la lesión de sus intereses por esta misma legislación, o juzgan olvidando sus antecedentes.

Para las resoluciones de todos los problemas agrarios se crea, en cada Estado que se necesite una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República, así como "Los Comités Particu-

lares Ejecutivos".

La ley de 6 de Enero de 1915 surgió en una etapa de sangrienta lucha civil, y por lo mismo, realizó en principio, de manera defectuosa irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, así como el deseo de los caudillos de engrosar sus filas revolucionarias con el contingente de pueblos rurales, fueron las circunstancias y motivos que originaron, a menudo, las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada; resultando varios de ellos inútiles, por no tener los fines que la ley perseguía, complicando de tal manera la resolución del problema agrario.

4. Sus Facultades o Atribuciones.- Para obtener la dotación o restitución de ejidos, había 2 formas:

1a.- El pueblo que pretendía una dotación o restitución de ejidos debería dirigirse, por medio de una solicitud directamente a su Gobernador.

2a.- Tomando en consideración, la falta de comunicaciones y el estado de guerra que se vivía en la época y que no se podía hacer la solicitud al Gobernador, se podía dirigir al Jefe Militar autorizado para el caso.

5.- Su Dependencia.- Con lo antes transcrito, llegamos a la conclusión de que las dotaciones o restituciones de los ejidos correspondían directamente al Gobernador de cada Estado, oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria; y

en caso de que las resoluciones fuesen favorables, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

Las facultades de la Comisión Nacional Agraria en tal procedimiento, resultaba de tribunal revisor; si ésta comisión lo aprobaba, la ejecución correspondía a las autoridades de los Estados o Territorios; el Ejecutivo de la Unión, expedía los títulos definitivos en propiedad en favor de los pueblos interesados, los que gozaban en común los terrenos restituidos, o de los que se les hubiesen dotado, en tanto una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

6.- Su designación y los Actos de Posesión Provisional.- El antecedente jurídico respecto de nuestra figura en estudio, "El Comité Particular Ejecutivo", aparece en la Ley de 6 de Enero de 1915; en efecto, el artículo 12 establecía: "Los Gobernadores de los Estados o, en su caso, los Jefes Militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos. (8)

Consecuentes con la disposición transcrita, El Comité Particular Ejecutivo, era la única autoridad facultada para entregar la posesión en calidad de provisional, de las tierras motivo de la dotación de la restitución, pues la ca-

(8) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Manuel Fabila; Ob. citada

lidad de la posesión la consigna el artículo 7o. de la propia ley "La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de las tierras para dotar de ejidos, y resolverán si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer la entrega provisional de ellos a los interesados.

A mayor acopio, también el artículo 8o. califica de provisionales las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares y que debían ser ejecutadas de inmediato por el Comité Particular Ejecutivo.

7.- Consecuencia con Relación al Comité. Ha quedado expuesto que el Comité Particular Ejecutivo, era la única autoridad facultada para dar la posesión de las tierras dotadas o restituídas, y que esa posesión era provisional, que, a mayor abundamiento, la propia ley que lo crea de 6 de Enero de 1915 reglamenta dos instancias, por tanto, parece confirmarse la calidad de provisional en la posesión de las tierras dotadas o restituídas, ya que en la segunda instancia pudiera rectificarse la primera resolución; sin embargo, las posesiones que otorgaba el citado Comité eran definitivas, aunque las confiriera con el carácter de provisional, en tanto las sancionara el Ejecutivo Federal, sanción que debía de

ser confirmando la anterior.

Ahora bien, pues en el caso de que el perjudicado con el despojo de sus tierras, dotadas a los pueblos que las necesitaban o carecían de ejidos, o porque no podían obtener su restitución por falta de títulos, o por que no las pudieran identificar, o porque también hubieran sido legalmente enajenadas y, consecuentemente obtener una sentencia favorable declarando la reivindicación a su favor, el artículo 10 de la ley, ordenaba que no daba derecho para restituirlo en la posesión de la tierra, sino únicamente a la indemnización correspondiente a cargo del Gobierno Federal.

Como puede observarse por el análisis que se viene haciendo, la Ley de 6 de Enero de 1915 no establecía recursos para revocar las posesiones provisionales que hacía el Comité Particular Ejecutivo, por lo que de hecho venían a ser definitivas, pues tampoco se preveía que la autoridad revisora, la Comisión Nacional Agraria pudiera ordenar la devolución de las tierras, sino por el contrario, el Jefe del Poder Ejecutivo debía de autorizar las dotaciones otorgando los títulos respectivos, y únicamente se autorizaba a la Comisión, a , aprobar, rectificar o modificar las resoluciones pero antes de la autorización del Ejecutivo.

Por todo lo expuesto llegamos a la conclusión que el Comité Particular Ejecutivo, de acuerdo con la Ley de 6 de Enero de 1915, era la única autoridad legal ejecutora de las posesiones.

Por decreto del 19 de septiembre de 1916, se reforma la Ley de 6 de enero de 1915, suprimiendo las posesiones provisionales, y además, se autoriza a la Comisión Nacional Agraria, a aprobar, modificar y a revocar las resoluciones elevadas a su conocimiento, es decir, por virtud del decreto se faculta a la Comisión Nacional Agraria a anular las resoluciones provisionales dictadas por las primeras autoridades, elevadas a su consideración, facultad que no concedía la Ley de 6 de Enero de 1915. El dictamen rendido por la Comisión, pasaba al Ejecutivo de la Unión para ser sancionado, y si la resolución era favorable, pasaba el expediente a la Comisión Local respectiva quien entregaba copia de la resolución al Comité Particular Ejecutivo para que hiciera entrega de las tierras dotadas o restituidas a los interesados, previa plena identificación, midiéndolas y desliniándolas.

Por virtud del citado decreto, el Comité Particular Ejecutivo, pasó a realizar las posesiones dictadas por el Ejecutivo Federal, que eran definitivas, en lugar de las posesiones ordenadas por los Gobernadores.

Al ser elevada a Constitucional la Ley de 6 de Enero, se regresa a su sistema.

Por decreto de 30 de diciembre de 1933, que se publicó en el Diario Oficial de 10 de enero del siguiente año de 34, en uso de las facultades que le confiere el artículo 35 de nuestra Constitución Federal, al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y con la previa aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, se declara reformado

el artículo 27 de nuestra Constitución Política, quedando redactado en los términos actualmente en vigor, por lo que se impone el análisis del mismo, pues es la parte medular de este trabajo; es decir, por lo que respecta a las disposiciones que reglamentan al Comité Particular Ejecutivo.

Cabe hacer notar lo extraño de ésta modificación, que en dicho Decreto figura un artículo transitorio, cosa no usual legalmente por tratarse de una Ley Constitucional; y se señala que se abroga la Ley de 6 de Enero de 1915 con sus reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de dicha reforma.

En consecuencia, en el artículo 27, fracción XI, inciso d, de la Constitución General de la República, se crea al Cuerpo Colegiado que es motivo de nuestro estudio, El Comité Particular Ejecutivo, para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, así como de las leyes reglamentarias que se expiden sobre el particular.

En resumen, en el inciso antes indicado es en donde encontramos la creación de la figura del presente trabajo, y su existencia queda establecida en forma imperativa en nuestra Carta Magna. Retomando a lo señalado en la Ley de 6 de Enero de 1915 que se había venido interpretando erróneamente; asimismo, le otorga el carácter de autoridad agraria al Comité Particular Ejecutivo, como lo tenía en la Ley de referencia; deducción lógica por el texto al expresar en la fracción que se viene analizando, "XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y las leyes re

glamentarias que se expidan, se crean... (8). - Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios". (9)

Por tanto, y de conformidad con nuestro Sistema Legislativo, El Comité Particular Ejecutivo, es un cuerpo creado Constitucionalmente, y su reglamentación debe hacerse con respeto absoluto a la Ley Fundamental, de lo contrario resulta inconstitucional.

En la Ley de Secretarías de Estados, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, de fecha 22 de marzo de 1934, en su parte relativa expresaba: - "artículo 11.- Corresponde al Departamento Agrario: ... Comités Ejecutivos Agrarios." (10)

Como puede observarse claramente, la citada Ley, - por primera vez, le cambia la denominación original; es decir la que consigna la Constitución General de la República de Comité Particular Ejecutivo, por Comité Ejecutivo Agrario. Flagrante violación Constitucional, porque los preceptos Magnos, no pueden ser alterados por leyes secundarias como ya quedó dicho que su reglamentación tiene que hacerse con absoluto respeto al Pacto Federal, violación que se va a venir repitiendo en las legislaciones agrarias de 1934, 1940 y 1942; pero ya no en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

(9) Constitución General de la República, artículo 27

(10) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. -pág. 566.-
Ob. citada.

ria, que vuelve a la denominación Constitucional de: "Comités Particulares Ejecutivos" y que su estudio comparativo se hará en la parte correspondiente, pues siguiendo el presente estudio un orden lógico, corresponde primero el análisis del Código Agrario de 1934.

En efecto, en el Ordenamiento Legal Agrario de 1934, en los artículos 10, 16, 17, 18, 19, y 71, al referirse precisamente al Comité Ejecutivo Agrario, se está refiriendo al Cuerpo anterior de Comité Particular Ejecutivo, en virtud de que le resultan las mismas atribuciones que éste tenía y que son:

- 1a.- Le reconocía su autoridad.
- 2a.- Sus componentes eran designados y cambiados por el Gobernador.
- 3a.- Compuesto por tres miembros, resultaba un cuerpo colegiado.
- 4a.- Figuraban los nombramientos de Presidente - Secretario y Vocal.
- 5a.- Deberían formar parte del grupo solicitante.
- 6a.- Ejecutaban como actividad específica las resoluciones de posesión.

Es conveniente recordar lo que sobre autoridad define el Dr. Gabino Fraga: que lo es cuando tiene facultades de decisión y ejecuta. Ampliando el concepto, podemos decir, que dentro del término de autoridad, comprende a todos aquellos individuos que, por circunstancias legales o de hecho dispone de la fuerza pública; concomitantemente operan como

individuos que ejecutan otros actos. También el Código Agrario de referencia, por primera vez habla de nuevos centros de población agrícola, señalando la relación tomando en consideración el deseo específico de nuestro trabajo, en lo que corresponde directamente a la figura jurídica, centro del presente estudio.

"Art. 103.- Las comisiones Agrarias Mixtas, los Gobernadores de los Estados, el Departamento Agrario o los Comités Ejecutivos Agrarios, según el estado de la tramitación del expediente ejidal, antes de promover la creación de un nuevo centro de población, consultarán expresamente a los individuos que deban constituirlo, para que declaren su conformidad, de acuerdo con el artículo 101. Obtenida ésta y comprobados los demás requisitos del mismo artículo, la autoridad agraria correspondiente elevará la iniciativa ante el Departamento Agrario, el cual procederá inmediatamente a publicarla, expresando, además de la autoridad que lo promueve, las razones en que se funden, los nombres y residencia de los individuos que formarán el nuevo centro de población y todos los demás datos que considere convenientes.

La publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad a que corresponda. (11)

Y el artículo 2o. transitorio del propio Código en su párrafo último textualmente dice: "Al tomar posesión de-

(11) Código Agrario de 1934.

sus cargos los Comisariados y Consejos de Vigilancia, cesarán automáticamente los Comités Particulares Ejecutivos y Administrativos".

Como corolario de todo lo anterior, hay que hacer notar el cambio sufrido de denominaciones del Comité Particular Ejecutivo de su creadora, la Ley de 6 de Enero de 1915, con la deformación sufrida por el Código Agrario de 1934 que le da el nombre de Comité Ejecutivo Agrario.

El Código de 1940, también empleó la deformada denominación de Comité Ejecutivo Agrario, empleada por la codificación anterior de 1934, como quedó manifestado en la página 17, ésto es, sin que en su articulado adopte la establecida en nuestra Ley Fundamental de Comité Particular Ejecutivo; pues es incuestionable que se refiere a la misma figura que es objeto de nuestro estudio por tener en su favor las facultades tradicionales que las codificaciones anteriores otorgaban al citado Comité Particular Ejecutivo, como es de apreciarse fácilmente por la potestad que conceden los artículos 1o. 4o. 5o. 8o. 36, 38, y 220. (12)

"Art. 1o. Son Autoridades Agrarias:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe del Departamento del D.F.;
- III.- El Jefe del Departamento Agrario;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Fomento.

(12) Código Agrario de 1940.

- V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;
- VI.- Los Ejecutores de las resoluciones agrarias;
- VII.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y
- VIII.- Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comu-
nales.

"Art. 4o.- Los Comités Ejecutivos Agrarios estarán integrados por tres miembros, de los que uno será Presidente, otro Secretario y el último Vocal. Serán nombrados por los ejecutivos locales entre los solicitantes agrarios, al turnarse a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes respectivas y podrán ser removidos por los mismos ejecutivos locales.

Quando el Ejecutivo Local no haya designado el Comité Ejecutivo Agrario, una vez que tenga conocimiento de la instauración del expediente y se rehuse a designarlo, lo hará la Comisión Agraria Mixta en la primera sesión ordinaria, después de haber transcurrido diez días del aviso al Ejecutivo Local.

"Art. 5o. Para ser miembro de los Comités Ejecutivos Agrarios se requiere:

- I.- Que cuando menos uno de ellos sepa leer y escribir.
- II.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- III.- No haber sido condenado por delito alguno
- IV.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

V.- Ser miembro del núcleo de población solicitante.

VI.- No tener propiedades agrícolas que excedan de la unidad de dotación.

"Art. 80.- Al iniciarse un expediente de ampliación de ejidos, se construirá el Comité Ejecutivo Agrario en los términos del artículo 50. y con las funciones que marca el artículo 38 de éste Código.

"Art. 38.- Serán atribuciones de los Comités Ejecutivos Agrarios:

I.- Representar legalmente a los núcleos de población solicitante;

II.- Ejecutar los mandamientos de posesión, haciendo entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal;

III.- Entregar al Comisariado Ejidal la documentación y todo lo que tenga a su cargo al ejecutarse los mandamientos de posesión.

IV.- Convocar a Asamblea General de presuntos Ejidatarios para darles a conocer la marcha de la tramitación de los asuntos agrarios y el resultado de aquellos que le hayan sido encomendados; y

V.- Ejecutar los acuerdos que tomen las Asambleas Generales.

"Art. 220.- Cuando el mandamiento del Ejecutivo Local sea favorable a la autoridad, lo remitirá a la Comisión-

Agraria Mixta para su ejecución, y ésta a su vez ordenará al Comité Ejecutivo Agrario del núcleo de población solicitante, que haga entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas.

En la diligencia de entrega se levantarán las actas que sean necesarias, interviniendo como asesor un representante de la Comisión Agraria Mixta.

La entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas, se hará al Comisariado Ejidal designado para el efecto.

Por todo lo reproducido, llegamos a la conclusión de que la figura de nuestro estudio, El Comité Ejecutivo Agrario, en el Código de 1940, tenía las siguientes atribuciones:

1a. Se le sigue considerando como autoridad.

2a. Se le sigue facultando para ejecutar los mandamientos de posesión dictados por el gobernador y entregar las tierras al Comisariado Ejidal, y las aguas.

3a.- Sus miembros deben ser nombrados de entre los solicitantes.

4a.- Subsiste el mismo número de miembros que lo componen con la misma denominación: Presidente, Secretario y Vocal.

5a.- Su función principal, es la de ejecutar los mandamientos de posesión del Gobernador.

6a.- Son nombrados y renovados por el Gobernador, con la limitación en caso de removerlos por mala conducta o

que no cumplan con sus obligaciones.

7a.-Impone al Gobernador un término de 10 días para nombrarlo y, en su defecto la Comisión Agraria Mixta.

8a.- Todas las condiciones del artículo 5o. como - de que por lo menos uno de sus miembros sepa leer y escribir, no tener propiedades agrícolas que excedan de la mitad de la unidad de dotación etc.

Para finalizar este apartado, se hace referencia, - como ya se dijo, a la creación de nuevos centros de pobla- - ción en virtud de las disposiciones contenidas en los artícu- - los 239 y 242 en relación con la fracción I del artículo 38.

"Art. 239.- Los expedientes relativos a nuevos cen- - tros de población que creen de acuerdo con las disposiciones de este Código, se iniciarán a solicitud de los interesados, o a moción de las autoridades agrarias o de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, con anuncio de aquellos.

"Art. 242.- Las resoluciones presidenciales relati- - vas a nuevos centros de población, serán ejecutadas por la - Delegación del Departamento Agrario a que corresponda. (13)

El Código Agrario de 1942, en relación con el Cuer- - po objeto de nuestro estudio, usa en forma anárquica y arbi- - traria 2 denominaciones diferentes; la original y Constitu- - cional de Comité Particular Ejecutivo; y, la deformada nomi- - nación que daba su antecesor el Código de 1940 de Comité Eje-

(13) Código Agrario de 1940.- Ob. citada.

cutivo Agrario. Esta dualidad en las denominaciones, presenta como consecuencia una confusión al referirse a dos figuras distintas e independientes, pero sin que aporte elementos suficientes para asentarlos categóricamente; podría decirse que creó un nuevo órgano con la denominación de Comité Ejecutivo Agrario; Organismo que resulta inconstitucional por no tener apoyo en la Constitución.

La tesis de la consideración apuntada se funda en lo que sobre el particular sostiene el señor Ingeniero Luis G. Alcérreca al comentar el artículo 3o. del Código que se viene analizando en su libro Apuntes para una Reforma del Código Agrario de 1942, (páginas 14 y 37)... "en este artículo 3o. se vuelve a usar la denominación que se empleaba hasta la ley de 1929, para el Comité Particular Ejecutivo, para diferenciarlo del Comité Particular Administrativo, que en la actualidad es el Comisariado Ejidal. Seguramente esto se debió a que alguna de las personas de la comisión redactora estaba todavía influenciada por la antigua denominación, en la misma forma en que lo estuvimos nosotros durante mucho tiempo, hasta que logramos acostumbrarnos a las nuevas designaciones. Como quiera que en los diversos artículos del Código prevalece la denominación de Comité Ejecutivo Agrario, estimamos que éste artículo debe corregirse para ponerlo en concordancia con los demás, debiendo quedar de la manera siguiente:

"Artículo 3o.- Los Comités Ejecutivos Agrarios son los órganos que....."

El mismo profesionista al analizar el artículo 34 de la misma Ley, al referirse a la fracción V, dice....."En este artículo, en la fracción V se vuelve a usar la denominación que se empleaba hasta la ley de 1919, llamando al Comité Ejecutivo Agrario por Comité Particular Ejecutivo, que era la que se usaba anteriormente; según el comentario que hicimos al ocuparnos del artículo 3o., de modo que debe corregirse usando la denominación que emplea la legislación actual".

Entre paréntesis, hay que hacer notar que la corrección que propone el ilustre profesionista, es la que consigna el artículo 27, fracción XI, inciso d, de la Carta Magna, para sustituirla por la de Comité Ejecutivo Agrario; sólo que ésto es un acto inconstitucional, como ya ha quedado asentado, que una ley secundaria no puede cambiar ni oponerse a una de mayor jerarquía, y menos aún como el presente caso, que se trata de una denominación que el Constituyente quiso plasmar en la Constitución.

El error anotado es excusable en virtud de que proviene de un profesionista cuya especialidad es extraña totalmente a la ciencia del Derecho; y además en su defensa debemos agregar que aún en obras de eminentes juristas especialistas en la materia aparecen las mismas confusiones; en efecto, en el libro El Problema Agrario de México de nuestro Maestro Lucio Mendieta y Núñez, al comentar las reformas hechas a la Constitución en 1934 y referirse a las nuevas autoridades agrarias, incurre en el error e incluye en ellas a -

los Comités Ejecutivos Agrarios (14), y el texto Constitucional consigna Comités Particulares Ejecutivos.

Ahora bien, respecto a nuestra figura en cuestión en el Código Agrario de 1942, aparecen varias omisiones y -- contradicciones además de la confusión ya descrita de utilizar indistintamente las denominaciones apuntadas, en los artículos 3o. y 41.

"Art. 3o. Los Comités particulares ejecutivos son los órganos que representan a los núcleos solicitantes de -- tierras o aguas en el procedimiento correspondiente.

"Art. 41.- Son atribuciones de los comités ejecutivos agrarios:....." (15)

Además, en el artículo 244 aparece la omisión que se demuestra con la simple lectura, ya que no se determina expresamente a que órgano o autoridad corresponde ejecutar los mandamientos favorables de los Gobernadores, sobre la posesión de las tierra al núcleo solicitante.

"Art. 244.- El ejecutivo local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución.

Si el mandamiento es negativo, la ejecución consistirá simplemente en notificarlo al Comité Ejecutivo y a los propietarios que hubieren sido señalados como afectables, y

(14) El Problema Agrario de México; Sexta Edición; pág. 232.- Lucio Mendieta y Núñez.

(15) Código Agrario de 1942 (Cb. citada).

publicarlo en el periódico oficial de la entidad.

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará un representante que se encargará de convocar al comité ejecutivo agrario, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a la diligencia de posesión, en la que fungirá como asesor."

De lo transcrito en este artículo obteneros las deducciones siguientes:

1a.- La posesión no la realiza la autoridad ejecutora, ya que interviene otra autoridad que carece de esas facultades.

2a.- El asesor se adjudica atribuciones como ejecutor que no le corresponden.

3a.- Se tiene como executor al Comité Ejecutivo Agrario, por virtud del artículo 4o. Transitorio del Código en cuestión, de 1942, que dispone que; "Se derogan todas las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de este Código".

Ahora bien, como la citada ley no designa expresamente que órgano o autoridad debe ejecutar los mandamientos de posesión provisional, deben aplicarse las disposiciones relativas de su antecesor el Código de 1940, que señalaba al Comité Ejecutivo Agrario de dichos mandamientos dictados por el Jefe del Ejecutivo Local; esto con fundamento en el propio artículo 4o. Transitorio, toda vez que la derogación-

indica sólo la nulidad o anulación de las disposiciones anteriores que se opongan a la ley presente, y al no especificarse expresamente a quién le corresponde la ejecución de las disposiciones provisionales, deben aplicarse las disposiciones de la ley anterior.

Por tanto, se deduce que la intención del legislador del artículo 27 Constitucional, fracciones XI y XII, al crear los Comités Particulares Ejecutivos, otorgó a los Gobernadores la autoridad con categoría de Magna y de acuerdo con la tradición histórica, a efecto de proveer para lograr la realización efectiva de su disposición en la entrega inmediata de la tierra a los proletarios del campo del grupo solicitante.

Por lo expuesto con antelación, resulta congruente con los orígenes de nuestro movimiento agrario y regresa a la Ley de 6 de enero de 1915, sin que se les otorgue a los Comités Particulares Ejecutivos una absoluta libertad, pues se les sigue colocando en un plano de subordinación a las Comisiones Locales Agrarias, pero si se nota una particular libertad de acción en relación con las autoridades centrales. En consecuencia podemos concluir que la idea del legislador, al darle vida Constitucional a los Comités Particulares Ejecutivos, fue de que los campesinos, contando con un representante salido de sus filas, pondría todo el interés requerido para que sus representados obtuvieran sin muchos trámites el tan deseado pedazo de tierra objeto medular de nuestro cambio social agrario.

Afirmación que la apoyamos en la Ley de Ejidos de 1920, que en su parte relativa, en el artículo 30 disponía - ".....ningún empleado oficial, ni propietario de más de 50 hectáreas de tierra o servidor de éste, podrán ser miembros del Comité Particular Ejecutivo. (16)

En el Capítulo I, quedó examinada gramaticalmente nuestra figura central, "El Comité Particular Ejecutivo" en todas sus partes; pero no así el adjetivo "Agrario"

Según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche Magistrado Honorario de la Audiencia de Madrid.

"Agrario.- Se llama así la ley que arregla la partición y distribución de las tierras, como la ley de los Romanos relativa al repartimiento de las tierras conquistadas; y también se da éste nombre a la ley que determina y ordena todo lo que tiene relación con la agricultura. (17)

"Ley Agraria.- Entre los romanos se llamaba así la que ordenaba el repartimiento entre los ciudadanos de las -- tierras conquistadas a los enemigos, y la que arreglaba el -- Maximum de las yugadas de tierra que podría poseer cada ciudadano. También se llama ley agraria la que tuviese por objeto poner en común las propiedades individuales, para repartirlas, entre los ciudadanos de un Estado. Tomada en ésta última acepción, la ley agraria, se pronunció en Francia la pe

(16) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; pág. -- 354.- Ob. citada.

(17) Diccionario Escriche.

na de muerte el año de 1793 contra el que pronunciase una ley agraria o cualquier otra que fuese subersiva de los derechos de propiedad territorial, comercial o industrial. Se da por último el nombre de ley agraria a la que ordena y determina lo que tiene relación con la agricultura".

Con éstos antecedentes, podemos formarnos un concepto del Comité Particular Ejecutivo, para fijarlo como sigue: "Un cuerpo colegiado con las tribuciones de la inmediata ejecución de los fines agrarios que motivaron su origen.

Este cuerpo colegiado se encuentra instituido en el artículo 17 de la Ley de Reforma Agraria; e independientemente de todas las adiciones que se le hicieron a este precepto, en comparación a su antecesor, el artículo 16 del Código Agrario de 1942, que dispone:

"Art. 17.- Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante en su caso". (18)

Esta disposición nos indica que se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población solicitante según sea el caso, siempre que se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población.

(18) Ley Federal de Reforma Agraria, -Primera Edición 1971.

Es decir, el grupo motivo de éste estudio, se crea a consecuencia de una necesidad específica, siempre al iniciarse un expediente agrario; y en forma concreta cuando se trate de reintegrar, de dotar de tierras, bosques y aguas, así como ampliación de ejidos y de creación de un nuevo centro de población.

Como ya quedó dicho, al nombrarse el Comité Particular Ejecutivo con personas del grupo solicitante que se trata de dotar, formar nuevos ejidos o ampliarlos, seguramente que presentarán más interés en sus labores y con la diligencia que impriman a sus trámites, indudablemente que repercutirán en beneficio de sus intereses. Por ello el legislador creó este organismo y ha venido figurando en todas las codificaciones.

Al iniciarse el presente Capítulo, se analizó cada uno de los vocablos, gramaticalmente, que componen la figura principal de este trabajo "El Comité Particular Ejecutivo"; en la página 29 el significado del término "Agrario". Ahora bien, correspondiendo en esta parte el examen de la misma figura en relación con la ley en vigor, es decir, La Ley Federal de Reforma Agraria, se estima necesario hacer la exégesis del término "Reforma" para tener un concepto fiel, y a mayor abundamiento, ésta ley habla de innovaciones en relación con las codificaciones anteriores.

"Reforma f.- Acción y efecto de reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa. Volver a formar, rehacer, arreglar,

corregir, enmendar, restituir, extinguir, deshacer un establecimiento o cuerpo, enmendarse, corregirse, contenerse, moderarse en lo que uno dice o ejecuta. (19)

Después del significado gramatical en los renglones anteriores, seguimos nuestro estudio comparativo y encontramos que, en el Código de 42, concretamente, en el artículo 16, que se refiere a la constitución del Comité Ejecutivo Agrario "Siempre que se inicie un expediente de ampliación", es decir, se concretaba a una sola actividad pues se limitaba a tramitar o tratar de una ampliación.

En la actual Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 17, amplía las facultades al Comité Particular Ejecutivo, ahora tratará los casos de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población.

Con esta nueva proyección de la ley en cuestión, se llega hasta la creación de nuevos centros de población, los cuales serán, desde el punto de vista económico, un factor de producción para todo el país.

Tratándose de restitución, encontramos el fenómeno de entregar tierras a quienes las habían perdido justa o injustamente. En la dotación de tierras, se favorece directamente a los campesinos que necesitan de tierras para su cultivo.

(19) Diccionario Porrúa de la Lengua Española; 2da. Edición. México 1969.

Por lo que respecta a bosques y las aguas, en primer término aparece un amplio panorama para este nuevo tema, ya que la explotación racional de los bosques vendría a constituir una fuente importante de ocupación de los campesinos, y una fuente inagotable de ingresos. Y por lo que toca a las aguas, los campesinos a quienes se les dotara de este líquido, entre otros, señalamos en primer término el beneficio del riego que pondría a sus tierras en condiciones óptimas en sus cosechas, y el sobrante proporcionarlo a sus vecinos mediante pago para el cultivo de los ejidos.

En la ampliación de ejidos, la ley que estamos comentando, reconoce que en muchos casos las dotaciones que se han hecho en favor de algunos pueblos o ejidos han sido insuficientes para cubrir sus ingentes necesidades, es decir, resuelve el problema en forma más efectiva.

Otra de las innovaciones que implanta la ley en cuestión en el artículo 18, al constituirse los Comités Particulares Ejecutivos y nombrarse el Presidente, el Secretario y el Vocal, deberá designarse también un suplente para cada uno de ellos; además, ahora los representantes deben ser del grupo solicitante. También hallamos la ampliación del plazo, de diez días en el Código anterior, a quince días que señala la ley actual, que es el término para expedir los nombramientos, actividad que pueden llevar a cabo los Gobernadores de los Estados.

Asimismo, otra nueva modalidad, tratándose de restitución, dotación y ampliación de tierras bosques o aguas,

la que impone a los Gobernadores el término de 48 horas para publicar la solicitud, y si este no lo hace, lo dispondrá la Comisión Agraria Mixta, publicándose dicha solicitud en el periódico de mayor circulación de la localidad.

El demás análisis sobre el particular, quedó visto al tratar el Código de 1934. (página 19)

Entre las modalidades que la Ley Federal de Reforma Agraria señala para poder ser miembro del Comité Particular Ejecutivo, suprime la exigencia implantada en los códigos de 40 y 42 "cuando menos, uno de los tres miembros de cada comité ejecutivo agrario deberá saber leer y escribir". (20)

Eliminar esta exigencia, es a nuestro juicio colocar al núcleo representado, si no en estado de indefensión, si por lo menos en un plano de inferioridad con respecto a sus opositores de los intereses en pugna, además, resulta ilógico que los mandatarios sean analfabetas. (21)

Otra de las innovaciones que por su importancia -- consideramos analizar, la que se refiere al calificativo que se le aplicó al delito marcándolo como intencional.

"Art. 19.....III.- No haber sido condenado por delito intencional". (22)

(20) Código Agrario de 1940, art. 5o. y Código Agrario de 1942, art. 13.- Cb. citada.

(21) Ley Federal de Reforma Agraria; art. 19.- Cb. citada.

(22) Ley Federal de Reforma Agraria; art. 19 f. III. Cb. id.

Este adjetivo calificativo tiene sus antecedentes en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, Capítulo I, Art. 8o. Fracción I. (23)

Se entiende por intención. "En materia criminal se ha de considerar la intención más bien que el hecho, porque sin intención no hay criminalidad; el que no ha tenido intención de hacer mal, no es culpable del delito; y el daño que ha causado, no puede pasar si no por cuase delito, en toda infracción libre de la ley, se supone intención o sea voluntad y malicia, mientras que no se pruebe o no resulte aclarado lo contrario. La intención es la que determina el género del delito que uno ha cometido; de aquí es que el separar la fruta de los árboles de su vecino con el fin de aprovecharse de ella, es culpable de hurto; una vez que si la destruye solo con el objeto de hacer mal sin querer tomar para sí ningún provecho, no es responsable sino del daño que hubiese causado. Mas aunque se haya de atender principalmente a la intención antes que al hecho, no por eso se quiere decir que la intención por si sola es digna de castigo, aún cuando no se manifieste por actos externos prohibidos por la ley, sino que por regla general no puede haber delito si no donde hay un hecho criminal y una intención culpable reconocida. (24)

Sigue manifestando la ley que venimos estudiando en su artículo 20 las facultades y obligaciones de los Comi-

(23) Código Penal para el Distrito y Territorios Federales - Vigésima Edición. Editorial Porrúa 1971. México.

(24) Diccionario Escriche.- Cb. citada.

tés Particulares Ejecutivos, la representación legal de los núcleos o grupos de población durante el trámite hasta ejecutar el mandamiento provisional o el definitivo. Los citados comités, desde el código anterior de 1942, perdieron sus atribuciones de autoridad ejecutora que le asignaba el código de 1940; quedando únicamente facultado para llevar a cabo la entrega material e inmediata de las tierras a los campesinos que así resultasen beneficiados, por ser el mismo que representaba a los núcleos solicitantes; y se adiciona este precepto con la obligación de tener informados a sus representantes, así como de vigilar que no invadan tierras, haciéndolos responsables por ésto último, de conformidad con el artículo 469.

"Art. 20.- Son facultades y obligaciones de los Comités Particulares Ejecutivos....III.- Convocar mensualmente a Asamblea a los miembros del núcleo o grupo que representen, para darles a saber el resultado de sus gestiones y ejecutar fielmente sus acuerdos que en dicha asamblea se tomen; y"

"Art. 469.- Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos....incurrirán en responsabilidad.....
..II.- Por invadir tierras; y"

Sobre ésto último, consideramos muy acertada la medida de frenar la violencia, sistema normal en un período revolucionario, pero que, en la actualidad, en la que impera el régimen de derecho, rompe la armonía y fomenta el distanciamiento entre la familia mexicana.

En el artículo 21 de la Ley Federal de Reforma Agraria que se viene comentando, señala como innovación y reglamenta además los casos que motiva la remoción de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, condicionando el cambio a la aprobación de las dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea General, con la asistencia de la representación de la Delegación Agraria o de la Comisión Agraria Mixta. (25)

"Art. 21.- Los miembros del Comité Particular Ejecutivo podrán ser removidos por no cumplir con las obligaciones que les señala el artículo anterior, siempre que acuerden las dos terceras partes de la Asamblea General a la cual deberá concurrir un representante de la Delegación Agraria o de la Comisión Agraria Mixta, según el caso.

Es decir, la ley en vigor, amplió el número de miembros, origen de la democratización del sistema agrario y le resta facultades al Gobernador, quien tenía esta potestad. En todo lo demás concuerda con el artículo 21 de la Ley de 1942.

Cabe aclarar, que la figura central de este trabajo, el Comité Particular Ejecutivo, su vida es efímera en efecto, sus funciones terminan al dictarse la remoción correspondiente, bien por los Gobernadores de las Estadades Federativas, o por el Presidente de la República.

De lo anterior infiero que tal situación resulta

(25) Ley Federal de Reforma Agraria de 1942, artículo 21.

de acuerdo con los orígenes de nuestro movimiento agrario y vuelve a lo que señalaba la Ley de 6 de Enero de 1915; sin que se presente, para los Comités Particulares Ejecutivos una absoluta libertad, pues se les coloca en un plano de subordinación a las Comisiones Locales Agrarias, pero sí se nota que existe una particular libertad de acción en relación con las autoridades centrales.

Por todo lo expuesto podemos concluir que la idea del legislador, al darle vida Constitucional a los Comités Particulares Ejecutivos, fue la de que los campesinos, contando con un representante salido de sus filas y de la población afectada, pondría todo el interés requerido para que sus representados obtuvieran sin muchos trámites el tan deseado pedazo de tierra objeto medular de nuestro cambio social agrario.

Esta aseveración la apoyamos en la Ley de Ejidos de 1920, que en el artículo 30 que en la parte relativa decía ".....ningún empleado oficial, ni propietario de más de 50 hectáreas de tierra o servidor de éste, podrán ser miembros del Comité Particular Ejecutivo.

Como punto final de este capítulo y como antecedente legal del mismo, estimamos conveniente hacer algunas transcripciones relativas, que fueron vertidas por los miembros de las comisiones que tenían a su cargo la relación y estudio de las reformas iniciadas ante las Cámaras de 1933 al tratarse este problema, en el que se expuso:

"Por lo que toca al primer capítulo, las comisio--

nes han juzgado indispensable proyectar una redacción completa del artículo 27 Constitucional.

"En Querétaro, por la premura con que la Constitución debió ser dictada y, en cierto sentido, por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la ley, se consideró conveniente incorporar al texto Constitucional mediante simple declaración, la Ley de 6 de Enero de 1915.

"La controversia que ya desde entonces existía sobre el alcance de la reforma, determinó, se incluyeran disposiciones contradictorias con la Ley de 6 de Enero, como ocurrió para citar casos concretos, en el párrafo relativo a restituciones, que, según la ley de 6 de Enero debían entregarse a los pueblos sin indemnización, y, según el artículo 27 la ameritaron en los casos de posesión a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años, con el resultado de hacer negatorios los propósitos del procedimiento restitutorio.

"En el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 Constitucional, y así lo propondrán a Vuestra Soberanía.

"En su intento de redacción, las comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en declararlo, que el artículo 27 y la Ley de 6 de Enero constituyen una de las banderas de la Revolución y quizás la médula de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del artículo 27. Se ha robustecido el de

recho de los centros de población a recibir tierras que basten para satisfacer sus necesidades económicas; y se han dado las bases necesarias para activar la tramitación y para suprimir los estorbos burocráticos que, independientemente del examen detallado de los asuntos (que no se propone omitir), contribuyeron a prolongar un estado de intranquilidad y de insatisfacción de necesidades apremiantes.

"En los casos en que la jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida en la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto Constitucional, el nuevo texto del artículo 27 suprime todos los que fueron motivo de controversia jurídica.

"El punto de categorías jurídicas, por ejemplo, ha quedado totalmente eliminado, y en el texto que hoy se supone se habla genéricamente de núcleos de población, en lugar de hacer la enumeración posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías etc.

"En la secuela administrativa de la tramitación - sin eliminar a los Gobiernos de los Estados, que deben ser solidarios y actores en la obra de reforma agraria, se han dado las bases indispensables para disminuir los plazos y para evitar los inconvenientes de una doble tramitación, con el resultado de que, sin quedar suprimidas las comisiones inmediatas, quedan también eliminados los plazos interminables y las instancias excesivas.

"La intención, pues, del ejecutivo ha sido diáfana a este respecto. La obra que hoy viene a proponerse a la dis

cusión de ustedes, no es obra exclusiva del Presidente de la República o de las Dependencias del Poder Ejecutivo; no podía el Presidente de la República en un asunto de tanta responsabilidad histórica, de tanta trascendencia nacional y que, como afirma el dictamen de las comisiones, toca la médula misma de la Revolución, obrar aisladamente, y no podía tampoco hacerlo, cuando fue electo por vosotros para ocupar la primera Magistratura del país; se siente vinculado con esta Asamblea que lo llevó al Poder, y comparte con ella solidariamente la responsabilidad histórica que puede tocarle por la reforma Constitucional que hoy se discute.

"La obra, pues, que vais a discutir, ha nacido del seno de la representación nacional, y ha contado con la cooperación espontánea, eficiente, si ustedes quieren por la realización del esfuerzo, aunque por la competencia de quienes tomaron parte en ella, y tiende principalmente ha evitar esa desarticulación Constitucional, y ha evitar que, por cualquier controversia jurídica se dudara de la incorporación de la Ley de 6 de Enero de 1915 al artículo 27 Constitucional fundida ya en su texto mismo, tal como presenta la iniciativa, no habrá margen a discusiones posteriores, y entonces si, dentro del sistema de categorías de leyes que nos rigen, las dotaciones y restituciones de tierras y aguas a los pueblos las partes fundamentales del procedimiento agrario que ha de seguirse para obtenerlas y la forma en que han de ejecutar las resoluciones presidenciales, es un texto Constitucional rígido que solo puede ser modificado, como va

hacerlo hoy el artículo 27, por la acción conjunta de las -
Camas Federales y de las Legislaturas de los Estados en fun-
ción de poder Constituyente.

Se tuvo también cuidado, al redactar el texto del-
artículo 27 Constitucional, tal como se somete a la discu- -
sión de ustedes, en quitar ciertos defectos de método que -
existían en él y hasta ciertas redundancias que posiblemente
con la premura del tiempo se incluyeron en un texto. Cree la
Comisión designada por el señor Presidente de la República,-
y que colaboró con la de esta Cámara de Diputados, que no ha-
brá ya lugar como decía antes, a interpretaciones y a contro-
versias jurídicas que entorpezcan la realización de éste --
principio básico del movimiento revolucionario. No obstante-
los propósitos de suprimir una de las instancias agrarias, -
no juzgó conveniente la Comisión excluir en la tramitación -
de los expedientes de restitución y dotación de tierras y -
aguas a los Gobernadores de los Estados; y no podía excluir-
los, porque los Gobernadores de los Estados tienen que coope-
rar a la resolución del problema y asumir también la respon-
sabilidad que Constitucional, política y revolucionariamente
les corresponde.

"El anhelo, pues, es acelerar los procedimientos -
agrarios sin menoscabar por eso los intereses de los pueblos.
La Comisión encontró que dictaminados los expedientes por --
las Comisiones integradas por el igual número de representan-
tes de la Federación y de los Estados, los Gobernadores de -
estos Estados decretan la posesión inmediata de los terrenos,

pero sin pronunciar resolución en cuanto al fondo, resolución que pronunciará exclusivamente el Presidente de la República, para que quede en esta forma acelerado el procedimiento agrario y suprimida, si no la primera instancia, cuando menos la segunda, porque en el Departamento Agrario, en las Dependencias del Ejecutivo Federal, que se encarguen de la tramitación de estos asuntos no habrá términos de prueba, ni ninguna otra diligencia, sino la simple resolución del Presidente de la República que ponga fin a la tramitación que hagan las Comisiones Mixtas de los Estados, pero conservando íntegramente en su realización práctica, el espíritu del artículo 27 Constitucional y de la Ley de 6 de Enero de 1915, sin reformas, supuesto que se dará la inmediata posesión de los terrenos a los pueblos.

"No juzgó oportuno la Comisión, precisamente por el sistema de categorías de leyes que nos rigen, y para evitar que la redacción del texto Constitucional entorpeciera la acción del Gobierno en un determinado momento, incluir aquí algunas minucias de detalle en la tramitación, en el texto Constitucional. Se limitó, pues, a sentar las bases generales del procedimiento que habrá de seguirse, a crear los órganos de aplicar la Ley, ejecutar las resoluciones Presidenciales, y, dentro del espíritu que anima a la Legislación Revolucionaria a éste respecto, a asegurar que, al darse las posesiones definitivas, o mediante resolución Presidencial, para hablar con más propiedad, se haga la adjudicación de parcelas a los ejidatarios con objeto de que puedan dis-

frutar, desde luego, de lo que la Revolución les concede por virtud del texto Constitucional".

Para finalizar el presente capítulo y por todo lo transcrito y analizado, se obtienen las siguientes deducciones:

Primera.- La Ley Federal de Reforma Agraria, eliminó a los Organos Agrarios que existían en codificaciones anteriores; en efecto, en el Código Agrario de 1942, el artículo 2o. determinaba: "Art. 2o.- Son órganos agrarios: I.- El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive, el Cuerpo Consultivo Agrario;"

La Ley en vigor, en el artículo 2o. suprime la diferencia transcrita entre autoridad y órgano y prevee la situación de que todas las autoridades del Poder Ejecutivo intervengan como "auxiliares", y dispone en la parte final del artículo en análisis "Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine", (26)

En virtud del nuevo término de la Ley en clasificar a las autoridades en "internas", género que no existía en los códigos anteriores, nuestra figura central, El Comité Particular Ejecutivo, se debe considerar como tal; pues si bien es cierto que la Ley no lo declara expresamente, en relación a los dispuesto por su artículo 2o. Transitorio, no -

(26) Ley Federal de Reforma Agraria.- Ob. citada.

se opone, y nuestra figura estaba considerada como autoridad en los Códigos de 34 y 40, ambos en su artículo primero; pero que tampoco podemos considerarla en su más amplio sentido, atento a la acepción de sus términos, Comité Particular Ejecutivo, pero concretamente "particular", es decir, formado por elementos no oficiales, descripción hecha en las páginas 1 y 2. (27)

C A P I T U L O I I

LEY DE EJIDOS Y REGLAMENTO AGRARIO

- 1.- Jerarquía Taxativa de Autoridad
- 2.- Formalidades para Componentes del Comité
- 3.- Realizador de Decisiones Perentorias del Ejecutivo Federal.
- 4.- Invalidación de la Ley de Ejidos
- 5.- Reglamento Agrario
- 6.- Ley Reglamentaria de 1927.

En nuestro sistema legal, de conformidad con nuestro sistema jurídico, la Constitución es la Ley Suprema por excelencia, es decir la Ley de Leyes, y como tal sólo contiene los principios básicos; y, a las leyes secundarias les corresponde la reglamentación pormenorizada; en tal virtud, el artículo 27 de la Ley Fundamental no podía escapar a estos principios, y como el citado precepto se refiere a la propiedad territorial, y como la propiedad agraria es una parte de ese todo, corresponde a las leyes de la materia su reglamentación; pero a mayor abundamiento el problema del campo fue el factor determinante en el movimiento de 1910, en consecuencia, corresponde a la Reforma Agraria, que exigía la reglamentación inmediata para ser llevada a la práctica, pero tomando en consideración el momento que se vivía y la relación deficiente de la administración pública, no se elaboró una ley agraria desde el punto de vista formal, y cabe recordar que la Ley de 6 de enero se elevó a la categoría de Constitucional por Decreto, precisamente por el momento que se vivía, pero resultaba de urgente necesidad la reglamentación del campo, por lo que la Comisión Nacional Agraria, fundada por la citada ley expidió una serie de circulares que son los antecedentes de la legislación vigente, circulares que se extendían a medida que se presentaban las necesidades o los problemas de aplicación de la Ley Fundamental, de suerte que muchas de ellas son un reflejo de la realidad y por su prestigio han perdurado en la legislación actual, pero por virtud de fuertes cambios de criterio afectaban su reforma o derogación por las contradicciones en que incurrían con su

ma frecuencia, presentaban dificultades para las gentes que tenían necesidad de hacer consultas en un momento dado; ni formaban un conjunto armónico y relacionado que en ocasiones con un simple folleto eran empleadas con otras disposiciones obscuras o poco accesibles, circunstancias éstas que el Ejecutivo de la Unión tomó en consideración y se decretó la Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.

Esta es a grandes rasgos la historia y los antecedentes que produjeron la Ley de Ejidos, que es la primera legislación que reglamenta a la del 6 de Enero de 1915 y al artículo 27 de la Constitución Federal; en esta Ley se recopilaron y se codificaron en forma ordenada las principales circulares de la Comisión Nacional Agraria y, desde luego, presenta innovaciones importantes en la dirección política agraria.

Estimamos que uno de los casos más importantes es el que considera vigentes las reformas hechas a la Ley de 6 de Enero de 1915, es decir, considera solamente las dotaciones definitivas, ya que ésta consignaba entregar la posesión de las tierras a los pueblos solicitantes hasta que el Presidente de la República revisaba las resoluciones dictadas por los Ejecutivos Locales.

Por lo que respecta al artículo 27 Constitucional, que se refiere a la necesidad de los núcleos de población para que proceda la dotación, la ley en cuestión, se apartó de su papel reglamentario y el resultado fue un ataque a la industria en todo el país; en efecto, los poblados que necesi-

taban tierras, probaban su necesidad manifestando que sus habitantes carecen de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo del jornal medio en la región; o bien probando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal o bien porque la quiebra de alguna industria afectaba la economía de la población, y por lo mismo ésta se veía obligada al trabajo agrícola. Otro caso era que demostraran que habían tenido tierras comunales hasta antes del 25 de julio de 1856.

Para terminar este renglón hacemos notar, que para normar el artículo 28 Constitucional se dictó esta Ley el 28 de diciembre de 1920.

"Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase.... y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social". (28)

I.- Jerarquía Taxativa de Autoridad.

Al Ejecutivo Federal correspondía dictar las resoluciones definitivas respecto a restituciones y dotaciones; pero por la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, se fija en forma terminante, que los Comités Particulares Ejecutivos sean los encargados de cumplimentar la actividad antes señalada.

La citada Ley en su parte relativa dice como sigue:

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

"Artículo 20.- Para tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras, y los demás asuntos inmediata y naturalmente o consiguientes a aquellos, funcionarán las siguientes autoridades agrarias...III.- Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de Municipalidad y en cada poblado que así lo determine la Comisión Local respectiva, con aviso a la Comisión Nacional Agraria".(29)

Por efecto de esta Ley, se creaba, por lo que corresponde al Comité Particular Ejecutivo, las siguientes innovaciones:

I.- Expresamente se le otorgó el carácter de Autoridad Agraria.

II.- Su creación quedaba sujeta a la determinación de la Comisión Local.

III.- Se fijó limitativamente el número de ellos, a uno por cada cabecera de Municipalidad y uno en cada poblado que así lo determinara la Comisión Local respectiva.

IV.- Quedaba sometido a la vigilancia directa de la Comisión Nacional Agraria sus actividades y la rectitud en los negocios a su cargo, por disposición expresa, fracción II del artículo 22.

V.- Le correspondía a la Comisión Nacional Agraria el reglamento del Comité Particular Ejecutivo, Fracción IV del citado artículo 22.

VI.- También quedaba bajo la vigilancia de la Comi-

(29).- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, pág. - 351.- Ob. citada.

sión Local Agraria, de conformidad con el artículo 28 fracción V de la misma Ley.

FORMALIDADES PARA COMPONENTES DEL COMITE.

Como dato particular señalamos que la Ley de Ejidos nos fija en forma especial las formalidades que deberían tener los probables componentes del Comité Particular Ejecutivo; pero excluye en el artículo 30 a los posibles designados, como son los dependientes oficiales, a los propietarios de más de 50 hectáreas de tierras así como a sus ayudantes, y a los que no fueran mexicanos por nacimiento. Por último que los componentes del Comité deberían tener un sueldo remunerativo para poder satisfacer sus necesidades económicas satisfactoriamente, quedando a cargo de los Gobernadores de los Estados esta remuneración.

En efecto, el artículo 32 de la Ley en cuestión dispone que los componentes de los Comités Particulares Ejecutivos dependan de las Comisiones Locales Agrarias, y que los Gobernadores de las Entidades Federativas, ordenarán la retribución correspondiente por el desempeño de su cometido.

El resultado que produjo esto último, afirmación sin temor alguno, es que recibía una influencia excesiva y directa de los Ejecutivos Locales, pues resultaban ser empleados del Gobernador, dependientes de la Comisión Local Agraria, organismo éste que era designado por el mismo Funcionario, facultad otorgada por el artículo 24 de la citada Ley de Ejidos.

Otro de los defectos que podemos señalar como consecuencia de remuneración y la dependencia es la burocratización, entendiéndose ésta en su acepción más pura: "Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado". (30)

En efecto, refiriéndonos a la parte que venimos tratando, la tramitación burocrática en los expedientes agrarios de dotaciones y restituciones de tierras, el trámite se verificaba con tanta lentitud, que unas veces se demoraban los beneficios entre los núcleos rurales solicitantes, y en otras, jamás veían el provecho, pues bastaba una deficiencia en el procedimiento, para que el propietario afectado, en uso del Juicio de Garantías la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le concediera la protección de la Justicia de la Unión, y en esta forma durante muchos años, se burlaron los derechos del campesinado.

REALIZADOR DE DECISIONES PERENTORIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

El Cuerpo Legal que venimos analizando, señala en el artículo 33 fracción I, que era actividad del Comité Particular Ejecutivo, cumplir en sus términos las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal, respecto a las restituciones o dotaciones; de tal manera, definía exactamente la capacidad, que, de otro modo, sería contradictoria a la actividad que en origen le señaló la Ley de 6 de Enero de 1915.

(30) Diccionario de la Real Academia Española.

Esta situación se debía a que aún no se había determinado en forma definitiva, si la Ley de 6 de Enero de 1915, fuera considerada como Constitucional o con las reformas establecidas en el Decreto de 19 de septiembre de 1916.

Al Comité Particular Ejecutivo, le otorgaba entre otras funciones, la Ley de Ejidos, la de formular una acta pormenorizada de las diligencias relacionadas en todo acto en que interviniera; enviándolas con un informe a la Comisión Local respectiva; La de entregar a la Comisión Local Agraria, todos los datos que ésta le solicitara relacionados siempre con la solicitud de terrenos en dotación o restitución; también le señalaba como obligación la de hacerles saber a los afectados en relación con la tramitación de los expedientes agrarios.

Cuando el Ejecutivo Federal, dictaminare en última instancia, es decir, a quien le corresponde dictar la resolución definitiva en relación a la solicitud de tierras hecha por dotación o restitución, y se hubiere dado la posesión provisional de éstas, correspondía al Comité Particular Ejecutivo, por resolución de la Comisión Local Agraria, entregar o restituir los bienes al original poseedor con las mismas solemnidades que al haberse entregado provisionalmente.

INVALIDACION DE LA LEY DE EJIDOS.

El Congreso de la Unión, por Decreto del 22 de noviembre de 1921, abrogó la Ley de Ejidos y otorgó al Ejecutivo Federal facultades para volver a organizar la materia Agraria, tomando en consideración que la mencionada ley era-

inoperante en la realidad del problema agrario en México, -- que se reflejaba en la economía del país al detenerse la producción en el campo, originada por una burocratizada tramitación en los expedientes agrarios.

El citado decreto de 22 de noviembre de 1921, a parte de abrogar la Ley de Ejidos, señaló las bases fundamentales para la siguiente legislación agraria, como fácilmente se observa que el artículo 3o. faculta al Presidente de la República: "para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias que, para su aplicación, creó el decreto preconstitucional de 6 de Enero de 1915 y muy especialmente las comisiones agrarias a que se refiere el artículo 4o. de ese decreto, a efecto de que éstas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución: (31)

I.- Que conforme al artículo 5o. del citado decreto, los comités particulares ejecutivos dependen de las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas y áreas de la Comisión Nacional;

II.- Que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas sustancien los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con

(31) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, pág. 331. Ob. citada.

la resolución que deben proponer a los gobernadores de las entidades federativas;

III.- Que los gobernadores de las entidades federativas dicten las resoluciones que le corresponden, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierren los expedientes respectivos;

IV.- Que en el caso de que las resoluciones de los gobernadores de las entidades federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los comités particulares ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiendo al de que se trate la base anterior;

V.- Que los términos señalados en las bases precedentes sean absolutamente improrrogables;

VI.- Que en caso de que transcurra para los gobernadores de las entidades federativas el término que señala la fracción II para dichos que gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el delegado de la Comisión Nacional Agraria en la entidad de que se trate remita el expediente a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República por conducto de su presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y

VII.- Que sea caso de responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los comités particulares ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos

señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal".

Con este decreto se combate la burocratización mal de la legislación agraria anterior, pues aunque esta materia es extraordinariamente compleja, a partir de este mandato, todas las disposiciones relativas se adaptarán a las realidades de la época y, además, se faculta al Jefe del Ejecutivo Federal a expedirlas y modificarlas; pues precisamente por su complejidad no es posible que la elaboración de sus leyes se encargue a los órganos legislativos, por la burocratización para su expedición. El decreto en cuestión sigue la tesis moderna en materia legislativa, que consiste en que en las leyes fundamentales se faculta a las autoridades administrativas para reglamentar su aplicación.

Por virtud de este decreto se creo una institución que hacía falta para asesorar a los pueblos gratuitamente en el trámite de dotación o restitución de ejidos, "la Procuraduría de Pueblos", establecida en cada uno de los Estados, destinada a la tramitación de los negocios agrarios en favor de los campesinos víctimas de su ignorancia y sus prejuicios religiosos. Este organismo dependía para los efectos de su nombramiento y estabilidad de la Comisión Nacional Agraria.

Esta Institución, a nuestro juicio, vino a cubrir

una necesidad urgente para la realización de la Reforma Agraria.

REGLAMENTO AGRARIO.

El Ejecutivo de la Unión, el 10 de abril de 1922 - en uso de la facultad que le concedió el decreto de 22 de noviembre de 1921, analizado en Capítulo anterior, para hacer más expedita la Reforma Agraria, decretó un Reglamento Agrario reduciendo los requisitos y los trámites. En el artículo 10., en relación con el artículo 50. del Decreto de 6 de Enero de 1915, que corresponde al problema que nos ocupa: "Los Comités Particulares Ejecutivos", dependían de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas correspondientes, las que deberían acatar las disposiciones del Ejecutivo de la Unión, dictadas a través de la Comisión Nacional Agraria; imponiendo la pena de destitución de empleo en caso de desobediencia; misma que sería ejecutada por el Gobernador del Estado o Territorio de su jurisdicción y sin apelación.

El mismo Ordenamiento señalaba respecto a la dotación o restitución de tierras a los pueblos, que la documentación correspondiente sería estudiada por las Comisiones Locales Agrarias, resolviendo en forma provisional los Gobernadores dentro de un término fatal de 5 meses, y los Comités Particulares Ejecutivos deberían hacer la entrega de las posesiones provisionales correspondientes en el mes siguiente de la resolución dictada por el Ejecutivo Local. El incumplimiento a tales disposiciones era causa de responsabilidad

sancionada de conformidad con el artículo 70. del Decreto de 22 de noviembre de 1921.

Este Reglamento Agrario que venimos estudiando amplía el concepto de la Ley de Ejidos respecto de los núcleos de población; para obtener ejidos por dotación o restitución incluye ahora a los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tengan necesidad de cultivar las tierras de los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; asimismo a las ciudades y villas si su población ha disminuido porque hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza como es su industria, su comercio o su minería.

LEY RECLAMATORIA DE 1927.

En su afán de cumplir con el programa de la Revolución sobre la Reforma Agraria, las autoridades administrativas, con más precisión, el Presidente de la República, que por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, según ya vimos, se le facultó a la elaboración de las leyes de la materia agraria, expidió el Reglamento Agrario para la dotación y restitución de tierras y aguas, y el resultado que dió una contienda judicial, a lo que se llamó "El Juicio Administrativo Agrario", viniendo a ser lejos de un beneficio que era lo que se pretendía, un obstáculo para la realización de la Reforma del Campo por los defectos que contenía, y en consecuencia, los problemas que se presentaban en muchas ocasiones no los resolvía, pues del motivo a que los propietarios

afectados, haciendo uso de los recursos que les otorgaba el procedimiento y de la calidad de contencioso alargaran el trámite indefinidamente -situación muy propia de nuestras autoridades hasta nuestros días- haciendo muchas veces nugatorios los derechos del trabajador del campo.

Por los antecedentes apuntados, el Ejecutivo de la Unión, con fecha 23 de abril de 1927, expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, mediante la cual en forma expresa y terminante se vuelve lo establecido primeramente en la Ley de 6 de Enero de 1915, de facultar al Comité Particular Ejecutivo de entregar desde luego, provisionalmente, la entrega inmediata de las solicitudes de dotaciones y restituciones que las entregaba en forma resolutiva los Gobernadores de los Estados.

El citado ordenamiento, en el capítulo correspondiente a las autoridades agrarias disponía:

"Art. 4o.- En la tramitación y resolución de los expedientes ejidales y en la ejecución de las resoluciones que en ellos se dicten, intervendrán, en la forma que esta Ley establece, las siguientes autoridades... Eracción.-VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos." (32)

Y en el capítulo correspondiente a los nombramientos provisionales, se consignaba:

(32) Cinco Siglos de legislación Agraria en México.- Com. editada.

"Art. 140.- Recibido el expediente por la Comisión Local, se enviará a la Delegación en el Estado, en todos - - aquellos casos en que la resolución conceda dotación o restitución, para que designe Ingeniero encargado de asesorar al Comité Particular Ejecutivo, en la diligencia de posesión - - provisional. Para ello se enviará a la delegación copia del fallo del Gobernador.

"Art. 141.- El Ingeniero asesor, se trasladará al centro de población beneficiado y, en unión del Comité Particular Ejecutivo, señalará día y hora para la entrega de las tierras o aguas de que se trate.

"Art. 142.- La entrega se hará al órgano de representación de los ejidatarios, que haya sido designado con anterioridad al momento de la entrega de la posesión.

Las leyes y disposiciones respectivas, regirán lo referente a los órganos de representación y forma de constituirlos.

"Art. 143.- En el día y hora señalados el Comité - Particular Ejecutivo entregará al órgano de representación - del poblado, las tierras y aguas dadas en dotación o restitución, según el plano levantado por el Ingeniero asesor.

"Art. 144.- La diligencia de posesión se limitará a dar a conocer la resolución respectiva y recorrer los linderos del ejido, a reserva de que posteriormente se proceda a ejecutar las obras de amojonamiento que se requieran.

El anterior ordenamiento, o sea la Ley Reglamenta-

ria del 23 de abril de 1921, fue reformada por Decreto del Ejecutivo Federal, del 11 de agosto de 1921, en el cual se reconocía las atribuciones del Comité Particular Ejecutivo; y únicamente ampliaba las instrucciones sobre el procedimiento agrario, así como los antecedentes de los componentes del citado organismo, y de una manera exacta y terminante que, el mismo al obtener la resolución favorable del Gobernador de la Entidad Federativa, tendría como obligación su pronta ejecución, con la orden que en su oportunidad tendría de la Comisión Local Agraria.

Es decir, el Decreto antes indicado corroboraba en su capítulo primero, artículo 10, fracción VI, la importancia de autoridad agraria al Comité Particular Ejecutivo; especificando en su artículo 80, que los componentes que fueren comisionados o nombrados por el Gobernador, para formar los Comités, tendrían capacidad para recibir parcela ejidal en el poblado afectado, señalando como función especial a los citados Comités la de entregar las tierras, materia de la resolución provisional.

Los artículos 73 y 74 señalan el proceso a seguir; y el artículo 113 que corresponde a las restituciones de aguas indica que, las resoluciones favorables del Gobernador, tendrían que ser llevadas a cabo de inmediato por el Comité Particular Ejecutivo con la intervención previa de la Comisión Local Agraria. Consecuentemente esta ley señala que, los componentes de los Comités Particulares Ejecutivos deberían ser vecinos y no ajenos al medio rural, idea que origi-

nalmente presentó la Ley de 6 de Enero de 1915, pues consideraba que al demandar sus derechos los campesinos, no siendo del lugar afectado, jamás cumplirían con esa condición por no tener interés y ningún provecho; con la modificación, que los campesinos del poblado solicitante formarían parte del citado Comité, demuestran su interés de ser dotados o restituidos de tierras.

Para terminar este Capítulo estimamos hacer las siguientes consideraciones respecto a la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, de las Autoridades Agrarias.

Terminada la Lucha Libertaria, concluida la Revolución de 1910, y consecuentemente, el triunfo del Ejército Constitucionalista, llegado así porque una vez obtenida la victoria y restaurado el orden, volvería a implantarse el imperio de la Constitución, y como en efecto, la Carta Magna, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, y que comenzó a regir los destinos del país el primero de mayo del mismo año de 1917, es decir, en pleno período de su vigencia, escasamente 3 años después, resulta lógico que las leyes secundarias o reglamentarias se ajustaran y respetaran el texto Constitucional; en consecuencia, la Ley de Ejidos de que venimos tratando, subordinándose al texto Constitucional, excluyera como Autoridades Agrarias a los Jefes Militares, considerados como tales en la Ley de 6 de Enero de 1915, en atención a lo dispuesto por el Artículo 26 de la Ley Fundamental, que en su parte conducente dice: "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particu-

lar contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna....." (33)

Esto es, imperando el régimen de derecho interrumpido por el movimiento revolucionario, entran en vigor las - Instituciones Jurídicas, en tal virtud, ninguna autoridad -- puede ejercitar su competencia más allá de la que la ley le señala, consecuentemente al Instituto Armado se le asigna exclusivamente la defensa de nuestro territorio y la Soberanía Nacional y, la materia agraria a las autoridades civiles, pero a mayor abundamiento el artículo 129 del propio Cuerpo de Leyes Fundamentales dispone: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar; solamente habrá - Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Go - bierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles, o depó - sitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas".

En las condiciones señaladas, resulta lógico, que, las autoridades encargadas de restablecer la Constitución, o bien las encargadas de aplicar sus mandatos, respetuosas al Código Político, excluyeran como Autoridades en Materia Agraria a los Jefes Militares, que fueron considerados por leyes anteriores como tales en los momentos álgidos del período revolucionario.

En nuestra opinión es un acierto y un adelanto en nuestras Instituciones Jurídicas.

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-
Texto Vigente.-(5 de febrero de 1917).

C A P I T U L O I I I

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- 1.- Texto Vigente Abrogación de Otras Leyes o Modificaciones Contrarias.
- 2.- Fracción XI Inciso D Correspondiente al - Artículo 27 Constitucional Vigente
- 3.- Contenido del Párrafo II de la Fracción XII del Artículo 27 Constitucional en Vigor
- 4.- Nuestros Puntos de Vista

ANTECEDENTES.

Al pisar tierras mexicanas los conquistadores españoles al mando de Hernando Cortés, las tierras de Anáhuac estaban dominadas por tres grandes civilizaciones, que por su importancia militar dominaban el territorio mexicano. Estos tres pueblos eran el azteca o mexicana, el tepaneca y el texcocano.

Aparentemente se confundían unos de otros por la cercanía como si fuera uno solo; ya que, durante la época de la conquista se unieron para formar una triple alianza, pudiendo lograr esa alianza, por virtud de la similitud en su organización interna, constituidos de manera muy semejante.

Su gobierno en un principio, fue de una oligarquía primitiva, desarrollándose hacia una monarquía absoluta. El rey era la suprema autoridad; señor de vidas y haciendas; existiendo una división de castas privilegiadas, en el primer plano se encontraba la sacerdocia, representante del poder divino, que además era de noble linaje; en seguida, los guerreros de alta graduación que por regla general también eran nobles; en el siguiente plano, toda la nobleza, y por último, el pueblo, único que soportaba todas las cargas para el sostenimiento de las clases privilegiadas ya descritas.

El derecho de la propiedad se fundaba en el derecho del conquistador; cuando un pueblo era vencido, el monarca que ganaba la guerra se adjudicaba todas las tierras. El rey era el dueño absoluto de todas las tierras y cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial procedía -

del rey, quien después de tomar una parte para él, las repartía discrecionalmente; en ocasiones con ciertas condiciones, o bien, sin ninguna entre los guerreros más destacados, a los nobles, o los destinaba a los gastos del culto o de la guerra.

La propiedad territorial de los pueblos, de los nobles y de los guerreros, originada por la donación que les imponía determinadas condiciones, establecía diferentes modalidades dando como resultado diversas clases de propiedad de las tierras, pero que sin embargo se pueden reunir en tres grupos:

1o.- La propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros;

2o.- La propiedad de los pueblos; y

3o.- La propiedad del ejército y de los dioses.

Solo que el concepto de la propiedad no lo concebían como los romanos del triple atributo, es decir la facultad de usar, de gozar y de disponer de la cosa (uti, frui, abuti); la potestad plena le correspondía al soberano, solo a él le era lícito sin limitación alguna disponer de sus propiedades; o bien podía el monarca, donarlas e imponerles condiciones, condiciones éstas que pasaban a formar parte inherente de la propiedad y que pasaban de padres a hijos; las condiciones que generalmente imponía eran:

a).- La obligación de transmitirla a sus hijos, lo que dió origen a la formación de los mayorazgos; pero cuando se extinguía la familia en línea recta, la propiedad regresaba al rey quien podía volverla a repartir.

b).- Bajo la condición de no transmitirla a los plebeyos.

La Propiedad de los Pueblos.- Una vez que se apropiaron de las tierras necesarias en donde fundar sus hogares, se agruparon en secciones o barrios a los que se les dió el nombre de Chinancalli o Calpulli, que quiere decir: "barrio de gente conocida o linaje antiguo" (1) y a las tierras que les pertenecían, calpullalli que quiere decir tierra del Calpulli; a éste le pertenecía la propiedad pero el usufructo a sus habitantes, que podía ser transmitido sin limitación y sin término de padres a hijos bajo dos condiciones; una, cultivar la tierra sin interrupción, considerado éste término en dos años; la otra, de residir en el lugar que correspondía la tierra dada en usufructo, pues era una propiedad comunal, y consecuentemente solo los habitantes del calpulli gozaban de ese derecho.

Otra forma de propiedad también correspondiente a los pueblos, era el "Altepetlalli", común para todos los habitantes, pero una parte se destinaba para los gastos públicos y pagar los tributos.

La Propiedad del Ejército y de los Dioses.- Eran propiedades fundadas para el sostenimiento de ambas instituciones, a ellas les correspondía la propiedad que daban en arrendamiento para sufragar los gastos; a este grupo podemos agregar las tierras que tenían en usufructo los funcionarios,

(1) Alonso de Zurita. "Breve y Sumaria Relación. En nueva Colección de Documentos para la Hist. de México". México, 1800 Tomo I.

que dejaban de tener el beneficio, al dejar el cargo.(2)

La Propiedad durante el Coloniaje.- Hasta aquí ha quedado descrita, a grandes rasgos, la propiedad en el territorio mexicano, esto es, hasta antes de la llegada de los españoles, que así como los anteriores, fundaban el derecho de propiedad en la fuerza, (3) que es el derecho del conquistador, lógicamente los peninsulares argumentando el mismo derecho, que ha sido y es la costumbre de los pueblos fuertes, despojaron de sus tierras a nuestros habitantes; solo que para darle legalidad al despojo, se apoyaron en la bula de Alejandro VI.

".....Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesú Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueron por Vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesú Christo que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituimos y depu-

(2) Orozco y Berra "Historia Antigua y de la Conquista de México" México 1800 Tomo I.

(3) Anatole France "La Isla de los Pingüinos".

amos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción...." (4)

Nacimiento de la Propiedad Privada.- Como la Corona de España no tenía recursos para pagar los servicios prestados a los componentes de la gran aventura, una vez lograda y sometido al pueblo, el pueblo vencido quedaba como botín - que se repartía entre los aventureros en proporción a su categoría, tocándole claro está al jefe Cortés extensos territorios con derechos sobre los habitantes, en pago de sus servicios como ya se ha dicho. (5)

A estos repartos se les dió el nombre de Mercedes Reales, porque eran confirmados por una disposición real que se llamaba merced, pero su fundamento original se encontraba en la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de 18 de junio de 1513, la primera ley sobre la materia. (6)

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más gra-

(4) Cedula de Puga. México 1513.

(5) Ley I, Título 26, y Ley II Título 25, Partida II.

(6) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México. Quinta Edición.

do y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza..." (7)

Como consecuencia o resultado de esta ley, se formaron los pueblos españoles en las tierras conquistadas, realizándose así la colonización en las tierras de Anáhuac, -- ahora Nueva España; agrupaciones que sirvieron de punto de apoyo, que con fundamento en las Ordenanzas de Población dejaban a la iniciativa de los colonizadores su desarrollo, celebrando convenios entre los gobernadores y las personas con más capacidad moral, para poblar los puntos que se determinaran, y una vez hecho, se señalaba una porción para dehesas y ejidos; otra para propios, que eran los terrenos del pueblo para cubrir sus gastos; el resto se dividía en cuatro partes, una para el elegido con la capitulación, y el resto por partes iguales entre los pobladores.

Es obvio que las formas que se seguían al fundar un nuevo centro de población, son un duplicado de las costumbres y leyes de España.

La Propiedad Eclesiástica.- Desde la antigüedad, -- en Roma, se prohibió a las instituciones religiosas el aumento de sus bienes por el peligro que representaba la mortificación de las propiedades raíces. Concretamente en España en el año de 1150, se prohibió la enajenación de los bienes reales a la iglesia, por virtud de que de acuerdo con el derecho canónico sus bienes quedan fuera del comercio, en consecuencia, se concluyaban muchos negocios y grandes capitales,

(7) Cedulaario de España. Citada.

fenómeno que se proyectaba en perjuicio de la economía del Estado.

Efectos Sobre la Propiedad Agraria en la Constitución de 1857.-

"El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la ley del 25 de propio mes y año sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, y en el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan". (8)

En efecto, el Constituyente citado, en su anhelo patriótico de terminar con la propiedad de manos muertas, como lo es la que disfrutaban las instituciones de duración perpetua, en este caso el clero católico, supremo acaparador de bienes raíces, estableció en el mismo art. 27 que: "ninguna corporación civil o eclesiástica, de cualquier carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces.

"La generalidad que se daba a este precepto, tenía que abarcar fatalmente, los ejidos y los terrenos comunales, pues solo era la confirmación Constitucional de la ley de de

(8) El Problema Agrario de México. Ob. citada.

samortización del 25 de junio de 1856, aclarada posteriormente en lo relativo a los pueblos, que obligaba la parcelación y titulación individual entre los vecinos. El resultado que trajo su aplicación fue un nuevo triunfo para el latifundismo, que pudo adquirir por compra las parcelas que recibía el proletariado, falto de recursos para trabajarlas..."(9)

Por ello, el Constituyente de Querétaro de 1917, - con profundo conocimiento de la situación real que guardaba el proletariado del campo, al discutir el proyecto sobre el artículo 27 presentado por Don Venustiano Carranza, lo consideró insuficiente en las innovaciones que presentaba de su antecesor de 1857 y que no resolvía los problemas vitales.

"Si la presentación del artículo 5o. del proyecto de la Primera Jefatura (10) produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. Hasta esos tiempos el obrero pesaba poco en la sociedad mexicana porque el número de trabajadores fabriles era insignifi-

(9) El Problema Agrario de México.- Ob. citada.

(10) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; pág. 125.- Pastor Roaúx.

cante, comparado con la masa campesina sujeta al peonaje, desde el Estado de Sonora hasta las selvas vírgenes de Chiapas, en donde el indio, impotente para romper sus cadenas, se debatía en una verdadera esclavitud. Estos motivos hacían que la resolución del problema agrario fuera de más urgencia y de mayor necesidad para el país, que la resolución del problema obrero, pues en aquel estaba vinculada no solo la prosperidad de las clases trabajadoras, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra, la madre universal que da la vida. Por otra parte, el obrero por imposibilidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica, mientras el campesino si concibió desde el primer momento, que su redención estaba en poseer la tierra.

".....Las causas generales que provocaron la revolución de 1910 continuaba en 1913, (11) que desde sus orígenes fue sostenida por el peonaje de las haciendas, impulsado por ideas agrarias. Los Diputados, como verdaderos representantes de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpar del alma popular, habían sido testigos de las explosiones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla y traían iguales sentimientos porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar auterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra

(11) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; pág. 136.- Ob. citada.

que corroía el cuerpo nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con lo que la aherrojó el conquistador hispano y que había perdurado como institución política y social en el México independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos en que venía redactado el proyecto de la Primera Jefatura.

En virtud de el razonamiento expuesto y de el criterio que privaba en el Constituyente de 1917, creemos conveniente transcribir el proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, para poder normar nuestro criterio y conocer la diferencia entre éste, y en la forma definitiva en que quedó en la Constitución del mismo año de 1917, actualmente en vigor.

"Art. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso en que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados. (12)

"Las corporaciones o instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para

(12) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Ob. citada.

adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellos -- pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

"También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, o ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutará en común por los habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las ex--

plotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

A continuación, el autor de la obra, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Pastor Roauix, sigue diciendo:

"Como se ve por lo anterior, las modificaciones -- que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros -- conceptos del derecho de propiedad territorial pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública".

Entre otras, las reformas y adiciones que se hicieron, más importante, al proyecto citado, o principios esenciales que se asentaron; fue la declaración de: que las tierras y aguas originalmente pertenecen a la Nación, y así lo consigna el propio autor, el ilustre Constituyente Ingeniero Pastor Roauix.

"Por eso el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo, fue la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (13)

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

"...el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de tierras a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmándose las dotaciones que se hubieren hecho basados en el Decreto de 6 de Enero de 1915 y finalmente la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

El propio autor hace resaltar el cambio que sufrió el problema de la expropiación por utilidad pública, que la indemnización no sería previa como lo consignaba la Constitución de 1857, sino "mediante".

"Se fijaron las bases quedando en primer término -

(13) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, pág. 146.- Ob. citada.

que: sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexi-
canas, tenían esos derechos con toda amplitud y que respecto
a los extranjeros, para obtener igual capacidad deberían ha-
cer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones Exte-
riores de su calidad de tales". (14)

Este requisito de los extranjeros de renunciar y -
de no invocar la protección de sus gobiernos, ya existía, pe-
ro se consideró elevarlo a la categoría de Constitucional, -
para proteger la Soberanía Nacional.

Otra de las adiciones hechas al proyecto presenta-
do por el Barón de Cuatro Cuénegas, al artículo 27 de la Car-
ta Magna, fue la que:

"...contenía el viejo Ordenamiento que había sido
el desideratum de la Guerra de Reforma y que figuraba en la
Constitución de 1857, con las adiciones decretadas en mayo -
de 1901 prohibiendo expresamente a las iglesias de cualquier
credo religioso, poseer en propiedad o administrar bienes -
raíces y capitales impuestos sobre ellos, aumentando ahora -
por nosotros con la declaración de que todos los templos de
cualquier culto, eran de la propiedad de la Nación, lo mismo
que los edificios que se hubieren construido o destinado pa-
ra la propaganda religioso, los que pasarían desde luego al
dominio de la Nación para destinarlos exclusivamente a los -
servicios públicos.

(14) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Po-
lítica de 1917. Ob. citada. pág. 151.

I.- TEXTO VIGENTE.

El artículo 27 Constitucional quedó modificado por decreto de 30 de diciembre de 1933 y se dió a conocer por el Diario Oficial de 10 de enero de 1934, El Congreso de la Unión, en vista de los poderes que le otorga el artículo 135 de nuestra Carta Magna, quedando formulado en los términos en vigor. Por tanto, es conveniente el análisis del mismo respecto a las condiciones que contiene el Comité Particular Ejecutivo, antecesor del Comité Ejecutivo Agrario.

II.- FRACCION XI INCISO D CORRESPONDIENTE ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

La disposición de referencia textualmente es como sigue: "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 fije".

Consideramos que la anterior transcripción da origen a la figura jurídica de nuestro estudio, quedando como imperativo.

Con tales antecedentes constitucionales, la reglamentación expedida sobre el particular deberá estar ajustada a nuestra Ley Máxima para evitar el fenómeno de que, una ley secundaria sea opuesta.

III.- CONTENIDO DEL PARRAFO II DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN VIGOR.

"Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los Gobernadores de

los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de -- las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal, para su resolución."

IV.- NUESTROS PUNTOS DE VISTA.

Consideramos que la idea fundamental del legislador de 1933 con las adiciones de 30 de diciembre del mismo año sobre el artículo 27 Constitucional regresó a la ley -- creadora de nuestro Sistema Agrario, la cual fue objeto de -- torcidas aplicaciones, señalando con estas modificaciones im plantar nuevamente la esencia de aquella que originalmente -- tenía.

Así encontramos, aunque ésto sea una redundancia -- que la Ley de 6 de Enero de 1915 en lo que corresponde a esta corporación colegiada fue creada y ubicada en cada Estado y que el legislador fijó su atención en éste problema, crean do para uno de ellos para cada centro de población que ges tionara expedientes del agro, es decir, originalmente la figura legal en estudio, tenía su asiento en la Capital del Es tado, y con las reformas, su sede correspondía a cada pobla-- ción que así lo requiriera con la especificación clara "que-- tramitara expedientes agrarios.

Llegamos a esta determinación apoyados en la posi-- ción del Ingeniero Marte R. Gómez que como componente de la comisión creadora del proyecto de las reformas que se le im plantaron al original artículo 27 Constitucional; al dirigir se a las Cámaras, que de entre otros de su concepto anotamos

los relativos a nuestro estudio:

"Por lo que toca al artículo 27 Constitucional, se tuvo cuidado de cotejar la redacción original sin más modificación fundamental que la de incluir dentro de los párrafos del artículo 27 Constitucional las disposiciones substanciales de la Ley de 6 de Enero de 1915; no sólo eso, conservando más o menos la redacción original y hasta la misma clasificación por párrafos, solo se modificó aquello que podía -- ser motivo de mejoría dentro de la aplicación del precepto -- Constitucional, o aquellos conceptos que por haber sido ya -- debidamente interpretados por la Suprema Corte de Justicia, -- pueden tener en estos momentos una connotación distinta de -- la que en los Primeros años de aplicación de las leyes agrarias dió motivo a innumerables litigios y Juicios de Amparo.

"En la nueva legislación se tuvo, sobre todo, cuidado de mantener intocado el espíritu revolucionario de la -- Ley de 6 de Enero, y de acortar, por el contrario, los plazos de aplicación de la ley. Nosotros creemos que independientemente de los defectos que algún teorizante pudiera encontrar a la ley de 6 de enero, ésta se ha defendido en la -- práctica, y ha respondido a una necesidad de la Sociedad Rural Mexicana; y que en esa virtud no debe ser tocada en lo -- fundamental, y sólo debe ser mejorada, en el sentido de dar -- oportunidad para que los expedientes se tramiten con mayor -- eficacia, a fin de que los pueblos reciban, de modo casi automático, el beneficio de la parcela.

"Solo de una manera incidental y para de esa manera ver que las modificaciones fueron hechas después de leer-

y releer cada uno de los renglones del artículo original, -- quiero contestar al Diputado Moreno, sobre las tres observaciones que hizo. Por ejemplo, se refirió a la supresión del párrafo en que se confirman las posesiones dadas en virtud de la Ley de 6 de Enero, y se declara de utilidad pública la adquisición de los terrenos necesarios para ello.

"Desde luego la confirmación nos pareció ya innecesaria. La aplicación de las leyes agrarias ha sido por la vigencia misma del artículo 27, materia de verdad Constitucional. Al redactarse el precepto existían todavía muchas posesiones irregulares, posesiones dadas por Jefes Militares o por autoridades Civiles y que no tenían el carácter Constitucional que luego les dieron las resoluciones presidenciales. Se trataba, pues, en aquel momento, de consagrar una situación de hecho, y como dentro de la Constitución no se podía poner un artículo transitorio para amparar las resoluciones que estaban acordes con la Ley de 6 de Enero, pero en cierto sentido al margen de la Constitución, se dejó establecida la afirmación.

"En este momento, por el contrario, no existen ya posesiones provisionales dadas por Jefes Militares ni por Autoridades Políticas inferiores; todas están debidamente sancionadas por el Ciudadano Presidente de la República. Están, pues, dentro del régimen Constitucional, y no hay para que mantener ese párrafo con su referencia a la adquisición.

"El simple hecho de que el régimen establecido por la ley haya sido el de expropiar, deja sin utilidad el término "adquirir". La práctica y la necesidad han reclamado que-

los Gobiernos de la Revolución expropien las tierras para -
darlas a los pueblos, no que las adquieran. Era, repito, inú-
til mantener el término "adquisición cuando la práctica de -
millares de expedientes han consagrado la expropiación sim-
ple. (21)

Por todo lo anterior así como la reproducción del-
discurso del Ingeniero Marte R. Gómez deducimos que, la idea
del legislador, autor de las modificaciones de 1933 regresan
a los perfiles expresados en la Ley de 6 de Enero de 1915. -
Pues, en lo que corresponde al Comité Particular Ejecutivo -
no lo modifica, dejándolo vigente con las atribuciones que -
la citada ley le señalaba, con las características de Autori-
dad Ejecutora de los mandamientos de los Gobernadores.

Tal afirmación queda respaldada en vista de que ---
los Códigos Agrarios de 1934 y 1940 no le hacen ninguna modi-
ficación a la figura que venimos estudiando, El Comité Parti-
cular Ejecutivo.

C A P I T U L O I V

LEGISLACION AGRARIA

- 1.- Atribuciones que Reconoce al Comité Ejecutivo Agrario el Código de 1934.
- 2.- Facultades que el Código Agrario de 1940 le - Concede al Comité Ejecutivo Agrario en su Calidad de Autoridad Ejecutora.
- 3.- La Personalidad del Comité Ejecutivo Agrario en el Código de 1942.
- 4.- Constitucionalidad Inconstitucionalidad Anticonstitucionalidad

La evolución de los pueblos, aún la normal, impone la necesidad de que se reformen las instituciones jurídicas que rigen sus actividades en un momento dado; verdaderamente no es posible que existan las mismas necesidades en épocas y situaciones que norman la vida en diferentes tiempos de una colectividad; en consecuencia, el fenómeno del campo en nuestro país no podía escapar a este hecho natural, y las necesidades del momento exigían pues, renovar las leyes agrarias y ponerlas de acuerdo a las necesidades del momento; agregando a todo ésto, además, que la variedad de leyes sobre la materia que tratamos eran frecuentes sus cambios que señalaban una marcada confusión, por lo que se consideró la conveniencia de fundir todas las disposiciones de ésta materia en un solo cuerpo legal, y es así como el 22 de Marzo de 1934 vió la luz el primer Código Agrario, en donde se reúnen todas las disposiciones relativas a la cosa agraria.

Pero para evitar confusión de que únicamente este código se concreto a recopilar las disposiciones existentes, y en apoyo de nuestra tesis sobre la evolución de los conglomerados sociales, ya que por evolución entendemos movimiento, desarrollo, cambio, transformación pero en sentido positivo, no se concretó pues a compendiar, sino que este nuevo código creó "Los Nuevos Centros de Población Agrícola", en virtud de que algunos lugares de la República se encuentran densamente poblados y que en consecuencia las tierras no son suficientes para dotar de ejidos, se facultó al Ejecutivo de la Unión para la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola.

Posteriormente, el 21 de septiembre de 1940, se promulgó un segundo Código Agrario, adicionándolo con un capítulo sobre "Concesiones de Inafectabilidad Ganadera", pues aunque ya existía en su antecesor de 1934, se reglamentó con más detalle; en efecto, por Decreto de primero de Marzo de 1937, se reformó el Código Agrario de 1934; reforma que se hacía necesaria porque los propietarios de fincas ganaderas por temor a la Reforma Agraria y que salieran afectadas sus propiedades, no impulsaban sus empresas.

En las condiciones descritas, El Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río, fundándose en las siguientes razones: "Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no sólo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece; que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura....." (34)

Al ordenamiento anterior de 1940, lo sustituye el Código Agrario de 1942 vigente cerca de 30 años, que para algunos fue un claro intento de perfección pero que no paso de eso, de intento, pero que de todos modos se le considera mejor que el anterior, pues estimamos que no es posible hacer una ley completa, entendiendo por completa, sinónimo de per-

(34) El Problema Agrario de México. 11a. Edición.- Lucio Mendieta y Núñez.

feción.

Después de casi 30 años de vigencia del Código de 1942, se imponía la necesidad urgente de una modificación radical en el problema agrario que venimos comentando, y en efecto, el 22 de marzo de 1971 se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente en vigor, la que presenta 4 cuestiones nuevas, a saber:

- a).- La Rehabilitación Agraria;
- b).- Las Futuras Dotaciones de Tierras;
- c).- La Organización de Ejidos; y
- d).- La Planificación.

La primera, la Rehabilitación Agraria. - Como consecuencia de los repartos insuficientes dados a los campesinos, y que una vez hecha la dotación se les abandonó a su suerte, la actual Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 269, establece el plan de rehabilitación para que a los ejidatarios se les dote de unidades económicamente adecuadas para satisfacer sus necesidades.

"Art. 269.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de acuerdo con los datos a que se refiere el artículo 456, señalará las zonas del país en las que sea necesario llevar a cabo planes de rehabilitación agraria en los ejidos y comunidades". (35)

Por lo que respecta al segundo título, Las Futuras Dotaciones de tierras, en el procedimiento de la Ley actual, se suprime la intervención de los propietarios afectados en la formación del censo ejidal que consigna el código de 1942.

(35) Ley Federal de Reforma Agraria.-Primera Edición 1972.

"Art. 233.- El censo agrario y pecuario a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, que será el director de los trabajos, un representante del núcleo de población solicitante y un representante de los propietarios...." (36)

Esta intervención fue un error que se cometió desde el origen de la Reforma Agraria, al concederle a la dotación de tierras el carácter de juicio ante las autoridades administrativas, pero con la nueva ley se considera a la dotación como: "una expropiación por causa de utilidad social para satisfacer, con amplitud, las necesidades económicas de los campesinos desheredados" (37). En oposición al criterio rigurosamente legalista desde que se inició el reparto de tierras con la Ley de 6 de Enero de 1915.

La tercera, la que se refiere a la organización de ejidos, quizá es la más importante porque fija las bases para una transformación radical para explotar los ejidos y vender sus productos, reforma que indudablemente viene a resolver la angustiosa situación económica en las gentes del campo; y para el efecto, faculta a la Asamblea General de Ejidatarios para que formule el reglamento interno y las tareas que deben ejecutar sus miembros; y organizar el trabajo en el ejido para mejorar la producción.

Esta organización es como el Koljós en la Unión de

(36) Código Agrario de 1942, 3a. Edición.-México, 1957.

(37) El Problema Agrario de México, 11a. Edición pág. 293.- Ob. citada.

Repúblicas Soviéticas Socialistas, pero que en nuestro país - por ser de sistema capitalista, su realización es difícil, - pues la Constitución prohíbe obligar a los ejidatarios, pudiéndose aplicar solamente en los ejidos de explotación colectiva.

Pueden crear Sociedades Cooperativas y tienen preferencia para obtener asistencia técnica de instituciones oficiales.

El Presidente de la República y los Gobernadores - de los Estados deben crear cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad.

Las empresas estatales o de participación estatal, deben canalizar su producción hacia los ejidos.

Todas éstas entre otras, son algunas de las disposiciones de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que - huelga decirlo no existían en los códigos anteriores.

La cuarta, la Planificación Agraria, marca el desarrollo de la propia ley, consecuentes pues, no podemos adelantar los resultados, su éxito depende de la aptitud y honradez de la burocracia encargada de aplicarla, en tal virtud podemos adelantar las amargas experiencias, pero deseamos vehementemente estar equivocados. Esta innovación encuentra su apoyo en el artículo 454 de la Ley en cuestión que dice:

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización organizará los servicios de análisis e....."(38)

(38) Ley Federal de Reforma Agraria.- Ob. citada.

I.- ATRIBUCIONES QUE LE RECONOCE AL COMITE EJECUTIVO AGRARIO
EL CODIGO DE 1934.

En la ley de 22 de marzo de 1934, de Secretarías - de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo; en el artículo 11 en la parte relativa expresaba: "corresponde al Departamento Agrario...Comités Ejecutivos Agrarios". Es decir, éste ordenamiento legal hace figurar al Comité Ejecutivo Agrario por primera vez, - cambiándole la denominación original consignada en la Constitución de Comité Particular Ejecutivo.

En efecto, encontramos una semejanza de lo antes - expuesto en los artículos 10, 16, 17, 18, 19 y 71 del citado Cuerpo Legal de 1934 refiriéndose precisamente al Comité Ejecutivo Agrario, y sin hacer ninguna referencia a la anterior denominación que tenía, asignándole las siguientes atribuciones:

- 1.- Le reconocía su autoridad.
- 2.- Sus componentes eran designados y cambiados por el Gobernador.
- 3.- Compuesto por tres miembros, resultaba un cuerpo colegiado.
- 4.- Figuraban los nombramientos de Presidente Secretario y Vocal.
- 5.- Deberían formar parte del grupo solicitante.
- 6.- Ejecutaban como actividad específica las resoluciones de los nombramientos de posesión.

Es conveniente recordar lo que sobre el particular de autoridad define el Dr. Fraga: que lo es cuando ésta tie-

ne facultades de decisión y ejecuta. Ampliando el concepto, podemos decir que dentro del término autoridad, comprende a todos aquellos individuos que, por circunstancias legales o de hecho dispone de la fuerza pública, concomitantemente operan como individuos que ejecutan otros actos. También el Código Agrario de referencia, por primera vez habla de nuevos centros de población agrícola, señalando la relación tomando en consideración el deseo específico de nuestro trabajo en lo que corresponde directamente a la figura jurídica, centro de este estudio.

Art. 103. "Las Comisiones Agrarias Mixtas, los Gobernadores de los Estados, El Departamento Agrario o los Comités Ejecutivos Agrarios, según el estado de la tramitación del expediente ejidal, antes de promover la creación de un nuevo centro de población, consultarán expresamente a los individuos que deban constituirlo, para que declaren su conformidad, de acuerdo con el artículo 101. Obtenida ésta y comprobados los demás requisitos del mismo artículo, la autoridad agraria correspondiente elevara la iniciativa ante el Departamento Agrario, el cual procederá inmediatamente a publicarla, expresando, además de la autoridad que lo promueve, las razones en que se funden, los nombres y residencia de los individuos que formarán el nuevo centro de población y todos los demás datos que considere convenientes.

La publicación se hará en el "Diario Oficial de la Federación y en el periódico de la Entidad a que corresponda" (39)

(39).- Código Agrario de 1934.

Y el artículo 2o. transitorio del propio Código en su párrafo último textualmente dice: "Al tomar posesión de -- sus cargos los Comisariados y Consejos de Vigilancia, cesar-- rán automáticamente los Comités Particulares Ejecutivos y Ad-- ministrativos."

Como corolario de todo lo anterior, hay que hacer-- notar el cambio sufrido de denominaciones del Comité Particu-- lar Ejecutivo de su creadora, la Ley de 6 de Enero de 1915 -- con la deformación sufrida por el Código Agrario de 1934, -- que le da el nombre de Comité Ejecutivo Agrario.

II.- FACULTADES QUE EL CODIGO AGRARIO DE 1940 LE -- CONCEDE AL COMITE EJECUTIVO AGRARIO EN SU CALIDAD DE AUTORI-- DAD EJECUTORA.

El Código que nos ocupa, también empleó la deforma-- da de Comité Ejecutivo Agrario, empleada por la codificación anterior de 1934; ésto es, sin que su estudio adopte la esta-- blecida en nuestra Ley Fundamental de Comité Particular Eje-- cutivo, pero consideramos que se refiere a esta misma figura y que es objeto de nuestro estudio, por tener en su favor -- las facultades tradicionales que las codificaciones anterio-- res otorgaban al citado Comité Particular Ejecutivo, como es de apreciarse fácilmente por la potestad que conceden los ar-- tículos 1o. 4o. 5o. 8o. 36. 38 y 220.

"Art. 1o. Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios-- y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

- III.- El Jefe del Departamento Agrario;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Fomento;
- V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;
- VI.- Los ejecutores de las resoluciones agrarias;
- VII.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y
- VIII.- Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comu-
nales.

"Art. 4o.- Los Comités Ejecutivos Agrarios estarán integrados por tres miembros, de los que uno será presidente, otro secretario y el último vocal. Serán nombrados por los ejecutivos locales entre los solicitantes agrarios, al turnarse a las comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes respectivas y podrán ser removidos por los mismos ejecutivos locales.

Quando el Ejecutivo Local no haya designado el Comité Ejecutivo Agrario, una vez que tenga conocimiento de la instauración del expediente y se rehuse a designarlo lo hará la Comisión Agraria Mixta en la primera sesión ordinaria, -- después de haber transcurrido diez días del aviso al Ejecutivo Local.

"Art. 5o. Para ser miembro de los Comités Ejecutivos Agrarios se requiere:

- I.- Que cuando menos uno de ellos sepa leer y escribir;
- II.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- III.- No haber sido condenado por delito alguno
- IV.- No desempeñar cargo alguno de elección popular;

V.- Ser miembro del núcleo de población solicitante; y

VI.- No tener propiedades agrícolas que excedan de la unidad de dotación.

"Art. 80.-Al iniciarse un expediente de ampliación de ejidos, se constituirá el Comité Ejecutivo Agrario en los términos del artículo 50. y con las funciones que marca el artículo 38 de este Código.

"Art. 38.- Serán atribuciones de los Comités Ejecutivos Agrarios:

I.- Representar legalmente a los núcleos de población solicitante.

II.- Ejecutar los mandamientos de posesión, haciendo entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal;

III.- Entregar al Comisariado Ejidal la documentación y todo lo que tenga a su cargo al ejecutarse los mandamientos de posesión.

IV.- Convocar a Asamblea General de presuntos ejidatarios para darles a conocer la marcha de la tramitación de los asuntos agrarios y el resultado de aquellos que le hayan sido encomendados; y

V.- Ejecutar los acuerdos que tomen las Asambleas Generales.

"Art. 220.- Cuando el mandamiento del Ejecutivo Local sea favorable a la autoridad, lo remitirá a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución, y ésta a su vez ordenará al Comité Ejecutivo Agrario del núcleo de población solicitante, que haga entrega de las tierras o aguas restituídas o dotadas.

En la diligencia de entrega se levantarán las actas que sean necesarias, interviniendo como asesor un representante de la Comisión Agraria Mixta.

La entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas, se hará al Comisariado Ejidal designado para el efecto.

Por todo lo reproducido se deduce:

- a).- Se le sigue considerando como autoridad.
- b).- Se le sigue facultando para ejecutar los mandamientos de posesión dictados por el Gobernador y entregar las tierras y aguas al Comisariado Ejidal.
- c).- Sus miembros deben ser nombrados de entre los solicitantes.
- d).- Subsiste el número de miembros que lo componen con la misma denominación: Presidente, Secretario y Vocal.
- e).- Su función principal, es la de ejecutar los mandamientos de posesión del Gobernador (art. 7o.)
- f).- Son nombrados y removidos por el Gobernador, con la limitación en caso de removerlos por mala conducta o que no cumplan con sus obligaciones.
- g).- Impone al Gobernador un término de 10 días para nombrarlo y, en su defecto la Comisión Agraria Mixta.
- h).- Todas las condiciones del artículo 5o. como la de por lo menos que uno de sus miembros sepa leer y escribir, no tener propiedades agrícolas que excedan de la mitad de la unidad de dotación, etc.

Para finalizar este apartado, se hace referencia -

como ya se dijo, a la creación de nuevos centros de población en virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 239 y 242 en relación con la fracción I del artículo 38.

"Art. 239.- Los expedientes relativos a nuevos centros de población que creen de acuerdo con las disposiciones de este Código, se iniciarán a solicitud de los interesados, o a moción de las autoridades agrarias o de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, con anuencia de aquellos.

"Art. 242.- Las resoluciones presidenciales relativas a nuevos centros de población, serán ejecutadas por la Delegación del Departamento Agrario a que corresponda". (40)

III.- LA PERSONALIDAD DEL COMITE EJECUTIVO AGRARIO EN EL CODIGO DE 1942.

Este Comité Ejecutivo, en la codificación de 31 de diciembre de 1942, pierde sus atribuciones de autoridad ejecutora que le encomendaba el Gobernador del Estado consignada en el Código de 1940; quedando únicamente facultado para llevar a cabo la entrega material e inmediata de las tierras, a campesinos que así resultasen beneficiados, por ser el mismo que representaba a los núcleos solicitantes. En efecto, fundamos esta aseveración en lo estipulado en el artículo 41 del Código en cuestión que textualmente dice:

"Art. 41.- Son atribuciones de los comités ejecutivos agrarios:

I.- Representar legalmente a los núcleos de pobla-

(40) Código Agrario de 1940.

ción durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo Local, o la resolución definitiva en su caso;..." (41)

Como estudio sobre el particular, diremos que lo que expone el artículo 3o. del mismo ordenamiento anota "Comité Particular Ejecutivo", es decir, en el Código de 1942, existe una dualidad de denominaciones con las mismas atribuciones, y por lo mismo, quedamos confundidos, pues no sabemos si el legislador quiso crear los dos organismos con las mismas atribuciones.

Este problema puede ser solucionado con la tesis que sobre el particular sostiene el Ingeniero Luis G. Alcérreca, al comentar el artículo 3o. del citado Código Agrario de 1942.

".....en este artículo se vuelve a usar la denominación hasta la ley de 1929, para el Comité Ejecutivo Agrario, que entonces se designaba bajo el nombre de Comité Particular Ejecutivo, para diferenciarlo del Comité Particular Administrativo, que en la actualidad es el Comisariado Ejidal. Seguramente esto se debió a que algunas de las personas de la comisión redactora estaba todavía influenciada por la antigua denominación, en la misma forma en que lo estuvimos nosotros durante mucho tiempo, hasta que logramos acostumbrarnos a las nuevas designaciones. Como quiera que en los diversos artículos del código prevalece la denominación del Comité Ejecutivo Agrario, estimamos que este artículo de

(41) Código Agrario de 1942.

be corregirse para ponerlo en concordancia con lo demás, debiendo quedar de la manera siguiente:

Artículo 3o. Los Comités Ejecutivos Agrarios son los órganos que..." (42)

Y al comentar la fracción V del artículo 34 aduce: "En este artículo en la fracción V se vuelve a usar la denominación que se empleaba hasta la Ley de 1919, llamando al Comité Ejecutivo Agrario por Comité Particular Ejecutivo, -- que era la que se usaba anteriormente; según el comentario que hicimos al ocuparnos del artículo 3o., de modo que debe corregirse usando la denominación que emplea la legislación actual". (43)

En consecuencia, entenderemos que el problema que tocamos nos presenta las siguientes suposiciones:

1a.- La posesión es efectuada por autoridad que no tiene facultades ejecutivas, y

2a.- El Comité Ejecutivo Agrario se abroga poderes de ejecutor que no le corresponden.

A mayor acopio sobre el tema que venimos desarrollando, y en forma concreta nos referimos al artículo 27 -- Constitucional en las fracciones XI y XII, que disponen que los Gobernadores de las Entidades Federativas una vez que hayan aprobado o modificado las resoluciones de las Comisiones Mixtas, dispondrán, que de inmediato se de posesión a las su

(42) Apuntes para una reforma al Código Agrario de 1942.- -- por el Ing. Luis. G. Alcérrega.

(43).- Misma obra.

parficies de tierra que en su concepto procedan; y por tal afirmación creó constitucionalmente a los existentes Comités Particulares Ejecutivos como elementos de ejecución directa y exclusivos del mismo Gobernador, haciendo más expedita de esta forma la realización del fin o objeto de todas las leyes agrarias; o sea la entrega legal de la tierra al único sector que la merece, que en este caso es el campesino.

De lo anterior inferimos que tal situación resulta de acuerdo con los orígenes de nuestro movimiento agrario y vuelve a lo que señalaba la Ley de 6 de Enero de 1915; sin que se presente, para los Comités Particulares Ejecutivos una absoluta libertad, pues se los coloca en un plano de subordinación a las Comisiones Locales Agrarias, pero sí se nota que existe una particular libertad de acción en relación con las autoridades centrales.

Por todo lo expuesto podemos concluir que la idea del legislador, al darle vida Constitucional a los Comités Particulares Ejecutivos, fue la de que los Campesinos, contando con un representante salido de sus filas y de la población afectada, pondría todo el interés requerido para que sus representados obtuvieran sin muchos trámites el tan deseado pedazo de tierra objeto medular de nuestro cambio social agrario.

Esta aseveración la apoyamos en la Ley de Ejidos de 1920, que en el artículo 30 que en la parte relativa decía.

"...ningún empleado oficial, ni propietario de más de 50 hectáreas de tierra o servidor de éste, podrán ser

membros del Comité Particular Ejecutivo". (44)

Como punto final de este capítulo y como antecedente legal del mismo, estimamos conveniente hacer algunas transcripciones relativas que fueron vertidas por los miembros de las comisiones que tenían a su cargo la redacción y estudio de las reformas iniciadas ante las cámaras de 1933 al tratarse éste problema, en que se expuso:

"Por lo que toca al primer capítulo, las comisiones han juzgado indispensable proyectar una redacción completa del artículo 27 Constitucional.

"En Querétaro, por la premura con que la Constitución debió ser dictada y, en cierto sentido, por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la ley, se consideró conveniente incorporar al texto Constitucional mediante simple declaración, la Ley de 6 de Enero de 1915.

"La controversia que ya desde entonces existía sobre el balance de la reforma, determinó, se incluyeran disposiciones contradictorias con la Ley de 6 de Enero de 1915, como ocurrió para citar casos concretos, en el párrafo relativo a restituciones, que, según la Ley de 6 de Enero debían entregarse a los pueblos sin indemnización, y según el artículo 27 la ameritaron en los casos de posesión a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años, con el resultado de hacer nugatorios los propósitos del procedimiento restitutorio.

"En el estado presente, y con la experiencia acunada

(44) Ley de Ejidos de 1920

lada, ha parecido a las comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 Constitucional, y así lo propondrán a Vuestra Sberanía.

"En su intento de redacción, las comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en declararlo, que el artículo 27 y la Ley de 6 de Enero constituyen una de las banderas de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del artículo 27. Se ha robustecido el derecho de los centros de población a recibir tierras que basten para satisfacer sus necesidades económicos; y se han dado las base necesarias para activar la tramitación y para suprimir los estorbos burocráticos que, independientemente del examen detallado de los asuntos (que no se propone omitir), contribuyeron a prolongar un estado de intranquilidad y de insatisfacción de necesidades apremiante.

"En los casos en que la jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida en la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto Constitucional, el nuevo texto del artículo 27 suprime todos los que fueron motivo de controversia jurídica.

"El punto de categorías jurídicas, por ejemplo, ha quedado totalmente eliminado, y en el texto que hoy se supone se habla genéricamente de núcleos de población, en lugar de hacer la enumeración posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías etc.

"En la secuela administrativa de la tramitación, -

sin eliminar a los Gobiernos de los Estados, que deben ser solidarios y actores en la obra de reforma agraria, se han dado las bases indispensables para disminuir los plazos y para evitar los inconvenientes de una doble tramitación, con el resultado de que, sin quedar suprimidas las comisiones inmediatas, queden también eliminados los plazos interminables y las instancias excesivas". (45)

"La intención pues, del Ejecutivo ha sido diáfana a este respecto. La obra que hoy viene a proponerse a la discusión de ustedes, no es obra exclusiva del Presidente de la República o de las Dependencias del Poder Ejecutivo; no podía el Presidente de la República en un asunto de tanta responsabilidad histórica, de tanta trascendencia nacional y que, como afirma el dictamen de las comisiones, toca la médula misma de la Revolución, obrar aisladamente, y no podía tampoco hacerlo, cuando él fue electo por vosotros para ocupar la primera Magistratura del país; se sienta vinculado con esta asamblea que lo llevó al Poder, y comparte con ella solidariamente la responsabilidad histórica que puede tocarle por la reforma Constitucional que hoy se discute.

"La obra, pues, que vais a discutir, ha nacido del seno de la representación nacional, y ha contado con la cooperación espontánea, eficiente, si ustedes quieren por la realización del esfuerzo, aunque por la competencia de quienes tomaron parte en ella, y tiende principalmente ha evitar esa desarticulación Constitucional, y a evitar que, por cual

(45) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Pastor RoauiX.

quier controversia jurídica se dudara de la incorporación de la Ley de 6 de Enero de 1915 al artículo 27 Constitucional - fundida ya en su texto mismo, tal como presenta la iniciativa, no habrá margen a discusiones posteriores, y entonces si, dentro del sistema de categorías de leyes que nos rigen, las dotaciones y restituciones de tierras y aguas a los pueblos, las partes fundamentales del procedimiento agrario que ha de seguirse para obtenerlas y la forma en que han de ejecutar - las resoluciones presidenciales, es un texto Constitucional-rígido que solo puede ser modificado, como va hacerse hoy el artículo 27, por la acción conjunta de las Cámaras Federales y de las Legislaturas de los Estados en función de Poder - - Constituyente.

"Se tuvo también cuidado, al redactar el texto del artículo 27 Constitucional, tal como se somete a la discusión de ustedes, en quitar ciertos defectos de método que existían en el y hasta ciertas redundancias que posiblemente con la premura del tiempo se incluyeron en su texto. Cree la comisión designada por el señor Presidente de la República, y que colaboró con la de esta Cámara de Diputados, que no ha brá ya lugar como decía antes, a interpretaciones y controversias jurídicas que entorpezcan la realización de este - - principio básico del movimiento revolucionario. No obstante los propósitos de suprimir una de las instancias agrarias, no juzgó conveniente la Comisión excluir en la tramitación - de los expedientes de restitución y dotación de tierras y - aguas a los Gobernadores de los Estados; y no podía excluirlos, porque los Gobernadores de los Estados tienen que coope

rar a la resolución del problema y asumir también la responsabilidad que constitucional, política y revolucionariamente les corresponde.

"El anhelo, pues, es acelerar los procedimientos agrarios sin menoscabar por eso los intereses de los pueblos. La comisión encontró que dictaminados los expedientes por las comisiones integradas por el igual número de representantes de la Federación y de los Estados, Los Gobernadores de estos Estados decreten la posesión inmediata de los terrenos, pero sin pronunciar resolución en cuanto al fondo, resolución que pronunciará exclusivamente el Presidente de la República, para que quede en esta forma acelerado el procedimiento agrario y suprimida, si no la primera instancia, cuando menos la segunda, porque el Departamento Agrario, y las Dependencias del Ejecutivo Federal que se encarguen de la tramitación de estos asuntos no habrá términos de prueba, ni ninguna otra diligencia, sino la simple resolución del Presidente de la República que ponga fin a la tramitación que hagan las comisiones Mixtas de los Estados, pero conservando íntegramente en su realización práctica, el espíritu del artículo 27 Constitucional y la Ley de 6 de Enero de 1915, sin reformas, supuesto que se dará la inmediata posesión de los terrenos de los pueblos.

"No juzgó oportuno la Comisión, precisamente por el sistema de categorías de leyes que nos rigen, y para evitar que la redacción del texto Constitucional entorpeciera la acción del Gobierno en un determinado momento, incluir aquí algunas minucias de detalle en la tramitación, en el

texto Constitucional. Se limitó, pues, a sentar las bases generales del procedimiento que habrá de seguirse, a crear los órganos de aplicar la ley, ejecutar las resoluciones Presidenciales, y, dentro del espíritu que anima a la Legislación Revolucionaria a este precepto ha asegurar que, al darse las posesiones definitivas, o mediante resolución Presidencial, para hablar con más propiedad, se haga la adjudicación de parcelas a los ejidatarios con objeto de que puedan disfrutar, desde luego, de lo que la Revolución les concede por virtud del texto Constitucional" (46)

IV.- CONSTITUCIONALIDAD INCONSTITUCIONALIDAD ANTICONSTITUCIONALIDAD.

El pensamiento jurídico que priva del concepto de Constitucionalidad, es de que hay o existe conformidad o congruencia de una Ley, disposición o acto con la Constitución.

Nos vemos obligados a tocar el tema de Constitución, en vista de que la figura central de nuestro estudio, El Comité Particular Ejecutivo, no tuvo su origen en ella, pues nació en la Ley de 6 de Enero de 1915, y se torna Constitucional al adoptarla como parte integrante de nuestra Ley Suprema de 5 de Febrero de 1917.

Se considera a la Constitución en sentido material por estar constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes.

(46) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Pastor Roauix. Ob. citada.

En Teoría Política, el concepto se ha ido forjando con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los Órganos Ejecutivos y Jurídicos Supremos. (47)

El tratadista Felipe Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano dice:

"La Supremacía de la Constitución presupone 2 condiciones: El Poder Constituyente es distinto de los Poderes Constituidos; la Constitución es rígida y escrita.

"En efecto, los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa primero con el nombre de "Poder Constituyente y a los segundos los llama Poderes Constituidos". (47)

Así tenemos, que el Poder Constituyente al cumplir su misión desaparece, dejando la función de llevar a cabo la aplicación de lo elaborado al Poder Constituido.

Cronológicamente el Constituyente precede a los Poderes Constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados". (48)

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la Soberanía, una vez de que el pueblo la ejercitó reside exclusivamente en la Constitución y no a los órganos ni a los indi-

(47) Derecho Constitucional Mexicano.-3a. Edición Felipe Tena Ramírez.

(48) Derecho Constitucional Mexicano.-Serafín Ortiz Ramírez.

viduos que gobiernan.

"La intangibilidad de la Constitución en relación con los Poderes Constituidos significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema Constitucional se admite ciertamente que cualquier órgano constituido pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del orden Constitucional.

"La rigidez de una Constitución proviene, por tanto, de que ningún Poder Constituido, especialmente el Legislativo pueda tocar la Constitución.

"La flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el Poder Legislativo. Esto último que en Inglaterra es producto de una práctica tradicional, halló en Rousseau su teorizando al sostener que, por radicar la Soberanía en el cuerpo legislativo, para este no hay limitaciones.

"La rigidez de la Constitución, encuentra su complemento en la forma escrita, aunque no indispensable, si es conveniente por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del Constituyente se extienda por escrito, en un documento única y solemne. (49)

"La forma o sistema de gobierno, que tiene adoptado cada Estado, o el acto o decreto fundamental en que están determinados los derechos políticos de una nación, la forma de su gobierno y la organización de los poderes públicos de que se compone; cada una de las ordenanzas o estatutos con

(49) Derecho Constitucional Mexicano.-Serafín Ortiz Ramírez.

que se gobierna algún cuerpo o comunidad; y en el derecho romano la ley que establecía el príncipe, ya fuese por carta, edicto, decreto, rescripto u orden" (50)

Por todo lo anterior llegamos a la conclusión, de que entendemos por Constitución a la Ley Suprema, Ley Superior o Ley de Leyes.

Concretamente, el término Constitucionalidad corresponde a todo lo que está ajustado al Código Político.

INCONSTITUCIONALIDAD.

Como hasta la fecha se usan de una manera indistinta los términos de Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad, y para dejar dilucidado este problema recurrimos a Enciclopedias y Diccionarios sin poder resolver la indecisión, no obstante que en el fondo tienen una diferencia de esencia, exponemos el siguiente criterio, tomando en consideración que este trabajo no es el de especular sobre dichos temas.

Inconstitucionalidad es lo que no está comprendido en la Constitución.

Por anticonstitucional, entendemos que es lo que se opone al Código Político.

Aristóteles en su libro "Política" se dedica a estudiar la "Teoría General de las Revoluciones", y llega a la conclusión que las causas principales que las originan son: la Demagogia y la Oligarquía; la primera, "ha nacido casi

(50) Diccionario Escriche.

siempre del empeño de hacer absoluta y general una igualdad que solo era real y positiva en ciertos aspectos; porque todos son igualmente libres, se ha creído que debían serlo de una manera absoluta. La oligarquía ha nacido del empeño de hacer absoluta y general una desigualdad que solo es real y positiva en ciertos aspectos, porque siendo los hombres desiguales en fortuna, han supuesto que deben serlo en todas las demás cosas y sin limitación alguna". El mismo filósofo concluye: "La desigualdad es siempre la causa de las revoluciones, cuando no tienen ninguna compensación los que son víctimas de ella... y en general, puede decirse que las revoluciones se hacen para conquistar la igualdad" (51)

La Revolución Francesa de 1789, proclamó el Derecho de Resistencia a la opresión, como consecuencia lógica de los principios democráticos que habían aceptado como fundamento en la declaración de los Derechos del Hombre adoptadas por la convención nacional de 1793, en su artículo 24 se establece "La garantía social de los Derechos del Hombre consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos. Esa garantía reposa sobre la Soberanía Nacional"; y en su artículo dice: "En todo gobierno libre, los hombres deben tener un medio legal de resistir a la opresión, y cuando este medio es impotente, la insurrección es el más santo de los deberes" (52)

(51) Derecho Constitucional Mexicano.- Serafín Ortíz Ramírez Ob. citada.

(52) Idem.

Tales preceptos no dejan lugar a duda que la revolución Francesa sancionaba el derecho de resistencia a la opresión, como principio político emanado del Contrato Social, o lo que es lo mismo, no como un derecho individual, sino como un derecho del pueblo contra los gobernantes pero no contra la Institución.

Como éstas referencias podemos considerar, como alguna de las razones por las cuales se ha impugnado de ilegal la Constitución de 1917. Resumiendo, podemos decir que el problema se plantea de la siguiente manera: la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1917 es ilegítima porque para su reforma no se ajustó a lo establecido por la Constitución anterior de 1857; en efecto, el artículo 127 de la Carta Magna de 1857 dice claramente: "La Constitución puede ser adicionada o reformada para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber tenido aprobadas las adiciones y reformas". (53)

La Constitución es la Ley Fundamental de un país, emanada del Poder Constituyente; es el conducto por el cual se realiza la potestad del Estado; es el origen del Derecho Constitucional, ya que, todo Derecho Constitucional presup-

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

ne siempre una Constitución, la cual determina los órganos fundamentales del Estado; la naturaleza de éste, especificando las funciones de cada órgano por separado y de ellos entre sí y, establece las Garantías Individuales, que deben ser protegidas frente al poder público, es decir, al poder del propio Estado.

Separando las ideas transcritas, podemos decir:

a).- Que la Constitución es la Ley Suprema del país.

b).- Que emana del Poder Constituyente.

c).- Que determina y organiza los Poderes Públicos.

d).- Que a cada Poder lo dota de Competencia propia.

e).- Que proteger, frente al Poder del Estado ciertos derechos del individuo.

No es necesario ir muy lejos para confirmar el primer punto, pues sobre el particular, el artículo 133 de la Constitución vigente establece:

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes los Estados". (54)

(54) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Jurisprudencia ha resuelto que son ilegales, nulos o inconstitucionales las disposiciones, actos, Leyes o Decretos que no se ajusten a la Constitución, - confirmando directa o indirectamente en sus fallos, que el legislador carece de facultades para modificar las Instituciones Jurídicas establecidas y cuya existencia supuso el Constituyente al plasmarlas en nuestra Carta Magna.

C A P I T U L O V

ESTUDIO COMPARATIVO DEL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO

- 1.- Reformas al Artículo 27 Constitucional
- 2.- Deficiencia de la Reforma
- 3.- Las Nuevas Autoridades Agrarias
- 4.- Facultades del Gobernador en Materia Agraria
- 5.- El Comité Particular Ejecutivo en la Ley
Federal de Reforma Agraria Sus Facultades
Sus Atribuciones y Fundamento Legal

1.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El decreto de 9 de enero de 1934 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, modificó al artículo 27 Constitucional.

Tal Reforma fue necesaria para aclarar algunos de sus conceptos. Entre los más notables podemos apuntar, que no señaló con exactitud lo que se entendía por pequeña propiedad; no señaló la confusión que existía entre corporaciones y sociedades; como muestra de lo anterior, y para marcar que las modificaciones aumentaron más la obscuridad transcribimos textualmente lo siguiente:

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

El mencionado ordenamiento de nuestra Carta Magna, en su forma anterior reconocía el respeto a la pequeña propiedad como garantía individual. En la modificación del mismo se sigue sosteniendo ese respeto con las siguientes variantes:

Es respetada la pequeña propiedad agrícola en explotación; analizando lo anterior llegamos a dos conclusiones: que sea agrícola y que esté en explotación.

Como si no existieran dudas relacionadas con la pequeña propiedad se aumentaron más éstas con las modificaciones.

Nuestra opinión sobre el término "agrícola", es, - que debe tomarse en el más amplio sentido, es decir, aceptan

do como tal toda propiedad destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura.

En lo que corresponde a la explotación, hacemos notar que es atinada esta reforma, ya que la pequeña propiedad no se constituye por su medida, sino por los fines sociales.

DEFICIENCIA DE LA REFORMA.

Por las constantes críticas en torno a las leyes agrarias se imponía la necesidad de reformar el artículo 27 Constitucional, y al efecto, en 9 de Enero de 1934 se publicó el Decreto reformativo; pero éste tampoco trataba los puntos fundamentales, como era el de fijar el concepto de pequeña propiedad, ni tampoco se corrigió la confusión entre sociedades y corporaciones; pero en cambio, se introdujeron mandamientos procesales que no deben figurar en un Código Político; pues las normas de procedimiento necesitan ser reformadas con frecuencia, y para reformar la Constitución se requieren mayores requisitos que una ley común.

En tal virtud, el Departamento de Asuntos Indígenas sometió a la consideración del Ejecutivo de la Unión que fuera reformada la fracción VII del artículo 27 Constitucional; la reforma consistía en esencia, en conceder al Presidente de la República la resolución de los problemas que se suscitan frecuentemente en las poblaciones rurales por los límites de tierras comunales. Problema éste tan grave, que cada año, por múltiples motivos en lo que se refiere a los límites origina sangrientos choques entre los pueblos.

En nuestro régimen Constitucional es competencia -

de los Estados el conocimiento y la resolución de los problemas que se susciten por los problemas relativos a límites entre las poblaciones de su jurisdicción, pero únicamente el Estado de Michoacán ha expedido reglamentos sobre el particular, pues los demás Estados lo resuelven de acuerdo con la política local.

Por tal motivo el Departamento citado, por las razones señaladas consideró expedir una legislación uniforme de carácter federal para reglamentar la disposición Constitucional en la que se faculte al Ejecutivo Federal como único-competente para resolver esos asuntos; proyecto que con algunas reformas fue aprobado definitivamente por el Congreso de la Unión, en la siguiente forma:

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenecen o que les hayan restituído 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 del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia 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". (55)

Como consecuencia de tales reformas, era indispensable reformar las normas agrarias para ponerlas de acuerdo a las necesidades del momento y reducir todas las disposiciones correspondientes a un sólo cuerpo, que fue el primer Código Agrario de 1934.

En el Capítulo primero quedó examinada gramaticalmente nuestra figura central, "El Comité Particular Ejecutivo", pero no así el adjetivo "agrario".

Según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche:

"Agrario.- Se llama así la ley que arregla la partición y distribución de las tierras, como la ley de los Romanos relativa al repartimiento de las tierras conquistadas; y también se da este nombre a la ley que determina y ordena todo lo que tiene relación con la agricultura.

"Ley Agraria.- Entre los romanos se llamaba así la que ordenaba el repartimiento entre los ciudadanos de las tierras conquistadas a los enemigos, y la que arreglaba el Maximun de las yugadas de tierra que podía poseer cada ciudadano. También se llama ley agraria la que tuviese objeto poner en común las propiedades individuales, para partirlas, entre los ciudadanos de un Estado. Tomada en esta última acepción, la ley agraria, se pronunció en Francia la pena -

(55) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - México, 1971.

de muerte el año de 1793 contra el que pronunciase una ley agraria o cualquier otra que fuese subversivo de los derechos de propiedad territorial, comercial o industrial. Se da por último el nombre de ley agraria a la que ordena y determina todo lo que tiene relación con la agricultura.

LAS NUEVAS AUTORIDADES AGRARIAS.

Otra de las reformas hechas al artículo 27 Constitucional, la relacionada con las autoridades agrarias, que eran las mismas que señalaba la Ley de 6 de Enero de 1915 al ser elevada a la categoría de Constitucional; pero con la reforma, quedaron como autoridades las siguientes:

- a).- El Presidente de la República;
- b).- El Departamento Agrario;
- c).- El Cuerpo Consultivo Agrario;
- d).- Los Gobernadores de los Estados;
- e).- Las Comisiones Agrarias Mixtas;
- f).- Los Comités Ejecutivos Agrarios;
- g).- Los Comisariados Ejidales;

En tal virtud, llegamos a la conclusión de que la organización administrativa encargada de realizar la reforma agraria, es la misma; únicamente encontramos el cambio de nombres; en efecto, el Departamento Agrario con su Cuerpo Consultivo es análogo a la antigua Comisión Nacional Agraria; Las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias. Las otras autoridades ya figuraban en las leyes anteriores con las mismas denominaciones.

Lo importante de esta reforma, es la de que hace -

figurar al Cuerpo Consultivo y, de una manera especial a las Comisiones Mixtas, porque en la organización anterior las Comisiones Locales Agrarias eran nombradas por los Gobernadores de los Estados, y en cambio las Comisiones Mixtas tienen igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente de los campesinos; es decir, se quita la representación política que tenían los Gobernadores sobre las Comisiones Locales Agrarias.

FACULTADES DEL GOBERNADOR EN MATERIA

AGRARIA.

En el Código Agrario de 1942, Capítulo II, Atribuciones de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales, dice: el artículo 34: "Son atribuciones de los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

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

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

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

IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes

tes en las comisiones agrarias mixtas;

V.- Nombrar y remover a los comités particulares - ejecutivos;

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

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen". (56)

Por lo que corresponde a la Ley Federal de Reforma Agraria, el artículo relativo al anteriormente transcrito, - en el Capítulo II; Atribuciones de las Autoridades Agrarias; Artículo 9o. dice:

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

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

II.- Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

III.- Proveer, en lo administrativo, cuanto fuere ne-cesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que ce-lebren con el Ejecutivo Federal;

(56) Código Agrario de 1942.- Ob. citada.

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

V.- Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitante;

VI.- Poner en conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta.

VII.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (57)

Concretando las obligaciones de estos funcionarios en materia agraria:

a).- Resolver la primera instancia sobre los expedientes agrarios.

b).- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y en las expropiaciones de tierras, "bosques" y aguas ejidales y comunales. La Ley actual de Reforma Agraria adiciona la expropiación de bosques, que en los códigos anteriores no existía.

c).- Acordar en los expedientes agrarios los mandamientos de ejecución.

d).- El nombramiento y la remoción de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

e).- Extender los nombramientos de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos. En la ley que venimos comentando se le suprimió la facultad que les concedía el código anterior de nombrar a los miembros de los mencionados Comités; el nombramiento le corresponde a la asamblea general (57) Ley Federal de Reforma Agraria.-2a. edición, 1972.

ral del grupo solicitante.

f).- Denunciar al Departamento de **Asuntos Agrarios y Colonización**, las faltas de los funcionarios y empleados - de este Organismo.

g).- Todas las que le asignen las leyes y reglamentos de la materia.

EL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO
EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Para los juristas, los académicos, los jurisconsultos, tal vez les sea correcta la denominación actual de Ley, por existir varias teorías en señalar exactamente lo que es un código y una ley.

Como vía de un breve estudio sobre el particular y tomando como fuente lo que señala el Diccionario Escriche.

"Ley.- Una regla de conducta o acción establecida por una autoridad a la cual debemos obedecer; o bien, la regla dada por el legislador a la cual debemos acomodar nosotros en su connotación acciones libres; o bien, una declaración solemne del poder legislativo que tiene por objeto el régimen interior de la Nación y el interés común; o sea la voluntad general de los Españoles expresada por medio de sus legítimos representantes y corroborada por la sanción del rey con arreglo a la Constitución...."

El mismo autor, por lo que respecta a código:

"La colección de las Constituciones de los Emperadores Romanos, hecha de orden de Justiniano, reunida en 12 libros; y también se llama código el cuerpo de leyes de cual

quier otro estado...." (58)

Estimamos que la denominación empleada en ésta ocasión, y por la situación especial del momento en que tuvo su origen, se debió a un hecho político sin tomar en cuenta la parte doctrinal.

La legislación anterior, el Código Agrario de 1942, que estuvo vigente por más de 30 años, aparentemente por tanto tiempo en vigor parecía haber cumplido el reparto de tierra en nuestro país, pero, como hemos dicho anteriormente, el derecho y las leyes no son permanentes, sino que deben estar acordes con la época y conforme con las necesidades en el tiempo y en el espacio; consecuentemente, se hacía necesario reformar algunas de sus instituciones y en tal virtud, se elaboró la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por razones señaladas, el Comité Particular Ejecutivo, figura principal del presente trabajo tuvo algunas modificaciones, y al respecto observamos en primer plano, que la ley en cuestión, subordinándose a la Ley Fundamental, regresa al título original que ésta le señala en el artículo 27 fracción XI, inciso D.- "Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios". (59)

En efecto, en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 24, 469 y en todos en los que habla de este cuerpo, invariablemente lo denomina siempre con igual nombre de Comité Particu

(58) Diccionario Escriche.

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - 1971.

lar Ejecutivo. (60) En oposición de su antecesor el Código Agrario de 1942 que lo denomina también Comité Ejecutivo Agrario, cometiendo la misma violación Constitucional que los Códigos de 40 y 34; pero correspondiéndole a éste último el origen de la violación.

FACULTADES Y ATRIBUCIONES.

El cuerpo colegiado motivo de este trabajo, El Comité Particular Ejecutivo, se crea a consecuencia de una necesidad específica, siempre al iniciarse un expediente agrario; y en forma concreta, cuando se trata de reintegrar, dotar de tierras, bosques y aguas, así como ampliación de ejidos y de creación de un nuevo centro de población; condicionándolo a que sus miembros deben pertenecer al núcleo de población o grupo solicitante.

En el artículo 17 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se agregan los casos de restitución, dotación y creación de nuevos centros de población; porque con éstas innovaciones se trata de crear verdaderas unidades económicas, organizándolas para la producción y venta de sus productos.

"Art. 17.- Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante, según el caso". (61)

(60) Código Agrario de 1942.- Editorial Porrúa.-Tercera Edición.- Ob. citada.

(61).Ley Federal de Reforma Agraria.- ob. citada.

Como ya quedó dicho, al nombrarse el Comité Particular Ejecutivo con personas de la población que se trata de dotar, ampliar o formar nuevos ejidos, es porque seguramente pondrán más interés en su cometido ya que ellos serán los beneficiados, por tanto, la diligencia que pongan en los trámites, será el beneficio que obtengan.

En tal virtud, la citada corporación es la que tiene la representación legal del grupo solicitante, facultad que le asigna el artículo 20 de la propia ley. También el mismo precepto le señala las obligaciones:

"Art. 20.- Son facultades y obligaciones de los Comités Particulares Ejecutivos:

I.- Representar legalmente a los núcleos o grupos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo local o la resolución definitiva, en su caso;

II.- Entregar al Comisariado la documentación y todo aquello que tenga a su cargo, al concederse la posesión;

III.- Convocar mensualmente a Asamblea a los miembros del núcleo o grupo que representen, para darles a conocer el resultado de sus gestiones y ejecutar fielmente los acuerdos que en dicha asamblea se tomen; y

IV.- Procurar que sus representantes no invadan las tierras sobre las que reclaman derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquéllas". (62)

Este cuerpo representativo desaparece una vez que

(62) Ley Federal de Reforma Agraria.- Ob. citada.

ha terminado su función principal, que es la de realizar la posesión provisional dictada por el Gobernador de la Entidad Federativa o en su caso la definitiva que dicta el Presidente de la República, en su favor, es decir del grupo solicitante.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que el legislador elevó a la categoría de Constitucional esta figura para el efecto de que los campesinos estuvieran bien representados; y que mejor que esa representación saliera de entre las personas que desearan obtener el beneficio de convertirse en ejidatarios, por lo que sus componentes deben ser elegidos de los mismos solicitantes, tomando en consideración que como representantes legales y como autoridades ejecutoras del mandamiento del Gobernador, pondrían todo esfuerzo y empeño necesarios para obtener pronto la tierra.

"Art. 27..XI...d).- Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios". (63)

EL FUNDAMENTO LEGAL.

En el derecho positivo agrario, es decir, en la Ley Federal de Reforma Agraria, en vigor, no figura un artículo en el cual se le conceda o se le reconozca la personalidad jurídica de autoridad al Comité Particular Ejecutivo. Pero además, en todo el texto de la ley, no se determina expresamente a que autoridad corresponde la ejecución de las resoluciones del Gobernador para dar la posesión provisional de

(63) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-
Ob. citada.

las tierras, al grupo de los campesinos solicitantes.

El artículo 298 de la ley en cuestión manda: que el ejecutivo local enviará los mandamientos a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de 5 días para su ejecución, si se concede tierras bosques o aguas la citada comisión nombrará un representante que convoque al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros de la población que se les va a dotar así como a los propietarios despojados para que asistan a la diligencia de posesión en la que fungirá como asesor la Comisión Agraria Mixta.

"Art. 298.- El Ejecutivo local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta, en el plazo de cinco días, para su ejecución. (68)

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará de inmediato un representante que se encargará de convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a fin de que concurran a la diligencia de posesión en la que fungirá como asesor.

La diligencia de posesión deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento del Gobernador, e invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión.

Si el nacimiento es negativo, se notificará al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables, y se publicará en el periódico

(68) Ley Federal de Reforma Agraria.-Ob. citada.

co oficial de la entidad".

Como puede apreciarse fácilmente por la transcripción, el citado precepto omite en designar expresamente la autoridad que debe ejecutar los mandamientos de posesión, de - estar a lo dispuesto en el Código Agrario de 1940, que le encarga al Comité Particular Ejecutivo, la ejecución de - los mandamientos; en relación con el artículo 2o. Transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que - en el caso particular que nos ocupa, no opera la restricción derogatoria porque no existe oposición.

"Art. 2o.- Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta ley.

En tanto el Presidente de la República expide los reglamentos que previene esta Ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan". (69)

A fin de aclarar debidamente este punto, hay que recordar que el término derogación indica la anulación parcial de las leyes anteriores que se opongan a la que está en vigor; por tanto, al no especificar la nueva ley a quien corresponde la ejecución, debe estar a lo establecido por la anterior.

A mayor abundamiento, en la fracción XII del propio artículo 27 Constitucional, faculta a los Gobernadores de los Estados para que una vez que hayan aprobado o modificado el dictamen presentado por las Comisiones Mixtas, pues- to a su consideración, ordenarán que se de posesión inmedia- (69) Ley Federal de Reforma Agraria.- Ob. citada.

ta de la tierra, y para este efecto elevó a la categoría de Constitucional a los Comités Particulares Ejecutivos, creados para ejecutar de inmediato y directamente las resoluciones de posesión decretadas por los Gobernadores, facilitando en esta forma los medios necesarios para su ejecución rápida y realizarse así la finalidad principal de las leyes agrarias, es decir, entregar la posesión legal de la tierra al sector más necesitado, el proletariado del campo.

"Art. 27....XII.- Las solicitudes....Los gobernadores turnarán a las Comisiones Mixtas las solicitudes las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y remitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se de posesión inmediata de las superficies que en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución". (70)

Asimismo, el Libro Segundo, Título Primero, Capítulo I de la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentan las funciones de nuestra figura central, El Comité Particular Ejecutivo, pero en especial el artículo 17, que como ha quedado dicho, el multicitado Comité nace a consecuencia de una necesidad, siempre que se inicie un expediente de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población.

Por todo lo anterior afirmamos, que todas las disposiciones legales que ha habido hasta el presente, concreta

(70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mente, en lo que corresponde al renglón de la repartición de tierras en nuestro país, sin juzgar de su perfección o imperfección, sino que ajustándonos a la realidad que han vivido los trabajadores del campo por la distribución que se ha llevado a cabo con sujeción a los distintos ordenamientos legales de la materia no ha producido plenamente los efectos perseguidos. Es decir, concretamente, el campesino gozaría de la tenencia de la tierra para explotarla y llegar a ser un factor económico en su conjunto, de preponderancia nacional; pero en la realidad histórica hasta la fecha, la bandera del hero de Nenecuilco de que "la tierra es de quien la trabaja" se ha nulificado por la burocracia que tiene a su cargo la aplicación de las leyes agrarias, es decir, el factor humano ha fallado.

CONCLUSIONES

1a.- El Comité Particular Ejecutivo tiene su origen en la Ley de 6 de Enero de 1915.

2a.- Del Comité Ejecutivo Agrario como única referencia, es decir, como antecedente Histórico encontramos al Comité Particular Ejecutivo.

3a.- El Comité Particular Ejecutivo tiene como actividades concretas, de acuerdo con la Ley de 6 de Enero de 1915 las de entregar las posesiones provisionales ordenadas por los Gobernadores, previa comprobación de los predios afectados.

4a.- El Comité Particular Ejecutivo fue ejecutor de las decisiones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal, por virtud del Decreto de 19 de Septiembre de 1916.

5a.- Estas mismas atribuciones le fueron conferidas al Comité Particular Ejecutivo por la Ley de Ejidos de 1920.

6a.- El Comité Particular Ejecutivo fue elevado a categoría de Autoridad Agraria por la Ley de Ejidos de 1920.

7a.- Al Comité Particular Ejecutivo, le confirma la calidad de Autoridad Agraria, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927.

8a.- El Comité Particular Ejecutivo es promovido a la categoría de Constitucional por virtud de las reformas de 30 de Diciembre de 1933, concretamente, al artículo 27 en su Inciso D, Fracción XI.

9a.- El Comité Particular Ejecutivo, con su carácter Supremo, se le asignan atribuciones con rango de autoridad y con funciones de ejecutar las resoluciones de posesión.

10a.- Las funciones de autoridad son ratificadas al

Comité Particular Ejecutivo por el Código Agrario de 1934.

11a.- El Código Agrario de 1940 también otorga al Comité Particular Ejecutivo, el carácter de autoridad y la atribución de ejecutor de las resoluciones de posesión.

12a.- En las legislaciones agrarias de 1934 y 1940 aparecen los Comités Particulares Ejecutivos y Comité Ejecutivo Agrario como una misma representación, a pesar de emplear las dos la segunda denominación.

13a.- El Código Agrario de 1942, funde en su texto ambas denominaciones; y no les reconoce el rango de autoridad ni función de ejecutor en las resoluciones de ejecutor en las resoluciones de posesión.

14a.- De lo anterior transcrito hacemos notar que: de EJECUTIVO, El Comité Ejecutivo Agrario no tiene ninguna facultad, porque únicamente ejerce funciones de: Representación, Entrega y Convocación.

15a.- Toda ley secundaria, no puede alterar o cambiar el texto original Constitucional, o aumentar o disminuir las obligaciones que el Legislador Constitucional asignó a un órgano para su creación; de acuerdo con el principio de estricto derecho, que caracteriza a las Leyes Constitucionales.

16a.- Consecuentemente, el Comité Ejecutivo Agrario resulta inconstitucionalmente porque no se ajusta su denominación a lo que indica la Fracción XI, Inciso D del artículo 27 Constitucional.

17a.- Aparece también inconstitucional, que El Código Agrario de 1942 despoje al Comité Particular Ejecutivo la Categoría de Autoridad Agraria, así como sus atribuciones, o

sea: las facultades que tenía para ejecutar las resoluciones de posesión que le otorgó el legislador al establecerlo así en la Constitución.

18a.- Consecuentemente afirmamos, que en el Código Agrario de 1942 no debió figurar El Comité Ejecutivo Agrario sino la que señala la Constitución en su artículo 27 Fracción XI Inciso D "Comité Particular Ejecutivo".

19a.- La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 17 ya menciona al Comité Particular Ejecutivo, regresando al título original de la Ley de 6 de Enero de 1915.

20a.- La Constitución vigente en su artículo 27 -- Fracción XI Inciso D, emplea también el término de Comité Particular Ejecutivo.

21a.- Es decir, la inconstitucionalidad que venimos haciendo notar, ha sido corregida en la Ley Federal de Reforma Agraria, en vigor.

22a.- Entre las atribuciones que le encomienda la Ley Agraria citada: "cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante según el caso", -- es decir, nuestra figura central aparece en el momento de -- que se inicia un expediente agrario con todos sus demás alcances.

23a.- El mismo Ordenamiento Federal señala que el Comité Particular Ejecutivo es un cuerpo colegiado por estar formado por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus correspondientes suplentes; pero todos componentes del grupo

solicitante.

24.- La elección de tal cuerpo deberá ser electa por una Asamblea General del núcleo de población con la concurrencia de un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el Vocal, o sea el representante de los campesinos o del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

25a.- Queda a cargo de las autoridades la expedición de los respectivos nombramientos y credenciales pero dentro de un término de 15 días.

26a.- Es decir, la ley vigente resuelve el problema dejando de ser casuística para ser congruente con el problema agrario, esto es, una rápida tramitación en el mismo, esencia no solo del Derecho Agrario sino de todo el Derecho Mexicano.

27a.- La Ley en vigor señala los requisitos que deben satisfacer los componentes del Comité Particular Ejecutivo:

- I.- Ser Mexicano por nacimiento.
- II.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- III.- No haber sido condenado por delito intencional.
- IV.- Ser miembro del grupo solicitante; y
- V.- No poseer tierras que excedan de la superficie que esta ley señala para la unidad máxima de dotaciones.

28a.- Todas éstas cualidades que debe tener un componente del Comité Particular Ejecutivo, son por si mismas una garantía para de sus funciones. Pues todo mexicano está obligado a cumplir con las obligaciones que la ley le señala.

Eliminando a los incapaces legalmente; pero tomando en consi-
deración siempre que todos los componentes deben figurar co-
mo solicitantes de tierras, etc. garantizando así de una ma-
nera más efectiva un éxito completo la función de este Comi-
té.

29a.- El Comité Particular Ejecutivo tiene la re-
presentación legal de los núcleos o grupos de población mien-
tras esté en trámite el expediente agrario, hasta que se eje-
cute el mandamiento del Ejecutivo Local o una resolución eje-
cutiva.

30a.- El Comité Particular Ejecutivo entregará la-
documentación y todo lo relacionado con el expediente agrar-
rio que sea a su cargo al concederse la posesión.

31a.- Mensualmente convocar a asambleas para que -
concurran los miembros del núcleo o grupos de población que-
representen para informarles del resultado de sus gestiones-
y ejecutar fielmente los acuerdos que se tomen en la asam-
ble.

32a.- Evitar que sus representantes no ocupen las-
tierras sobre las que se reclamen derechos; así como que no
ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas rela-
cionadas con la misma.

33a.- La vida del Comité Particular Ejecutivo ter-
minará en sus funciones cuando se ejecute el mandamiento del
Gobernador, pero solo si fuere favorable al núcleo de pobla-
ción. Al ser desfavorable el mandamiento cesará al ejecutarse
la resolución definitiva.

34a.- Cuando se trate de ampliación cesará en sus-

funciones cuando sea ejecutada la resolución presidencial en forma definitiva.

35a.- Los miembros del Comité Particular Ejecutivo podrán cesar en sus funciones cuando no cumplan las obligaciones que le son encomendadas; y siempre que las dos terceras partes de una Asamblea General así lo acuerde.

36a.- Esta asamblea deberá contar con la presencia de un representante de la Delegación Agraria o de la Comisión Mixta Agraria.

BIBLIOGRAFIA

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

- Diccionario Manual Sopena.-Editorial Sopena, Barcelona España.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española, México, 1936
- Diccionario de la Real Academia Española,
- Diccionario Escriche.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de --
1857
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de --
1917
- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Edición 1941.
Jose Fabila.
- La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como Medio de
Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano.- Luis Cabrera.
- Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Políti-
ca de 1917.- Pastor Roauix.
- Código Agrario de 1934.
- Código Agrario de 1940.
- Código Agrario de 1942.
- El Problema Agrario de México.- 6a. Edición.- Lucio Mendieta
y Núñez.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales 20a. -
Edición.

Breve y Sumaria Relación en Nueva Colección De Documentos para la Historia de México.-México 1800.-Tomo I.- de Alonso de Zurita.

Historia Antigua y de la Conquista de México.-Tomo I. Orozco y Berra

La Isla de los Pingüinos.- Anatole France.

Cedulario de Puga.- México MDLXIII.-

Leyes de Indias.- Ley I, Título 26 y Ley II Título 25 Partida II.

El problema Agrario de México.- 11a. Edición Dr. Lucio Mandieta y Núñez.

Ley de Ejidos de 1920.

Derecho Constitucional Mexicano 3a. Edición 1961.- Felipe Tena Ramírez.

Derecho Constitucional Mexicano.-Serafín Ortiz Ramírez.

Derecho Administrativo del Dr. Gabino Fraga.

Introducción al Estudio del Derecho.-11a. Edición Trinidad García.

Apuntes para una reforma al Código Agrario de 1942.- Ing. Luis G. Alcérrega.

Impresiones "Aries"

Consuelo Moreno Pérez

COLOMBIA 2 ALTOS 2

626-01-72

MEXICO 1, D. F.