

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"CONTRADICCION EN LOS ARTICULOS 85
Y 252 DEL CODIGO AGRARIO VIGENTE"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO

EN DERECHO.

P R E S E N T A

ANGELICA FERNANDEZ CALDERON

CIUDAD UNIVERSITARIA,

MEXICO, D. F.

1 9 7 0



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A MI PADRE:

Sr. Abelardo Fernández Jiménez

**Hombre íntegro de dulce sonrisa;
por la conciencia imperante en mí,
de que en la insondable inmensidad
del mar sólo tiene un recuerdo:
su familia.**

A MI PADRE:

Sr. Abelardo Fernández Jiménez

Hombre íntegro de dulce sonrisa;
por la conciencia imperante en mí,
de que en la insondable inmensidad
del mar sólo tiene un recuerdo:
su familia.

A MI MADRE:

Sra. Alejandra Calderón de Fernández

Fuente inagotable de estímulos,
que con su cariño alentó mis
inquietudes y por el esfuerzo que
ha realizado para hacer posible la
cristalización de mis aspiraciones.

A MI HERMANO:

Abelardo Fernández Calderón .

Con el ferviente deseo de que en
el futuro sea un hombre valioso.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION Y CUIDADO DEL SR. LIU ESTEBAN LOPEZ ANGULO, CATEDRATICO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M. CON LA AUTORIZACION DE EL SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.

INDICE

INTRODUCCION7

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CODIGO AGRARIO ACTUAL.

- a) Ley de 6 de enero de 1915.
- b) Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.
- c) Decreto de 10 de diciembre de 1921.
- d) Reglamento de 10 de abril de 1922.
- e) Ley Bassols.
- f) Artículo 27 Constitucional y sus reformas.
Los Códigos Agrarios de 1934 y 194011

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS 85 Y 252 EN LOS CODIGOS.

- a) Código de 1934.
- b) Código de 1940.57

CAPITULO III.

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 85 Y 252.

- a) Critica al artículo 85.
- b) Critica al artículo 252.
- c) Relación y contradicción entre ambos artículos.
- d) Proposición para solucionar la manifiesta contradicción .67

CONCLUSIONES.77

BIBLIOGRAFIA.81

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

El cúmulo de situaciones que propiciaron la Revolución, aunado a la baja condición de vida del campesino fue gestando el descontento entre nuestras clases humildes; y es al triunfo de la misma, cuando se plantea como principal problema a resolver el reparto de la tierra.

El deseo manifiesto de nuestro pueblo, al entrar el país en un cauce de adaptación, era el terminar con todos los latifundidos existentes y que se hiciera una justa distribución de la riqueza; como una contestación a ésto se abre paso la Reforma Agraria entre tantas leyes y decretos que tuvieron como culminación el Código Agrario Actual.

El enfoque que se le dió a la citada Reforma, al principio era y fue el adecuado pues se ubicó en medio del problema tratando de solucionarlo, y así vemos que los distintos regímenes políticos que nos han gobernado tuvieron como función principal la destrucción de los mencionados latifundios y del reparto de la tierra. Pero no con ésto quedó solucionado el problema pues al repartirse la tierra se vió que la inmensa mayoría de los campesinos carecían de implementos de labranza para trabajarla, ésto trajo como consecuencia, otro gran problema: que muchos campesinos, al márgen de la ley hayan traspasado sus tierras por la carencia de elementos necesarios para trabajarla y en muchas ocasiones se empleaban como peones de la gente a quienes les habían cedido sus tierras por sueldos efímeros y ridículos; con ésto lo único que se ha logrado es disfrazar los latifundios dándoles un frente legal para poder subsistir. Este problema decreció un poco con la creación de el Banco Agrícola Ejidal pero a pesar de ello no ha podido desapa-

recer completamente pues el conseguir préstamos en dicho Banco es verdadera labor de titanes.

El presidente del régimen que termina tuvo la energía suficiente para encararse al problema latente y a punto de estallar, al decirnos al inicio de su gobierno que ya no había tierras para repartir y se esperaba que su régimen político le diera a la Reforma Agraria un nuevo giro encauzándola a resolver la situación esbozada líneas arriba, es decir marcar nuevos derroteros para que se cumpliera íntegramente con la Reforma Agraria agotando sus postulados fundamentales consiguiendo con ello la transformación socio-económica del pueblo mexicano.

Bien, si ya no tenemos tierras que repartir de nuestro suelo vamos ahora con miras siempre al mejoramiento de la clase campesina a tratar de solventar los problemas más urgentes, dándole al ejidatario mayores facilidades de crédito para implementos que le son necesarios para el cultivo, proporcionándole técnicos adecuados que les ayuden a obtener el mejor aprovechamiento de sus tierras, desperdiciadas muchas veces en cultivos quizás no adecuados al terreno; es decir ayudar al campesino a que aprenda a trabajar su tierra, que obtenga el máximo de rendimiento posible, efectivamente esa tierra produzca por el esfuerzo conjunto de campesino y gobierno, que la Reforma Agraria tome el cauce del engrandecimiento del pueblo de México, entendiéndolo como algo no concluido, pues aún cuando existe la idea de que la Reforma Agraria está próxima a terminar ya que es cierto que no hay tierras para repartir, pero no por ello debemos pensar en la extinción de la multicitada Reforma; lo que hay que hacer es dejar atrás la fase del repartimiento de tierras y a procurar que las ya existentes produzcan a su máxima capacidad y de ésta manera elevar el nivel económico del campesino y como consecuencia de ello lograr la superación cultural y social del mismo. Claro está, que para esto no solo es necesario expresar el deseo, es necesario además avocarnos al problema terminando con instituciones caducas que en lugar de dar la debida protección al ejidatario perjudican, reformar nuestras leyes dese-

chando errores que puedan existir en ellas con energía, y si para lograrlo nos vemos ante la necesidad de tomar decisiones drásticas, a veces abrogando todo un cuerpo de leyes como nuestro actual Código Agrario, sea, pero que dicha abrogación traiga como consecuencia la elaboración de un nuevo Código hecho con verdadera minuciosidad y acuciosa labor de investigación, reformando los artículos que nos hacen caer en errores y en contradicciones como es el caso que tratamos en la presente tesis.

La Reforma Agraria necesita para su substancia de una verdadera revisión de nuestras leyes, desprender lo caduco y obsoleto poniendo al día la ley de acuerdo con las necesidades existentes y pidiendo a todas las autoridades encargadas de la aplicación de la misma un verdadero apego a ella, respetar, pero efectivamente respetar nuestra ley, aunarse a las instituciones existentes dándole al campesino una mayor seguridad contribuyendo así al engrandecimiento de la Patria, elevando como ya dijimos antes el status de vida tanto económica, social y cultural del hombre que está, llamado a ser algún día el sostén de la vida económica de México.

Tratemos pues por todos los medios a nuestro alcance y con la ayuda gubernamental a que el campesino pueda ser algún día independiente, que logre desprenderse de esa dependencia que ahora le sujeta al gobierno y que algún día pueda ser llamado para apuntalar la economía del país, que sea capaz en fin de usar su poder económico latente y para que se lleve a cabo esa realidad es preciso darle todas las oportunidades de crecimiento ayudando de la única manera posible, no estorbar con falsos conceptos e instituciones caducas, el progreso que pueda tener sino por el contrario quitar obstáculos crear atmósferas de prosperidad dándole medios para obtenerla y cuando todo ésto sea cierto podemos decir que el verdadero objetivo de la Reforma Agraria y los puntos fundamentales de la misma se han alcanzado y cumplido.

El campesino como clase independiente, reforzando con su productividad el engrandecimiento de México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CODIGO AGRARIO ACTUAL

- a) Ley de 6 de enero de 1915.
- b) Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.
- c) Decreto de 10 de diciembre de 1921.
- d) Reglamento de 10 de abril de 1922.
- e) Ley Bassols.
- f) Artículo 27 Constitucional y sus reformas.
Los Códigos agrarios de 1934 y 1940.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CODIGO AGRARIO ACTUAL

Nuestro Código tiene como antecedente inmediato la Ley de 6 de enero de 1915, y es más bien un producto de nuestra Revolución que al ir entrando a cauces jurídicos normales creó la Reforma Agraria con el verdadero reparto de tierras y aguas en forma sistemática. Podemos decir que la tarea de organizar tanto el reparto de tierras como la solvencia económica de los ejidos ofrece en la actualidad el balance favorable para la gran masa de población campesina y para el desarrollo social, económico y político de nuestro país.

La Revolución mexicana contaba en su inicio con escasos recursos tanto técnicos como económicos pero a lo largo de la historia salvando innumerables obstáculos ha logrado superar ésta situación dándole al campesino mexicano una estabilidad jurídica de la cual carecía, dejando atrás las vejaciones de que era objeto antes de nuestra Revolución.

a) LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

El Decreto Preconstitucional de 6 de enero de 1915, mejor conocido como Ley de la propia fecha se debe fundamentalmente, a la inspiración de el ilustre Lic. Luis Cabrera, "Conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912" (1): como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, en el que se pronuncia en favor de la restitución y dotación de los ejidos a los pueblos, en forma directa, rápida y sin engorros judiciales, estimando que es cuestión fundamental y uno de los pocos medios para el restablecimiento de la paz. Este proyecto no fue aceptado ya que las fuerzas conservadoras se opusieron victoriosamente y no fue sino hasta de nuevo y en plena Revolución que Cabrera tuvo la fortuna de llevar a la práctica sus ideas. Esta Ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar la Reforma Agraria Mexicana.

La exposición de motivos de esta ley contiene un interesante y sobrio relato del origen y vicisitudes del ejido, un examen somero y exacto de la situación agraria y una justificación de las medidas legislativas que se adoptan para remediar el injusto desequilibrio reinante. Según esta ley, las autoridades españolas, como el mejor medio de asegurar la existencia de la clase indígena, la dotaron durante la época colonial de tierras comunales o de repartimiento. La Ley de 25 de junio de 1856 y otras disposiciones ordenaron la desaparición del ejido y de los terrenos comunales mediante el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de las tierras comunales, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían. La finalidad perseguida por estas leyes no fue alcanzada, pues a pretexto de su cumplimiento las

(1) Herzog Silva Jesús.—"El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y crítica.—Fondo de Cultura Económica, México 1969, Pág. 233.

comunidades indígenas fueron despojadas de los terrenos ejidales y comunales. Las formas del despojo fueron varias: enajenaciones verificadas por autoridades políticas; concesiones, composiciones o ventas llevadas a cabo por los ministerios de Hacienda y de Fomento y diligencias del apeo y deslinde efectuadas para favorecer los intereses de las compañías deslindadoras y de los denunciantes de excedencias y demasías. Las consecuencias del despojo, para la Ley de 6 de enero de 1915, fueron extremosas: por una parte, la propiedad rural del país concentrada en pocas manos, y por otra, la gran masa de la población de los campos sin más recurso para proporcionarse lo necesario para vivir, "que alquilar su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía". Para remediar la injusticia causada por el despojo y para aliviar la suerte de la clase campesina, la ley que se comenta estableció dos medidas: la restitución a los poblados de las tierras de que fueron privados ilegalmente y la dotación de tierras a los pueblos que las necesitasen, bien sea que nunca las hubieran poseído o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por enajenación legal.

Es interesante advertir que las dos medidas que adopta la Ley de 6 de enero de 1915, habían sido aspiraciones populares y que de una manera concreta figuraron en el Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911. La ley nombrada, pues, no fue una novedad, antes bien trató de solucionar el problema agrario, que de día en día se hacía más agudo, adoptando la solución preconizada por la misma clase campesina.

"Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aún cuando las leyes de baldíos dieron a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlos por falta de interés y por las circunstancias políticas".

"De todo esto se deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto, se facultaba a los Jefes militares para que hi-

cieran la expropiación y el reparto que estimen conveniente, ajustándose a lo que en la Ley dispone". (2)

Estimando que el último considerando en que la Ley comentada se funda es importantísimo, paso a transcribirlo: "Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino de dar tierras a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida: es de advertir que la propiedad de las tierras, no perteneciera al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla". (3)

No fue ni pretendió serlo, la Ley Agraria de 6 de enero, una codificación agraria que comprendiera los diversos aspectos del problema rural de su época, en ella, sus autores intelectuales y políticos trataron de instrumentar jurídicamente algunos de los más vitales postulados que se habían venido reiterando aún con anterioridad a Madero, simplemente se pretendían cubrir las cuestiones de más urgente resolución, como la justa restitución de las tierras despojadas a los pueblos y la creación de una más jurídica expropiación para proporcionar nuevas tierras y aguas a los propios poblados. Analicemos el articulado del propio ordenamiento:

a).—Declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieran sido realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856:

"Artículo 1o... I.—Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto

(2) Mendieta y Núñez Lucio.—"El Problema Agrario de México", Edit. Porrúa, Méx., 1959. Págs. 156 y 157.

(3) Enrique Molina Andrés.—"La Revolución Agraria de México", Libro V., Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía. Méx., 1936, Pág. 142.

en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).—Declaración de nulidad de todas las operaciones realizadas ilegalmente en materia de tierras por la autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876:

“Artículo 1o...II.—Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”.

c).—Declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las Compañías Deslindadoras, autoridades administrativas o judiciales de los Estados de la Federación:

“Artículo 1o...III.—Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”.

d).—Confirmación de los repartos de tierras realizados entre vecinos de comunidades agrarias que hubieran sido realizadas de conformidad con las Leyes de Reforma:

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

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

De acuerdo con el precitado sistema jurídico, el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban, igual procedimiento había de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes, oía el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: Identificando los terrenos y deslindándolos, los entregará provisionalmente a los interesados, estas resoluciones de los Gobernadores, pues, tenían el carácter de provisional pero debían de ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente, con todos los documentos y demás datos necesarios, se remitía a la Comisión Local Agraria, para que ésta lo enviara con un informe a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez lo enviara con un informe a la Comisión Nacional Agraria, según los artículos siguientes:

“Artículo 6o. . . .—Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1o., de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden. También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieran de ellos o que no tengan título bastante para justificar sus derechos de reivindicación”.

“Artículo 7o. . . .—La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita,

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

La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la posesión provisional que ya se había otorgado, expidiendo el título correspondiente, según el siguiente artículo:

“Artículo 9o. . . .—La Comisión Nacional Agraria, dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectivas expidiendo los títulos respectivos”.

Se daba facultad a quienes se creyeran perjudicados con las resoluciones, para acudir ante los Tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción de impugnación caducaba; en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador solo le daba derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización en el término también de un año, como dice el artículo siguiente:

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

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

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles”.

Artículo 11o. . . .—Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común”.

Para los efectos de la Ley Agraria, y según declaración expresa de acuerdo con el programa político de la revolución, el artículo cuarto del propio ordenamiento instituyó:

“Artículo 4o. . . .I.—Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas la señalen;

II.—Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y

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”.

“Artículo 5o. . . .—Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria”.

“Artículo 12o. . . .—Los Gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrará desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos”. (4)

En el período preconstitucional todavía, la Ley de 6 de enero fue reglamentada por diversas disposiciones, siendo la primera de ellas la de 26 de enero de 1916, dictada por el presidente de la Comisión Nacional, indicando determinadas disposiciones en materia de restitución y dotación de ejidos, así como en lo referente a la delimitación de tierras ejidales y fraccionamiento y reparto de las mismas. En seguida, la misma Comisión Nacional Agraria expidió diversas circulares de las cuales consideramos importante las siguientes:

Circular de 24 de marzo de 1916, que señala la extensión que deben tener los ejidos que se restituyan o se doten a los pueblos;

Circular de 30 de junio de 1916, que excluye a las ciudades de la dotación y concede éste según la categoría del centro de población de que trate;

(4) Fabila Manuel.—“Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”. Tomo Primero; (1493-1940); Talleres de Industrial Gráfica, S. A., Mé., 1941; Págs. 270 y sigs.

Circular de 29 de julio de 1916, que concreta los derechos para solicitar reivindicación de ejidos;

Decreto de 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7o., 8o., y 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915;

Circular de 11 de diciembre de 1916, que señala como competente para conocer la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente;

Circular de 10 de enero de 1917, que ordena la activación de las solicitudes de restitución y dotación;

Circular de 24 de enero de 1917, que señala los datos que debía recabar un expediente de dotación;

Circular de 1o. de febrero de 1917, que ordena la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación. (5)

b) LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Fue la primera Ley reglamentaria de la Ley de 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional; en parte, es una modificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones; pero en parte introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria.

Considera desde luego exigentes las reformas hechas a la Ley de 6 de enero de 1915 y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas, es decir según esta Ley, no era posible entregar la posesión de la tierra a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara la resolución dictada por los Gobernadores de los Estados. Quedando así marcada una primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otro principio no menos importante, derivado de esta Ley fue el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal. Declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades siguiendo así en parte la letra del Artículo 27 Constitucional; pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.

(5) Fabila Manuel.—Ob. Cit. Pág. 280 y sigs.

Los núcleos de población señalados en la Ley, deberían probar, para obtener la restitución de ejidos, en el primer caso, el derecho que tuviesen para reivindicarlos y en el segundo, la necesidad o conveniencia de que se les otorgasen.

El artículo 27 Constitucional, sólo se refiere a la necesidad de los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal modo que al introducir la Ley de Ejidos el nuevo elemento de la conveniencia, se apartó de su papel reglamentario con muy poca fortuna, por lo demás según se verá en seguida.

Los poblados mencionados por la Ley probaban la necesidad de tierras demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo, del jornal medio en la región; o demostrando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal, o que por el cese definitivo de alguna industria o por el cambio de alguna ruta comercial, la mayoría de la población veíase compelida al trabajo agrícola y por último, demostrando que poseyeron tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856; pero que no podían obtener la restitución de las mismas por cualquier motivo.

Probaban la conveniencia, demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consolidación económica, o bien que existía la circunstancia de que estuviesen subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les fuese posible recobrar su Autonomía Económica y constituirse en agregados políticos independientes del capitalismo.

Esta última disposición era un ataque infundado a las industrias del país, que, afortunadamente desapareció de las leyes agrarias subsecuentes.

Esta misma Ley contiene disposiciones sobre Autoridades Agrarias y considera tales a las mismas señaladas por la Ley de 6 de enero de 1915 con excepción de los Jefes Militares, a quienes ya no concedió intervención alguna en virtud de que las condiciones del país ya no lo hacían necesario: trata también, sobre la extensión de los ejidos considerando, que el mínimo de tierras debería ser tal, que pudiese producir a cada Jefe de Familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

En tercer lugar trata del procedimiento, la Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos diferencias sustanciales entre la

dotación y la restitución; trata también, de las Juntas de Aprovechamientos de los Ejidos. La Ley de 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucional, declaran que los terrenos ejidales serán de propiedad comunal mientras se dicta una Ley estableciendo la forma en que deben reducirse a propiedad individual.

A falta de Ley reglamentaria; la Comisión Nacional Agraria creó, por medio de una circular expedida el 18 de abril de 1917, los Comités Administrativos encargados de la administración y de la distribución de las tierras ejidales.

La Ley que comentamos estableció en lugar de otros Comités las llamadas Juntas de Aprovechamiento de los ejidos, con atribuciones semejantes, pues tenía a su cargo:

a).—Representar a la comunidad para el pago de contribuciones al Estado, al Municipio y a la Federación, por las tierras comunales.

b).—Distribuir, de acuerdo con sus estatutos particulares la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad debería utilizar en cada temporada, dictando las medidas apropiadas para que los terrenos ejidales pudiesen ser utilizados equitativamente, y para que todos aquellos contribuyesen por igual al cuidado de los ejidos y a los gastos necesarios.

c).—Vigilar por el cumplimiento de las leyes relativas a la conservación de bosques y prohibir, si fuese conveniente la tala de los montes y los campos, reglamentando la replantación de árboles útiles en cada ejido.

d).—Intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas del terreno comunal.

e).—Intervenir en todo aquello que requiera la representación de la comunidad en sus relaciones con el fisco y las autoridades políticas y agrarias, así como en todo lo que reclamase la autoridad de la comunidad y representar a la misma ante las Autoridades Judiciales; ejecutando todas las acciones y derechos correspondientes, por sí o por apoderados.

Los conflictos que surgían sobre el aprovechamiento de los ejidos, eran resueltos de acuerdo con la Ley que comentamos, por la Comisión Local Agraria respectiva y con objeto de que las juntas de aprovechamiento de los ejidos procuraran el uso más eficiente de los mismos, la Ley autorizó a la Comisión Nacional Agraria, para que, con aprobación del Ejecutivo expidiese a este respecto las reglas generales a las que debería sujetarse.

El principal defecto de esta Ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posiciones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo tuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

La política agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad.

c) DECRETO DE 10 DE DICIEMBRE DE 1921.

Este Decreto derogaba la Ley de Ejidos y se le facultaba al Presidente de la República para promulgar una nueva ley en materia agraria.

Se declaró además por el decreto pre-constitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos: 7o., 8o. y 9o. de la Ley de enero de 1915 que, había quedado de pleno derecho abrogado por el Artículo 27 de la Constitución Federal vigente, en consecuencia, esos artículos recobraron su fuerza primitiva desde el 1o. de mayo de 1917, fecha en que empezó a regir dicha Constitución, porque en el artículo 27 de la misma se elevó a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915, sin hacer mención a sus reformas.

El Decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria. En efecto, su artículo 3o., faculta al Ejecutivo "para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación creó el decreto preconstitucional del 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 estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido y que se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución.

Este Decreto fue el punto de partida de una intensa actividad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras que bajo la anterior legislación reglamentaria se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numero-

Los núcleos rurales, los reglamentos que surgieron por virtud de este decreto, se adaptaron mejor a las necesidades, a la realidad, puesto que el Ejecutivo quedó facultado para expedirlos y modificarlos de acuerdo con las bases en él señaladas.

Este decreto crea en su artículo 4o., la Procuraduría de Pueblos. "Se establece dice, en cada entidad federativa la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

La Procuraduría de Pueblos dependió en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934 al reformarse el Artículo 27 Constitucional y al establecerse como consecuencia de esta reforma el Departamento Agrario, pasó a formar parte de éste.

d) REGLAMENTO DE 10 DE ABRIL DE 1922.

El Ejecutivo de la Unión, usando la facultad que le concedió el decreto anteriormente comentado en el inciso anterior. En el que se trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites; pero conservó el mismo principio que la Ley de Ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución; hace al efecto la misma enumeración de aquella Ley, anotando además a los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus dueños y que tuvieren la necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir y a las ciudades y villas cuya población haya disminuído considerablemente o que hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

Trata en su artículo 2o., "de que sólo gozarán de estos derechos las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en alguna de las categorías que la misma disposición señala. Esta comprobación se hacía por medio de un informe del Gobernador del Estado o Territorio, en cuya jurisdicción se encuentren.

Este reglamento trata también de la Extensión de los Ejidos; de la pequeña propiedad diciendo que el Artículo 27 Constitucional manda que, al hacerse las dotaciones de tierras se respete en todo

caso la pequeña propiedad, pero no la define. La Comisión Nacional Agraria sustentó a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre el particular, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

I.—Las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o de humedad.

II.—Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III.—Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

Aún cuando el Reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables, no tiene más apoyo que el respeto ordenado por el Artículo 27 Constitucional en favor de la pequeña propiedad, y como tal se ha venido considerando dentro de las leyes reglamentarias subsecuentes.

Es indudable, comenta el mismo maestro Mendieta y Núñez, que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la Legislación Agraria. También estableció otro principio que no ha desaparecido completamente y es el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación.

Pero el Artículo 27 Constitucional no autoriza otro respeto que el de la Pequeña Propiedad, de tal modo que por beneficiosas que se consideren desde el punto de vista económico y de interés general apuntado principio del Reglamento Agrario, la verdad es que no eran constitucionales.

También quedaron fuera de las afectaciones ejidales las extensiones de tierras comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, pues están destinados a ser repartidos entre los colonos para formar pequeñas propiedades; tienen por objeto cumplir la disposición del Artículo 27 de la Constitución, que ordena se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad.

En materia de procedimientos el Reglamento Agrario ofrecía grandes defectos, pues en su articulado se encuentran dispersas dis-

posiciones vagas de las cuales no es posible derivar un conjunto armónico.

La restitución de tierras debían fundarse en algunos de los casos de nulidad señalados por el Artículo 27 de la Constitución. La dotación de tierras en la necesidad que de ellas tuviera el núcleo de la población solicitante, la cual se probaba con el censo agrario y con los trabajos e investigaciones auxiliares para fijarla.

En ambos casos, el procedimiento se instauraba mediante solicitud que era presentada al Gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población peticionario. El Gobernador debería turnar esa solicitud a la Comisión Local Agraria para su tramitación; terminado los trámites en la Comisión Local Agraria correspondía al Gobernador dictar la resolución provisional respectiva. La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación correspondía al Presidente de la República, previa consulta con la Comisión Nacional Agraria, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Este reglamento introdujo en la legislación agraria una orientación al conceder a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los censos y en general, escritos pruebas y alegatos en su defensa.

Este punto encierra extraordinaria importancia, porque marca en la historia de nuestra Legislación Agraria un derrotero, en efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias se transformó en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativas.

Desde el punto de vista práctico, el reglamento agrario ofrece particular importancia porque su vigencia coincidió con una gran actividad en el reparto de tierras y con una franca orientación de la política agraria en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el Artículo 27 Constitucional a todos los pueblos rurales.

El Reglamento duró vigente cinco años, hasta que lo deroga la Ley Bassols; pero será modificado y adicionado en repetidas ocasiones, por los siguientes ordenamientos; el Decreto de 12 de julio de

1923 que se refiere al artículo 27 y a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Administrativos; el Decreto del 28 de julio de 1924 que modificó el artículo 1o. exceptuando de la afectación las tierras destinadas a la colonización; Decreto del 28 de julio de 1924 que determina la forma en que se tramitará la Ampliación de Ejidos y crea en ese año la tercera acción agraria; Decreto del 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 1 y 2 del Reglamento para determinar la forma en que se comprobará la categoría política de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, haciendas abandonadas, ciudades y villas venidas a menos. Decreto de 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 11 y 27 del Reglamento, señalando aumento en las hectáreas que corresponden a una parcela de regiones áridas o cerriles y otras instrucciones sobre restitución y dotación; Decreto del 28 de mayo de 1925 que nuevamente reformó los artículos 1o. y 2o. del Reglamento y que se refiere a la capacidad jurídica para solicitar restitución y dotación; Decreto del 8 de octubre de 1925 que reforma los artículos 22 y 28 del Reglamento Agrario para la formación y comprobación de los censos agrarios. (6)

Se expidieron más leyes agrarias también importantes y que "nos da idea de como se intentó legislar sobre los diversos aspectos del problema agrario, para resolverlos y cómo poco a poco, nuevas fases se tocan, la irrigación, el crédito, la organización ejidal, etc. (7)

e) LEY BASSOLS.

El Reglamento Agrario, que dio a la dotación y a la restitución de tierras y aguas un carácter de contienda judicial, al grado de que esas acciones se ventilaban en lo que dio en llamarse el Juicio Administrativo Agrario, vino a ser un verdadero obstáculo para la realización de la Reforma Agraria, porque dicho reglamento era muy defectuoso, no sólo desde el punto de vista de su construcción, de su forma refinada con la técnica jurídica, sino también desde el punto de vista de su contenido que estaba muy lejos de abarcar el complejo del fenómeno del que pretendía ser estatuto. Constantemente se ofrecían en la práctica situaciones que era imposible resolver al Reglamento Agrario y ello dio motivo a que los propietarios afectados, valiéndose de la ingerencia que se les daba en el procedimiento

(6) Fabila Manuel.—Ob. Cit. Págs. 400, 404, 406, 410, 412, 414, y 419.

(7) Martha Chávez P. de Velazquez.—"El Derecho Agrario en México". Edit. Porrúa.—Méx., 1964, Pág. 234.

y del carácter judicial de éste, lo embrollaran con instancias y recursos que alargaban indefinidamente las dotaciones y restituciones, cuando no las hacían nugatorias.

El Primer Intento de Codificación surgió cuando con la ley de dotaciones y restituciones, se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Por este motivo, se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente.

“Por primera vez en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la ley que comentamos. Esa ley tiene como objetivos principales, según la brillante exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia por el señor Lic. Narciso Bassols: definir personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. Además de resolver otros puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo, que en realidad esta ley abarcó los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria poniendo fin al desorden que reinaba en la legislación anterior”. (8)

El capítulo primero de esta Ley, trata “de los sujetos de derecho ejidal”, indicando que lo son “. . . todos los poblados que carezcan de tierras o de aguas, o que no las posean suficiente para cubrir las necesidades agrícolas de su población”.

Niega capacidad para obtener dotación de tierras y aguas a los peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación, apareciendo este problema que se resolverá mucho tiempo después, al desaparecer esta disposición injusta.

En su “Nueva Ley Agraria”, el licenciado Narciso Bassols define al poblado, como “un conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan

(8) Mendieta y Núñez Lucio.—Ob. Cit. Pág. 210.

todas las manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que forman". (9)

Deja la capacidad para obtener dotaciones agrarias, únicamente. A los poblados que dependan económicamente del producto del trabajo en el campo.

El capítulo tercero se refiere a las solicitudes de dotación y restitución y conversión de los expedientes agrarios.

En él se encuentran las disposiciones relativas al procedimiento, estableciéndose la doble vía ejidal, igual que en las leyes anteriores, nada más que se estructura en tal forma que se otorga a los propietarios medios de defensa, lo que hace a este procedimiento apearse a las disposiciones constitucionales en materia de juicio para defensa de garantías.

El capítulo séptimo señala que tienen derecho a recibir parcela individual de un ejido y por lo tanto a ser incluidos en el censo agrario que se forme de acuerdo con esta Ley para determinar el monto de la dotación, quienes reunieran una serie de requisitos, entre los que destaca la necesidad de ser mexicano, vecino del pueblo, mayores de 18 años o mujeres solteras o viudas con familia a su cargo y no tener bienes de valor comercial superior a un mil.

Señaló límites para la extensión de tierras concedidas en dotación ejidal, fijándose en todo caso por las autoridades agrarias:

De 2 a 3 hectáreas de tierras de riego de primera calidad; de 2.5 a 4 de tierras de riego de segunda calidad; de 3 a 4 de tierras de medio riego; de 2 a 3 hectáreas en tierras de humedad; de 3.5 a 7 de tierras de temporal de primera; de 5 a 7 en tierras de temporal de segunda y de 7 a 9 hectáreas de temporal de tercera, todas susceptibles de cultivo agrícola.

Indica que la superficie de una dotación individual será la que haya sido señalada en la resolución agraria en el expediente.

Para determinar la superficie de la dotación, cuando las fincas tengan varias clases de tierras y no se haya precisado el monto de la parcela individual en tierras de una misma calidad, se tomará como base el máximo de las superficies que para cada clase de tierras señala la Ley.

En las diferentes leyes se sigue el sistema de considerar a algunas obras, como no incluidas en las dotaciones, así esta Ley exclu-

(9) Mendieta y Núñez Lucio.—Ob. Cit., Pág. 211.

ye a los edificios y construcciones en general, las obras permanentes de captación de aguas destinadas a regar tierras que no forman parte del ejido y los canales de conducción de aguas, destinadas a regar tierras fuera del ejido.

La diligencia de posesión de tierras concedidas por dotación, se limitaba a dar a conocer la resolución respectiva y recorrer los linderos del ejido, a reserva de que posteriormente se procediera a ejecutar las obras de amojonamiento que se requirieran llevada a cabo la diligencia, se tenía a los ejidatarios como poseedores de las tierras materia de la dotación y ejecución, para todos los efectos legales.

Las resoluciones de dotación de tierras y aguas, se inscribía como título de propiedad en el Registro Público correspondiente. Las resoluciones definitivas no podrían modificarse o revocarse, las resoluciones definitivas de dotación engendran de pleno derecho la expropiación de tierras y aguas respectivas, el derecho de indemnización se desprende de las expropiaciones mismas y se regirán por las leyes y disposiciones sobre la materia.

El último capítulo de esta Ley señala, que solo transcurridos 10 años a partir de la resolución en que haya recibido tierras y aguas ya sea por dotación o restitución un poblado podrá tramitar un nuevo expediente agrario de dotación que beneficie al mismo núcleo de población (ampliación).

Es interesante el articulado transitorio de esta Ley, ya que señala que: "Se derogan todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria. Se exceptúan: El Artículo 4o., del Decreto de 22 de noviembre de 1921, expedido el 10 de diciembre de ese año y la Ley de Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925 y su Reglamento, que subsistirán en cuanto no se opongan a la presente".

Uno de los principales efectos logrados con la Ley Bassols fue encontrar un procedimiento eficaz en materia agraria, para lo que se organizó con técnica jurídica adecuada, haciendo inatacable a éste desde el punto de vista constitucional.

Es, por otra parte, el primer intento firme de codificación agraria, elaborándose sobre bases técnicas jurídicas, abandonando la creación de leyes al vapor, leyes que sin duda han servido para que el Derecho Agrario se encontrara con una serie de enmiendas y dis-

posiciones en número extraordinario, y así carente de unidad jurídica, y de conocimiento elemental del reparto agrario es como se había ido retrasando esta necesaria actividad gubernamental.

En esta ley se puede apreciar una disposición ordenada de sus preceptos, las materias que trata están bien distribuidas, sus artículos coordinados y el esfuerzo por reunir lo esencial del Derecho Agrario anterior, pero elaborado con técnica jurídica.

Como conclusiones del estudio de esta Ley se encuentran, entre otras: la definición de la personalidad de los núcleos de población; la estructuración de un juicio administrativo agrario, de acuerdo con las características de la materia, pero en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales; un nuevo concepto de la pequeña propiedad.

A pesar de sus reformas, esta Ley conservó su espíritu, respetándose su construcción jurídica.

En el lapso de vigencia de la Ley Bassols, de 1927 y durante el período presidencial de Plutarco Elías Calles de 1924 al 30 de noviembre de 1928, se repartieron 3.083 071/57-03 hectáreas, entre 302,432 beneficiados, lo cual señala una promoción acelerada en el reparto de la tierra, en relación con los períodos anteriores. (10)

f) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS. LOS CODIGOS AGRARIOS DE 1934 Y 1940.

Al triunfo de la Revolución se reúne en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente y a fines de 1916, se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la Nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso Constituyente fue la representación genuina del pueblo mexicano revolucionario en su conjunto, porque todos los diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de las clases media o de la clase proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las ideas parlamentarias pero todos inspirados por el entusiasmo de laborar para el beneficio de su patria. Entre la gran masa de dipu-

(10) Martra Chávez P. de Velázquez.—Ob. Cit. Pág. 240.

tados bisoños se distinguía un corto número de políticos avezados, que había residido en la Metrópoli por largo tiempo y que habían figurado en la XXVI Legislatura dentro del bloque renovador, cuya brega contra los elementos reaccionarios dieron celebridad a aquel Congreso. Algunos diputados se había unido al señor Carranza desde el principio del movimiento en Coahuila, otros durante su estancia en Sonora, pero la mayoría se unió a él cuando fue tomada la Ciudad de México (11).

Los diputados constituyentes que formularon el proyecto del artículo 27, presididos por el Ing. Pastor Rouaix, fueron además de éste, Julián Adame, Lic. D. Pastrana, J. Pedro A. Chapa, José Alvarez; José N. Macías; Porfirio del Castillo; Federico E. Ibarra; Rafael L., de los Ríos; Alberto Terrones B; S. de los Santos; Jesús de la Torre; Silvestre Dorador; Dionisio Zavala; E. A. Enriquez; Antonio Gutiérrez; Rafael Martínez Escobar; Rubén Mart; y el Lic. Andrés Molina Enriquez abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria.

En su iniciativa sobre el Artículo 27, enviada al Congreso Constituyente de Querétaro para su discusión y aprobación exponían entre otras cosas:

“Precisamente, el conocimiento de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas de la Nación con la misma enteraza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Sí, pues, la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error para que aquellos trastornos tengan fin “que mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error de cien años”. Pues bien eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente expo-

(11) Rouaix Pastor.—“Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917”.—Puebla Pue. 1945, Págs. 46 y 47.

sición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso. . . Al decir que la proposición que hacemos aunada nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo para los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas." (12)

El constituyente de Querétaro estableció un principio jurídico fundamental que en las Constituciones anteriores no existía, consistente en declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, derivándose de ésto dos consecuencias de suma importancia; una es la que el Estado a través de leyes secundarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abandonando el concepto de propiedad como derecho absoluto estableciendo éste beneficio exclusivo del propietario que se sostenía anteriormente, considerándolo ahora como función social, pues por encima del interés individual del titular, coloca los intereses de la sociedad, a los que fundamentalmente se debe atender al reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. En esta nueva concepción, se establece que el ejercicio de este derecho debe redundar en provecho de la sociedad y no en el interés individual de quién lo detenta, buscando siempre el beneficio social por encima del particular de cada individuo. La otra consecuencia que de esto se deriva, es fijar cuales son los bienes que pertenecen directamente a la Nación la cuál ejercerá sobre ellos el dominio directo, la cual ha tenido y

(12) Tomado del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II.—Imprenta Cámara de Diputados.—Méx. 1922.

tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El propósito fundamental que emanaba del espíritu de todos los diputados era interpretar el sentimiento popular de la Revolución, es decir, que por encima de los derechos individuales de la propiedad privada, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado para regular su repartición, uso y conservación. La importancia de que este precepto quedara firmemente garantizado se explicaba con sólo pensar que los esfuerzos realizados y las vidas perdidas hasta ese momento, serían inútiles. No podía el pueblo conformarse con las promesas ingenuas del Plan de Ayala, las Leyes Agrarias y los Decretos hasta llegar a la Ley de 6 de enero de 1915. Las leyes de Petróleo y todas las relativas al subsuelo, ni tampoco el programa de reforma que marcaba el Decreto de diciembre de 1914. Los diputados pensaban que todo esto se vería irremisiblemente destruido en su eficacia por la interposición del primer amparo que concediera un juez de distrito, trayendo como consecuencia un fracaso más a los anhelos del sufrido trabajador del campo. (13)

El grupo de diputados constituyentes acentaron pues un nuevo concepto de propiedad, apartándose de las doctrinas liberales y de la tradición jurídica nacional que sostenía el derecho de propiedad absoluto, y aún cuando subsiste la propiedad privada, derivada de la originaria, otorgaron a la Nación el dominio directo de los bienes a aquellos que estimaron que su explotación correspondía a todos, consignando para ellos que la conservación y distribución equitativa de la riqueza pública serían regulados por el Estado.

Para lograr esos fines, se fijaron las disposiciones del artículo 27 Constitucional, los cuales podríamos reducir en los siguientes aspectos:

I.—La propiedad originaria corresponde a la Nación, representada por el poder público, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y en atención al interés público y social, se faculta al poder público imponer modalidades a la propiedad, expropiar la propiedad privada, mediante indemnización: establecer limita-

(13) Rouaix Pastor.—Ob. Cit., Págs. 135 y 136.

ciones y prohibiciones a la propiedad de las personas físicas y morales.

II.—Explotación de los recursos naturales.

Se establece que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los minerales y substancias que se le asimilen, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos gaseosos, declarando que son de propiedad nacional las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las de los ríos, lagos, lagunas y demás aguas que se señalan en éste artículo.

Como dichos bienes no pueden formar parte del patrimonio de los particulares los declara inalienables e imprescriptibles, facultando al Estado para otorgar concesiones a los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas para la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos de que se trata, procurando en ésto el mayor beneficio para la sociedad; exceptuando de lo anterior, el petróleo, los carburos de hidrógeno y la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, cuya explotación corresponda exclusivamente a la Nación.

III.—Aspecto Agrario.—El artículo 27 Constitucional, fija las bases de la Reforma Agraria, estableciendo los siguientes principios:

1.—El fraccionamiento de los latifundios:

2.—Establece los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera ordenando su respeto absoluto.

3.—Declara nulas las enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas todas las diligencias de apeo y deslinde transacciones o remates, sobre tierras y aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población efectuadas por autoridades locales y federales, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856 o a partir del día 1o., de diciembre de 1876.

4.—Establece la restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para el disfrute de las mismas.

5.—Entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas o de aquellas que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, fijando la superficie mínima de unidad de dotación que en lo sucesivo será de diez hectáreas de riego o humedad o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

6.—La creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución que es el Departamento Agrario; un Cuerpo Consultivo Agrario; Comisiones Mixtas para cada Estado de la Federación, Territorios y Distrito Federal, Comités Particulares Ejecutivos, para cada uno de los núcleos de población solicitantes de tierras; comisariados Ejidales, para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

7.—Establece las bases para el procedimiento agrario.—Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y como consecuencia de llevar a la práctica los postulados del artículo 27 Constitucional, se dictaron una serie de circulares y disposiciones reglamentarias encaminadas todas ellas a llevar a cabo esos postulados, cristalizando todo esto a la postre en la codificación agraria, y además leyes que integran toda una institución en México que llamamos Reforma Agraria, cuyos orígenes fueron la Ley de 6 de enero de 1915, mencionada y comentada en incisos anteriores y su fundamento actual, el Artículo 27 Constitucional, del cual son reglamentarias.

En cuanto a las reformas al ya tantas veces mencionado artículo 27 Constitucional entre las más importantes en la materia que nos ocupa son las siguientes:

La fracción VII autoriza a disfrutar en común tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Establece así mismo, que son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población. Se da intervención en estos asuntos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver en los litigios en los cuales no hubiere conformidad de las partes.

Es interesante hacer notar que la fracción VIII del 27 que se estudia, en sus diferentes incisos, declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los núcleos de población hechas por jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera autoridad local "en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas", así como "las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o., de diciembre de 1876 hasta la fecha", (el artículo 46, fracción II, inciso b, del Código Agra-

rio dice: del 10., de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915), por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartiendo o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población, dejando exceptuadas de esta nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

Como comentario a los cuatro renglones anteriores, cabe decir que el artículo 27 en su texto original decía: "Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 "o" poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre su superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario".

En sus observaciones, el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, dice que, de acuerdo con este texto constitucional, siempre se consideró que había dos casos de excepción: primero, tierras tituladas en virtud de repartimientos; segundo, hasta 50 hectáreas poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años.

En diciembre de 1933 se forma el artículo 27 Constitucional incorporándosele la Ley de 6 de enero de 1915. En el Diario Oficial de 10 de enero de 1934 se publica la reforma y aparece, en el último párrafo de la fracción VIII, que se exceptúan de la nulidad las tierras tituladas en los repartimientos "y" poseídas a nombre propio, etc.

Como se ve se substituyó la "o" por la "y", sin que se pueda explicar este cambio de letras, toda vez que en el expediente original que obra en los archivos de la Cámara de Diputados no hay siquiera un indicio de que se haya tenido el propósito de verificar tal substitución. El dictamen formulado por las Comisiones Primera Agraria, Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación y por el Presidente de la Gran Comisión Agraria tampoco hace referencia a este cambio, no obstante que señala como caso concreto de contradicción del texto primitivo del artículo 27 y la Ley de 6 de enero de 1915, la oposición existente entre la última parte del párrafo del

artículo 10 de la citada ley, lo que revela que los reformadores analizaron detenidamente este texto.

Por lo anterior, puede suponerse que este cambio de letras se deba a un error mecánico cometido al escribir el nuevo texto del artículo, pues si se analiza la cuestión desde el punto de vista lógico y jurídico, resulta incongruente e inadmisibile que se establezca un solo caso de excepción haciendo concurrir como requisitos dos hipótesis tradicionalmente distintas. En efecto, si se trata de repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856, las tierras no salieron realmente del ámbito humano de la antigua comunidad, sino que la propiedad simplemente se dividió, se individualizó. En consecuencia no puede pensarse en el despojo ni en la consiguiente nulidad. Ahora bien, si el origen de la propiedad está en un repartimiento pero éste fue viciado, lo que procede es la nulidad de repartimientos establecida en la fracción I del Artículo 27, que a la letra dice: "La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos".

Tácitamente esta interpretación se ha aceptado después de la reforma de 1933, según puede verse en los artículos 50 del Código Agrario de 1934, 60 del Código de 1940 y 48 del Código vigente.

Posteriormente en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 12 de febrero de 1947, aparecen las reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 Constitucional, quedando los nuevos textos en los siguientes términos:

Fracción X, "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje concedérseles la extensión que necesiten y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

"LA SUPERFICIE O UNIDAD INDIVIDUAL DE DOTACION NO DEBERA SER EN LO SUCESIVO MENOR DE DIEZ HECTAREAS DE TERRENOS DE RIEGO O HUMEDAD O, A FALTA DE ELLOS, DE SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES DE TIERRAS, EN LOS TERMINOS DEL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION XV DE ESTE ARTICULO".

Hay que hacer notar, como único comentario al primer párrafo de esta fracción, que excluye la palabra "bosques" que contenía el texto original.

El último párrafo escrito con letras mayúsculas es lo único que se agregó al texto original de la fracción X, y era necesario su ane-xión porque se determina ya con claridad la extensión numérica que debe constituir la unidad individual de dotación o límite inferior de la pequeña propiedad agrícola a que se ha citado anteriormente.

Esta reforma modifica el artículo 76 del Código Agrario en vigor, que fija una superficie de seis hectáreas de terreno de riego o humedad como unidad individual de dotación.

Este aumento de la parcela ejidal se introdujo en atención al natural desenvolvimiento de progreso de nuestro pueblo y al lógico aumento de sus necesidades como consecuencia directa de dicho desenvolvimiento. La exposición de motivos, al referirse al aumento de la parcela ejidal, dice: "De otra manera sólo se dará lugar a un gran desperdicio de fuerza de trabajo humano y de las posibilidades que nos brindan los adelantos técnicos para aumentar la producción de artículos alimenticios, de que tan necesitados se halla nuestro pueblo y de materias primas para nuestra industria que urge desarrollar. Además debe tenerse en cuenta que el crecimiento de la población, que se hace más patente a medida que el Estado mejora las condiciones de vida de la clase campesina, producirá un incremento paralelo de las necesidades de tierra de la familia rural. Estas necesidades seguramente podrán ser satisfechas a medida que el Estado abra al cultivo nuevas tierras en las costas del país y a medida, también, que los sistemas de riego que el Gobierno Federal construya, amplíen las áreas de cultivo nacionales".

Fracción XIV, "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo.

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

LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE PREDIOS AGRICOLAS O GANADEROS, EN EXPLOTACION; A LOS QUE SE HAYA EXPEDIDO, O EN LO FUTURO SE EXPIDA, CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, PODRAN PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA PRIVACION O AFECTACION AGRARIA ILEGALES DE SUS TIERRAS O AGUAS”.

Esta fracción XIV está reglamentada por los artículos 75 y 1o., transitorio del Código Agrario en vigor, estableciéndose en este artículo transitorio que las indemnizaciones se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan.

En relación con el artículo 75 del Código Agrario Vigente, la Suprema Corte de Justicia en fallo dictado el 8 de septiembre de 1942 (amparo 4403/941) sustentó la tesis de que los propietarios, grandes o pequeños, no tienen derecho a pedir amparo contra las resoluciones agrarias.

Al texto original de la fracción que nos ocupa, solamente se le introdujo la parte escrita con letras mayúsculas, que especifica el único caso en que un propietario tiene derecho de acudir al juicio de amparo en defensa de sus propios intereses, siempre que sus predios se encuentren en explotación; pues es lógico que de la misma manera que los ejidatarios deben obtener la más íntima convicción de que la tierra que reciben no es una donación graciosa, sino el reconocimiento de un derecho legítimo reconocido por la Revolución, y que, por tanto, deben trabajarla con todas las garantías y seguridades de quien la posee en definitiva, así también por lo que se refiere a los pequeños propietarios es necesario que éstos se entreguen a un trabajo productivo, darles seguridad de que una vez que su pequeña propiedad ha sido declarada inafectable, la Ley los protegerá plenamente.

Al efecto, expresa la Exposición de Motivos que sirvió de base a la Reforma, “es propósito del Gobierno que presido, apresurar por todos los medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedita la vía de amparo”.

Es necesario que al interponer el amparo se exhiba el certificado de inafectabilidad "que es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo, ya que la expedición de aquellos es el reconocimiento, de parte del Estado de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad".

Debe reconocerse, en forma categórica, que las afectaciones de que ocasional e ilegalmente ha sido objeto la pequeña propiedad, no fueron originadas por un acto deliberado de las autoridades, sino, en la mayoría de los casos, por deficiencias técnicas, especialmente en cuanto a la forma de proyectar los ejidos. A este factor se añade la imprecisa titulación de la propiedad, especialmente cuando se trata de predios pequeños. En efecto, es muy frecuente que los propietarios de exiguas dimensiones no tengan títulos registrados, que carezcan de planos, que a falta de escrituras se amparen con simples informaciones testimoniales, que las hijuelas correspondientes a participaciones hereditarias no se inscriban en el Registro Público, etc.

De lo expuesto en los párrafos precedentes vemos que al mismo tiempo que se protege el derecho de los pequeños propietarios, sigue en pie, como ahora, la privación del derecho de amparo para los terratenientes con objeto de que el reparto agrario pueda tener la celeridad necesaria para dotar tierras a todos los campesinos que aún carecen de ella.

Fracción XV, "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considera pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos aridas.

Se considera, asimismo como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas, en explotación, cuando se desti-

nen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequen, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que reunan los requisitos que fije la ley”.

En comparación con el texto original de esta fracción, puede verse que en su párrafo primero se introdujo la palabra “ganadera” restringiendo al alcance de las Comisiones Mixtas y de los Gobernadores locales en materia de dotación, por lo que respecta a bienes afectables. Los cinco párrafos siguientes a éste, escritos con letras mayúsculas, se adicionaron también al texto original de la fracción que se estudia. En ellos ya se define el concepto que debe tenerse para la pequeña propiedad inafectable, ya sea agrícola o ganadera, entendida en su numérica máxima extensión.

Esta fracción está reglamentada por los artículos 104, 106 y 110 del Código Agrario en vigor.

El artículo 104 citado, resulta modificado en su fracción IV, pues en la reforma que se analiza se declara inafectable también la superficie de trescientas hectáreas destinadas al cultivo de la “caña de azúcar” que no se mencionaba, por considerar que este cultivo especial “constituye un ciclo vegetativo mayor de un año”.

La fracción VI de este mismo artículo 104 que se refiere a la inafectabilidad de Parques Nacionales y zonas de reserva forestal, quedó modificado por el Decreto Presidencial de 24 de junio de 1942, publicado el 24 de julio del mismo año, que establece la condición de inafectabilidad para estos terrenos siempre y cuando su pendiente sea menor de diez por ciento, en cuyo caso sí podrán soportar afectaciones agrarias.

Cabe hacer notar que también se adicionó a este mismo artículo el Decreto Presidencial de 9 de junio de 1943 que, por motivos de

guerra, declara inafectables hasta cinco mil hectáreas de terrenos dedicados o que se dediquen en lo futuro al cultivo del "gunyule" en los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas y por el término de cincuenta años prorrogables por veinte más, siempre y cuando su cultivo y plantación sean metódicos y reúnen las características que el mismo Decreto señala.

Los artículos 106 y 110 del Código Agrario no llegaron a modificarse sino que, al contrario, el espíritu de sus textos fue agregado en la nueva redacción de la fracción XV que se ha venido comentando, en la que se incorporó, también, la modificación que se hace al artículo 114 del mencionado Ordenamiento. En efecto, este último artículo excluía de afectaciones ejidales hasta el límite de la superficie indispensable para mantener doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos; en cambio, ahora se amplía esta superficie, considerándola como pequeña propiedad ganadera, hasta el límite necesario para mantener quinientas cabezas de ganado mayor, en las mismas condiciones.

No puede expresarse numéricamente la extensión superficial que debe considerarse como pequeña propiedad ganadera, toda vez que ésta se determina en función del índice de aridez o capacidad forrajera de los terrenos, es decir, la superficie aumentará cuando la capacidad forrajera disminuya y se reducirá en caso contrario.

Regresándonos a la fracción XI del artículo 27 Constitucional, es de observarse que su inciso (b) crea un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y, por otra parte, el artículo 7 del Código Agrario indica que este Cuerpo Consultivo deberá estar integrado por nueve miembros, de los cuales dos actuarán como representantes de los campesinos.

No existen antecedentes que ilustren el porqué los legisladores aumentaron en cuatro el número de individuos que constitucionalmente debe contener el citado Cuerpo Consultivo. No obstante que la designación de ellos hecha por el Primer Mandatario, tampoco se precisa quien deberá seleccionar a los dos que actúen como representantes campesinos.

Las fracciones XII, XIII y XVI ya esbozan el procedimiento a seguir para la tramitación de las dotaciones ejidales. (14)

Cabe hacer notar que a raíz de la Ley de 6 de Enero de 1915, el procedimiento agrario tiene carácter puramente administrativo pues, con la salvedad ya consignada en la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 que estableció un doble procedimiento administrativo y judicial en los casos de restitución, el Código Agrario vigente ha conservado el administrativo en las dos vías; restitutoria y dotatoria. Estas son las dos vías ejidales que pudiéramos llamar clásicas y que tienen su origen en la época colonial. Además de las mencionadas vías tenemos la de reacomodamiento, de creación de nuevos centros de población agrícola, de inafectabilidad y otras de menos importancia que se desprenden de los preceptos del ordenamiento precedente.

La aplicación de las reformas a las fracciones X, XIX, y XV del artículo 27 Constitucional a que me he venido refiriendo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, se sujetará al Acuerdo Presidencial expedido el 12 de marzo del mismo año, que en dos puntos resolutivos dice lo siguiente:

PRIMERO.—El Código Agrario se aplicará por el que respecta a la extensión de la parcela individual en dotación de tierras, a todos los expedientes en los que ya se haya concedido, en la resolución de primera instancia, la dotación provisional.

SEGUNDO.—Se aplicará el nuevo artículo 27 de la Constitución, por lo que respecta a la extensión de la parcela individual, en todos aquellos casos en que, procediendo, no se haya otorgado la dotación provisional en favor de los núcleos de población peticionarios.

Estas disposiciones, derivadas de la interpretación que hizo el Ejecutivo de acuerdo con la facultad que le concede el artículo 362 del Código Agrario en vigor, tuvieron como fundamento las siguientes consideraciones:

Que el procedimiento dotatorio establecido en el Código Agrario, ofrece diversas dificultades en su aplicación, por las reformas de que se ha hablado; que estas dificultades obedecen a que la dotación de tierras no es un acto aislado que pueda modificarse a voluntad en el momento de dictar la resolución definitiva, sino que resulta de largo y laborioso proceso de orden técnico y, por ello, cuando el artículo 27

(14).—“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Exposición de motivos de las Reformas al Artículo 27 Constitucional de 12 de febrero de 1947.

Constitucional ordena que en lo sucesivo la extensión de la parcela individual ha de ser de diez hectáreas de riego, debe extenderse en función de este proceso técnico y de la ingerencia que tiene en él las autoridades locales y aplicarse exclusivamente a los expedientes de dotación que se inician a partir de la fecha en que entraron en vigor las reformas a fin de que se pongan en práctica desde la primera instancia y no a los expedientes en tramitación en los cuales la unidad de dotación se determinó de conformidad con el Código Agrario actual. Así pues, al ordenarse que la aplicación de las reformas se llevara a cabo en lo "sucesivo", claramente se advierte la intención de no darles efecto de retroactividad.

Por otra parte la misma Constitución establece la intervención de los Gobernadores de los Estados en la dotación de tierras, intervención que no se respetaría si se aplicase el artículo 27 Constitucional a todos los casos en los que aún no se hayan dictado resolución definitiva pero sí provisional, pues para ellos sería preciso anular las resoluciones dictadas por los mandatarios locales a fin de rehacer los procedimientos técnicos desde su origen.

Las reformas a las tres fracciones del artículo 27 que se han numerado anteriormente, precisan con toda claridad la extensión superficial que debe tener la pequeña propiedad agrícola o ganadera en sus diversos aspectos, pero al final del párrafo tercero de este mismo artículo 27, plantea un grave problema de interpretación sobre la afectabilidad de estas pequeñas propiedades como se verá más adelante.

Pero nada tan importante como el estudio del Lic. Mendieta y Núñez, acerca del defecto que adolece la parte final del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, que me permito transcribir por considerarlo interesante por las atinadas aseveraciones que sustenta el maestro. (15)

Antes que nada, trataremos de dar idea de los diferentes conceptos que se tenía sobre la pequeña propiedad:

"Desde que entró en vigor la Constitución del 17, la Comisión Nacional Agraria se tuvo que enfrentar con este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones de ejidos; pero se encontró absolutamente desorientada como lo prueban los diversos criterios sustentados

(15).—Mendieta y Núñez Lucio.— "El Sistema Agrario Constitucional". Edit. Porrúa. Méx. 1966. Pág. 200.

por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, resoluciones que fueron inspiradas por dicha Comisión.

Se sustentaron cuatro criterios:

1o.—La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución. Si tenemos en cuenta que por restitución se trata de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de tales tierras, cincuenta hectáreas, es claro que tal respeto obedece a que el constituyente consideró esa extensión como pequeña propiedad y como en líneas anteriores se había establecido el respeto para la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución.

de pequeña propiedad en estos casos era verdaderamente irónica. Afortunadamente la Corte desechó tal criterio posteriormente.

Este criterio aplicado por el Ejecutivo en varios casos ofrecía serios inconvenientes, pues no se sabía la calidad de las tierras que deberían respetarse, y es claro que en la pequeña propiedad, la extensión de la tierra debe estar relacionada con la productividad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión de cincuenta hectáreas señalada por el artículo 27, como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2o.—La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal modo que el menos extenso, será considerado como pequeña propiedad intocable.

Este criterio aceptado por el Ejecutivo en numerosas resoluciones y aún prohijado por la Corte en algunas ejecutorias, era absurdo, era tenido como pequeña propiedad, solamente porque los otros latifundios afectadas con la dotación eran más extensos. La designación

3o.—Se buscó entonces en la misma Constitución la base que sirviera para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó

haberla encontrado en la fracción (a) del párrafo XX, en la cual se establece que en cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. Esa extensión se consideró como pequeña propiedad, puesto que la misma Constitución parece protegerla; pero un cuidadoso examen del artículo 27, nos demuestra que esta disposición está relacionada con la que contiene el párrafo segundo que ordena la adopción de medidas para el fraccionamiento de latifundios. En efecto, la base fijada en el inciso (a) del párrafo XVIII, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar sus tierras, aun cuando no haya pueblos necesitados en las inmediaciones, con el solo objeto de que la propiedad quede bien repartida y para obtener la destrucción de los latifundios; en consecuencia, las extensiones fijadas en cada Estado o Territorio, se considerarán como no latifundios; pero no como pequeña propiedad, porque una extensión determinada puede ser demasiado extensa para considerársele pequeña propiedad, y sin embargo, demasiado corta para constituir un latifundio.

Por otra parte, adoptar esta base para determinar la pequeña propiedad, equivaldría a dejar en manos de los Estados la solución del problema agrario, pues algunos señalaban la extensión de diez mil hectáreas como extensión máxima susceptible de ser poseída por un solo individuo o sociedad y es claro que entonces, la mayor parte de las grandes propiedades serían consideradas como pequeñas y por lo mismo inafectables.

En este último sentido se pronunció la Corte en varias ejecutorias que sentaron jurisprudencia.

4o.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un nuevo criterio sobre la Pequeña Propiedad, entre otras, en la ejecutoria del 3 de abril de 1918, en el amparo de Salceda y Rafael G. En esta ejecutoria se dice que “en lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia”.

Consideramos errónea esta interpretación que encierra dos conceptos diferentes de pequeña propiedad. En uno se dice que es la porción de tierra que puede cultivar un campesino o una familia campesina. La vaguedad es manifiesta, pues es claro que una familia, puede cultivar más que un solo individuo, y por otra parte, no se dice

que clase de familia; si se trata de una familia de proletario del campo, o de una familia de la clase media campesina, parece que se refiere a las primeras porque enseguida se abandona el criterio de la posibilidad del cultivo por parte de la familia para establecer este otro: "o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Pero si este fuere el criterio que debe servir de base para fijar la pequeña propiedad, solamente sería considerada como tal la extensión de tierra que se señala a cada campesino como jefe de familia en las dotaciones de ejidos, es decir, que se trataría de establecer la intocabilidad de las parcelas repartidas en virtud de la Ley de 6 de enero de 1915 y de las que se siguieron repartiendo, en virtud de la propia Ley y del artículo 27. En contra de esta interpretación están los términos del propio artículo que al establecer el respeto a la pequeña propiedad sin definirla, se está refiriendo a un concepto ya conocido, no creado por la Ley, sino anterior a ella y diferente de la propiedad que resulta de la dotación, puesto que le opone como límite precisamente el respeto a la pequeña propiedad. Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontramos que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero; sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, en el concepto corriente, un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa el jornalero.

No es por lo mismo solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, porque entonces, media hectárea de tierra es una pequeña y aún cuando matemáticamente sí lo sea, en realidad el concepto de pequeña propiedad no es matemático, sino social: surge de las necesidades que puede llenar y entonces lo determina principalmente la productividad de la tierra, es decir, extensión y calidad, en razón directa de tales necesidades. Ahora bien, no son las mismas las necesidades de un jornalero y las necesidades de un campesino de la clase media, y aún la de éste varían con el medio, de tal modo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta.

Nuestra interpretación encuentra su más firme apoyo en las siguientes palabras del Lic. Molina Enríquez: "El fraccionamiento de las grandes haciendas del país comenzando por supuesto por las de la

parte de la altiplanicie interior que es llamada por los geógrafos, Mesa Central, se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la nacionalidad mexicana, porque sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales, dicha clase media, pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirva para evitar que los destinos de la nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos o en las manos destructoras de los muy pobres y de los muy incapaces”.

El fin perseguido por el Constituyente con el fraccionamiento de los latifundios, no era la creación de la propiedad mediana, porque en el párrafo tercero del artículo 27, establece como una forma de atender a la equitativa distribución de la riqueza, “el fraccionamiento de los latifundios, y el desarrollo de la pequeña propiedad”, desarrollo que no pudiendo ser en extensión, es claro que se refiere al número como consecuencia del fraccionamiento de latifundios que estatuye. Si este razonamiento no fuera suficiente, consideramos que con el fraccionamiento de los latifundios se trata de “crear una clase media numerosa y fuerte” y es indudable que esa debe tener como asiento de su fuerza económica una propiedad intocable por la reforma agraria: (a).—Porque es el resultado de la misma reforma y sería absoluto que se atacara lo que está creado y (b).—Porque no se puede fundar la fortaleza económica de una clase social sobre una propiedad que no tiene una existencia definitiva e inalterable.

Ahora bien, la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 Constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad, luego de acuerdo con el pensamiento del Constituyente, la pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina y en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esa clase social.

Durante el Gobierno del Gral. Rodríguez, fue reformado el Artículo 27 de la Constitución en varios aspectos fundamentales. Por lo que respecta a la pequeña propiedad, se mantuvo el respeto ordenado por el legislador del Constituyente; pero se estableció que solamente será respetada si es agrícola y si está en explotación.

Lejos de resolver el problema que entraña la determinación del concepto de pequeña propiedad, se vino a complicarlo, pues hacía

necesario saber que debía entenderse por pequeña propiedad agrícola y cuando estaba en explotación.

Por lo que respecta a lo que debe entenderse por pequeña propiedad y a la fracción XV del artículo 27 Constitucional reformado por el Lic. Miguel Alemán, distingue lo que debe entenderse por pequeña propiedad agrícola y por pequeña propiedad ganadera, precisando las extensiones superficiales que deben comprender cada una de ellas pero no aclara cuando debe entenderse que la pequeña propiedad está en explotación. Este es el problema de interpretación a que nos referimos en líneas anteriores, cuyo esclarecimiento debería estar consignado en el Código Agrario en vigor (1943), pero éste nada dice al respecto.

El final del párrafo tercero del artículo 27, que ha quedado intacto desde su primera reforma, dice: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Esta condición de inafectabilidad para la pequeña propiedad agrícola se encuentra refrendada en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 Constitucional reformado por el Lic. Alemán, en el que se ha agregado también que será inafectable la pequeña propiedad ganadera si ésta se encuentra también en explotación.

Los Códigos de 1934 y 1940.

"Por Decreto de 15 de enero de 1934, se crea el Departamento Agrario dependiente directamente del Ejecutivo, el cual sustituye en todas sus funciones a la Comisión Nacional Agraria". (16)

Conciente el Gobierno de la necesidad de sistematizar y dar cuerpo a toda la legislación dicentada al respecto, así como de reformarla en algunos aspectos, se promulgó el 22 de marzo de 1934, el "Código Agrario" el cual fue publicado el 12 de abril de ese mismo año.

Este nuevo ordenamiento, sostiene el mismo criterio que la Ley Bassols respecto de los núcleos de población, imponiendo sólo la condición de que su existencia debería ser anterior a la fecha de la solicitud de dotación o restitución. Preceptuaba que al mismo tiempo que se ejecutaran las Resoluciones Presidenciales, se hiciese la adjudica-

(16).—Mendieta y Núñez Lucio.— Ob. Cit. Pág. 202.

ción individual de las parcelas entre los ejidatarios, estableciendo el régimen de sucesión y previniendo que sólo serían de propiedad comunal las aguas, pastos y bosques; o aquellas tierras que por tener características peculiares en su forma de explotación, ameritasen la intervención colectiva de los ejidatarios.

Estableció solamente dos clases de tierras y superficies rígidas para las parcelas dotables: cuatro hectáreas en terrenos de riego o de temporal, o su equivalente en otras clases de tierras, las que siempre serían de cultivo o cultivables; a diferencia de la legislación anterior, en la que se señalaba a las parcelas individuales un máximo y un mínimo, con lo que las tierras podían ser áridas o cerriles.

Procuró llevar el beneficio agrario a los peones acasillados, trabajadores que sujetos a la dependencia económica de los hacendados, eran los más idóneos y los más indicados para tal efecto, incluyéndolos en los censos.

“En el punto referente a la pequeña propiedad agrícola en explotación, le dio la extensión de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad y 300 de temporal, pudiendo reducirse a una tercera parte, cuando en un radio de 7 kilómetros no hubiera tierras suficientes para dotar a un núcleo de población; se otorgó las seguridades necesarias en el capítulo de responsabilidades y sanciones de los funcionarios agrarios y se permitió a los propietarios, escoger y ubicar en cualquier momento la superficie en que quisiesen fincar su pequeña propiedad, inviolable conforme a la Constitución y mediante declaratoria del Presidente de la República, que se inscribiría en el Registro Agrario Nacional”. (17)

Establecía que los gravámenes reportados en las fracciones afectables de las fincas agrícolas, se extinguían por virtud de las Resoluciones Presidenciales y que en igual forma y proporcionalmente, quedarían extinguidos los derechos de los acreedores hipotecarios, quienes no podrían ejercitar sus acciones más que sobre la indemnización que a los propietarios pudiese corresponder.

En cuanto al régimen jurídico de los bienes ejidales, las disposiciones más importantes fueron las de atribuir la organización social y económica de los ejidatarios al Banco Nacional de Crédito Agrícola, en las zonas donde operaba dicha Institución, canalizando el crédito entre ellos a fin de asegurar una mejor explotación de la tierra; en

(17).—Martínez Báez A.— Estudio sobre el Nuevo Código Agrario en el Trimestre Económico.— Vol. I Núm. 3 Pág. 72.

su defecto el Departamento Agrario era el Organismo que debía estudiar el plan de explotación y fomento del ejido.

En materia de procedimientos simplificó grandemente las formalidades, introduciendo la innovación de aceptar hasta antes de las resoluciones, pruebas en primera y segunda instancia, respectivamente. Suprimió el plazo de diez años que se exigía para la iniciación del expediente de amplificación de ejidos, reglamentando la creación de nuevos centros de población.

Este Código fue reformado por Decreto de primero de marzo de 1937, adicionándole un artículo por el cual se trataba de dar protección a las tierras destinadas a la ganadería, declarándolas inafectables a petición de parte, por 25 años y en extensión máxima de 50,000 hectáreas siempre y cuando se cumpliesen los requisitos estipulados.

Durante los primeros veinte años a partir de la constitución, fueron entregadas a los ejidatarios según datos de la Dirección General de Estadística 10.085,863 hectáreas, correspondiendo un promedio anual de 504,293 hectáreas por ejidatarios; la repartición de tierras se intensificó en el periodo que corresponde a la Presidencia del General Lázaro Cárdenas, cuyo sexenio se alcanzaron las cifras de 17.609,139 hectáreas, o sean algo más del doble de las cifras anotadas.

El General Cárdenas trató de llevar a cabo la unificación de todos los campesinos del país, para lo cual dictó un acuerdo fechado el 10 de julio de 1935 en el que se reconocía el bajísimo nivel de vida de los ejidatarios y los obstáculos con que se había encontrado para su mejoramiento; se menciona por vez primera la conveniencia de otorgar a los campesinos seguros de vida, para enfermedades, contra accidentes de trabajos agrícolas y por la pérdida de cosecha. Se funda en esa época el Banco Nacional de Crédito Ejidal con el objeto de otorgar créditos y ayuda técnica exclusivamente a los ejidatarios; se realiza la implantación de la Reforma Agraria en la Comarca Lagunera, rica zona del país dedicada a los cultivos de la fibra blanca y del trigo, la cual estaba dominada desde principios del siglo por terratenientes dueños de inmensas fortunas.

Su pensamiento constituyó el primer paso de importancia ideológica en materia agraria al expresar que:

"...la institución ejidal tiene hoy doble responsabilidad sobre sí: como régimen social, y por cuanto que libra al trabajador del campo de la explotación de que fue objeto, lo mismo en el régimen feudal

que en el individual; y como sistema de producción agrícola, por cuanto que pesa sobre el ejido en grado eminente, la necesidad de proveer a la alimentación del país.—Dentro de nuestro sistema Agrario Constitucional, el ejido en efecto es el medio directo de satisfacer las necesidades de los núcleos de población, hasta el límite en que las tierras afectables lo permiten y constituyen para la comunidad una fuente de vida propia que libera a los habitantes de trabajar a jornal... En el campo de la economía general el ejido va siendo cada vez en mayor grado una fuente abastecedora para el consumo Nacional. El fin señalado por la Ley sólo se alcanza cuando se ha asegurado la independencia económica de los ejidatarios, al través del crédito, de la organización, de la educación y del patrocinio y consejo que durante la época inicial han de necesitar los ejidatarios para aprovechar al máximo las tierras y para desahogar su responsabilidad como productores y miembros de una colectividad Nacional...” (18)

Al poner en marcha el Plan Sexenal, en el que ocupó un lugar significativo el problema agrario, se realizó en Yucatán y Michoacán el Movimiento Revolucionario.

El 23 de septiembre de 1940 se expidió un nuevo Código Agrario que conservó la orientación del anterior, agregando sólo el capítulo sobre concesiones de inafectabilidad ganadera.

Desde el punto de vista técnico fue mejor, porque separó la parte sustentativa de la adjetiva sistematizando sus capítulos tratando en primer lugar de las autoridades agrarias y sus atribuciones; en segundo lugar los derechos agrarios y por último los procedimientos.

(18).—Gral. Lázaro Cárdenas.— Mensaje a la Nación.— Nov. 1936.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS 85 Y 252

EN LOS CODIGOS:

- a) Código de 1934.
- b) Código de 1940.
- a) Código de 1934.

Al iniciarse la década de los 30, el avance de la redistribución de la tierra a consecuencia de la aplicación de la incipiente legislación agraria y fundamentalmente merced a las presiones de los núcleos agrarios solicitantes, había demostrado la necesidad de proceder a un análisis amplio y a una reunión organizada de las diversas disposiciones que sobre la materia se encontraban diseminadas en ordenamientos de todas clases: leyes reglamentos, decretos, circulares, etc.

Este Código tiene como dejamos anotado en el capítulo anterior una importancia relevante al crear el Departamento Agrario que substituyó a la Comisión Nacional Agraria creada durante el régimen maderista en el año de 1912 y cuyas funciones se limitaron a realizar estudios técnicos que no llegaron a ponerse en práctica.

Siguiendo el camino de la Ley Bassols se reunieron en esta codificación las principales leyes, decretos y otros ordenamientos relativos a la cuestión agraria; se corrigieron deficiencias sustantivas y de procedimiento que la experiencia y un mayor estudio había venido señalando; aunque a causa de la premura con que tuvo que realizar sus trabajos, indudablemente que incurrió en errores y deficiencias como la creación de los llamados "distrito ejidales", sin embargo las experiencias posteriores merced a la aplicación del ordenamiento que estamos comentando nos permite opinar que este instrumento jurídico contribuyó considerablemente a la transformación rural de México.

Respecto de la capacidad jurídica colectiva para obtener tierras por dotación al principio solo se dijo en el artículo 21 que se reconocería "siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente", declaración que permite la formación de poblados repentinamente en los alrededores de fincas con sembradíos de frutales, magueyes, etc., promovidos por personas poco escrupulosas que utilizaron este defecto de la Legislación agraria para perjudicar y provocar críticas a la Reforma Agraria pero sa-

tisfaciendo sus intereses personales de manera transitoria, porque usufructuada una finca, levantada la "Cuadrilla volante" y se iba a asentar dentro del radio de afectación de otra finca.

La acción de acomodo empieza a esbozarse en el artículo 134, fracción III que ordena la formación de padrones especiales a fin de instalar los campesinos que queden sin tierras..." en las parcelas de los ejidos donde sobran tierras", esta acción se explica en forma lógica, no habiendo tierras en los alrededores del ejido para ampliarlo, los campesinos con derechos a salvo podrán colocarse en ejidos vecinos que tengan parcelas vacantes.

Muy importante resulta también, la creación de nuevos centros de población agrícola que se llevaban a cabo "cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, no haya tierras afectables de buena calidad"; los individuos con derechos a salvo debían ser veinte como mínimo" y "el Departamento Agrario designará el personal técnico necesario para que estudie la ubicación del nuevo centro de población". Esto permaneció casi sin aplicarse por muchos años, hasta que cobra importancia como única forma de continuar efectuando el reparto de tierras y la colección de los campesinos con derechos a salvo.

Después de las referencias hechas al Código de 34 pasaremos al análisis de los artículos base de éste trabajo apareciendo con distinta redacción en nuestra opinión en algunos aspectos mejor que en el Código vigente.

Veamos al efecto lo que nos dice el artículo 58 del Código de 34 que corresponde al 85 del actual: "Cuando los predios afectables no cuenten con tierras de cultivo o cultivables en extensión suficiente para cubrir las necesidades del poblado solicitante, se concederán en dotación las tierras de que pueda disponer, respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación. En este caso se considerará con derecho a parcela en el ejido, solamente a los individuos cuyas necesidades queden satisfechas con las tierras disponibles, formándose con el resto un nuevo centro de población agrícola, en el lugar que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las disposiciones relativas de este Código.

La selección de los individuos que deban permanecer en ejido, será hecha por la Comisión Agraria Mixta, escogiendo de entre los

que tengan mayor arraigo y urgencia de tierras, sorteándolos en caso necesario". (19)

Consideramos que desde nuestro primer Código Agrario existe un grave error en la redacción de éste artículo pues la selección de individuos con derecho a parcela quedaba al arbitrio de la Comisión Agraria Mixta y dicho órgano no podía tener capacidad para seleccionar a individuos de quienes solo tenía conocimiento, porque formaban parte del núcleo de población solicitante es decir, les conocía como unidad de grupo, no obstante que el Código de la materia, en numerosos artículos trata de rodear al miembro individual de la institución ejidal con una serie de garantías y medidas tutelares tanto en lo relativo a la parcela o unidad de dotación como en lo que se refiere al aprovechamiento de bienes colectivos. Por lo menos en términos ideales, frecuentemente trastornados por la realidad el ejidatario no es un átomo dentro de la institución ejidal, y por lo tanto su voluntad debería constituir un elemento fundamental para integrar las decisiones de la Asamblea General y como individuo posee recursos administrativos y medios penales para hacer respetar sus derechos.

No estando dentro del ejido la mencionada Comisión Agraria Mixta, desconoce quienes son los campesinos que tienen mayor arraigo o urgencia de tierras ya que como dijimos anteriormente, la Comisión Agraria Mixta se encuentra fuera del ejido y por lo tanto repetimos desconoce los problemas y las necesidades que existen entre los ejidatarios.

La selección de los individuos con derecho a parcela deberá ser hecha por los mismos ejidatarios reunidos en Asamblea General, ya que ellos son los que realmente saben quien tiene mayor arraigo o urgencia de tierras.

Por nuestra parte estimamos benéfico, que cuando las tierras disponibles no cubran las necesidades de los individuos con derecho a parcela, se forme con los ejidatarios con derechos a salvo y que no obtuvieron tierras en el reparto de la unidad de dotación un nuevo centro de población agrícola para que no pierdan sus derechos y pueda dárseles más tarde una parcela.

A reserva de penetrar en la medida de nuestras posibilidades en un análisis del artículo 252 de nuestro primer Código estudiaremos si la contradicción existente en el actual Código tiene una base

(19).—Fabila Manuel.— Ob Cit. Pág. 581.

histórica jurídica, tratando de establecer cronológicamente antecedentes de la ya tantas veces mencionada contradicción.

El Artículo 76 del Código Agrario de 1934, que habla del contenido de las resoluciones presidenciales nos dice:

“Las Resoluciones Presidenciales Contendrán:

a).—Los resultados y considerandolos en que se informen y funden;

b).—Los datos relativos a las pequeñas propiedades agrícolas en explotación que se hubieren determinado durante la tramitación de los expedientes;

c).—Los puntos resolutivos, que deberán fijar con toda precisión las tierras y aguas que, en su caso se consedan, y la cantidad con que cada una de las fincas afectables deba contribuir para la dotación; y

d).—Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes, no podrán ser modificados sino en los casos expresos del artículo 141 y sus correlativos”. (20)

En realidad en éste artículo existen pocos cambios con el actual pero lo determinante e importante para el trabajo que nos ocupa es que ciertamente la interpretación que a nuestro juicio merece NO EXISTE en el contenido de éste artículo la contradicción que en la actualidad nos preocupa entre los ya mencionados artículos, por lo cual pasaremos al comentario del Código de 1940.

b) Código de 1940.

No podemos evitar una referencia aunque sea somera del Código en cuestión, como ya dijimos anteriormente éste Código se expidió el 23 de septiembre de 1940, y aunque conservó la orientación del anteriormente, técnicamente fue mejor, porque separó la parte sustantiva de la adjetiva, sistematizando sus capítulos, tratando en primer lugar de las autoridades agrarias y sus atribuciones; en segundo lugar, los derechos agrarios y por último, los procedimientos agrarios, agregando solo el capítulo sobre concesiones de inafectabilidad ganadera.

(20).—Fabila Manuel.— Ob. Cit. Págs. 585 y 586.

En la terminología legal, para los efectos de dotación se sustituye la palabra parcela, por la de "unidad normal de dotación".

En lo que se refiere al procedimiento agrario, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

Finalmente, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, se distinguen entre autoridades y órganos, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

Después de la referencia que hemos hecho de éste Código entramos a analizar el contenido del artículo 92 del Código a referencia y que es el que corresponde al 85 del Código vigente, dicho artículo se encuentra en el Capítulo I, de la Dotación de Tierras y Aguas.— Sección Tercera y que a la letra dice:

“Cuando los predios declarados afectables para fines dotatorios, no cuenten con tierras de cultivo o cultivables en extensión suficiente para cubrir las necesidades del poblado solicitante, se concederá en dotación las tierras de que se pueda disponer respetando la propiedad inafectable.

En este caso se considera con derecho a la unidad normal de dotación en el ejido, solamente a los individuos cuyas necesidades queden satisfechas con las tierras disponibles, formándose con el resto un nuevo centro de población agrícola en el lugar que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las disposiciones relativas de este Código o acomodándose en las unidades normales de dotación, en los ejidos que por cualquier circunstancia tuvieren sobrantes, o en las tierras excedentes de restituciones, a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 208.

La selección de los individuos que deban permanecer en el ejido, se hará por la Comisión Agraria Mixta, prefiriendo a los de cada uno de los grupos que en seguida se enumeran:

I.—Los jefes de hogar con familia a su cargo mayores de 35 años;

II.—Las mujeres con familia a su cargo y con derechos agrarios;

III.—Los solteros nativos del núcleo de población mayores de 50 años;

IV.—Los jefes de hogar no incluidos en la fracción I; y

V.—Los demás solteros que figuren en el censo.

Cada grupo excluye al que le sigue en orden de enumeración. De cada grupo se preferirá a los de más edad y, en igualdad de condiciones, a los de mayor tiempo de vecindad". (21)

Con la simple lectura de éste artículo notamos que sigue los mismos lineamientos que el Código de 34 respecto de los ejidatarios que no hayan alcanzado unidad de dotación, es decir que se forme con ellos un nuevo centro de población agrícola.

Ahora bien creemos contiene éste Código un avance, en lo referente "que en los sobrantes de unidades de dotación, o en las tierras excedentes de restituciones se acomoden a los ejidatarios que por cualquier causa no hayan alcanzado unidades de dotación en un núcleo de población solicitante; esto lo consideramos como una medida necesaria y justa puesto que en lugar de formar un nuevo centro de población agrícola iniciando un procedimiento largo y tedioso es mejor que se les facilite el camino para la obtención de su parcela, sin los engorrosos trámites que en contadas ocasiones llegan a manos de las autoridades correspondientes.

Efectivamente en las disposiciones de éste artículo, la selección de individuos que deban permanecer en el ejido sigue estando a cargo de la Comisión Agraria Mixta, cayendo con ello en el mismo error que el Código de 1934, pero presentando un progreso técnico al hacer una enumeración de los ejidatorios preferentes, la cual es como sigue:

I.—Los jefes de hogar con familia a su cargo mayores de 35 años;

II.—Las mujeres con familia a su cargo y con derechos agrarios;

III.—Los solteros nativos del núcleo de población mayores de 50 años;

IV.—Los jefes de hogar no incluidos en la fracción I; y

V.—Los demás solteros que figuren en el censo".

En tales condiciones se debe seguir ese orden de preferencias como lo señala el Código, dando en su último párrafo las bases para

(21).—Fabila Manuel.— Ob. Cit. Págs. 718 y 719.

que en el mismo orden se prefiera a los que llenen determinados requisitos: "Cada grupo excluye al que le sigue en orden de enumeración. De cada grupo se preferirá a los de más edad y, en igualdad de condiciones, a los de mayor tiempo de vecindad".

El avance y el progreso de nuestro Código actual, nulifican ya la competencia de la Comisión Agraria Mixta para seleccionar al ejedatario con derecho a unidades de dotación y dándole un orden de preferencias perfectamente delimitado, que es el siguiente:

- I.—Campesinos mayores de 35 años, con familia a su cargo;
- II.—Mujeres campesinas, con familia a su cargo;
- III.—Campesinos hasta de 35 años, con familia a su cargo;
- IV.—Campesinos mayores de 50 años, sin familia a su cargo; y
- V.—Los demás campesinos que figuren en el censo".

Del párrafo normativo transcrito se desprende que se debe de respetar de acuerdo con la ley el orden establecido, aún cuando encierra en el error de no hacer mención específica de los campesinos que están dentro del núcleo de población y que no alcancen tierras, aludiendo que: "Sólo quedarán sus derechos a salvo", en éste aspecto nos parece correcta la interpretación dada por el Código de 1940 o sea aquella que: "los individuos que no alcancen tierras podrán formar un nuevo núcleo de población o serán acomodados en los ejidos donde haya sobrantes de tierras."

Por otro lado y siguiendo el orden cronológico establecido, nos referimos al artículo 225 del código de 1940 equivalente al 252 del Código vigente, el cual dispone que:

"Las resoluciones presidenciales contendrán:

- I.—Los resultados y considerandos en que se informen y funden;
- II.—Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y los relativos a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y que estén localizadas en el plano de conjunto que se haya levantado;
- III.—Los puntos resolutivos que deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que, en su caso, se concedan y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya para la dotación y, además, los datos que señala el artículo 203 de este Código; y

IV.—Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados sino en los casos expresados en el artículo 165". (22)

Como puede observarse de su lectura de éste artículo en el Código de 1940 NO CONTIENE la contradicción en que cae nuestro Código actual con el artículo 85.

Después de lo anteriormente dicho de los artículos 85 y 252 en los Códigos de 1934 y 1940, estimamos que no contienen disposiciones expresas sobre:

Artículo 85.—... **"La determinación de los individuos que deban ser beneficiados, se hará en asamblea general, de acuerdo con lo que el mandamiento o la resolución ordenen,, por la Comisión Agraria Mixta al otorgarse la posesión provisional y por el Departamento Agrario al ejecutarse la resolución definitiva, y en ambos casos se dejarán a salvo los derechos de los individuos no beneficiados"**.

Artículo 252.—... **"IV.—Las unidades de dotación que pudieran constituirse, las superficies para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo..."**

Notamos que es aquí únicamente en donde existe contradicción ya que los códigos anteriores no contenían los párrafos transcritos.

Siendo patente la contradicción existente entre ambos artículos del Código actual; hasta aquí solamente señalaré dicha contradicción para ampliarla y analizarla en el próximo capítulo.

CAPTULO III

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 85 Y 252.

- a) **Crítica al artículo 85.**
- b) **Crítica al artículo 252.**
- c) **Relación y contradicción entre ambos artículos.**
- d) **Proposición para solucionar la manifiesta contradicción.**

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 85 Y 252.

La Legislación Agraria es uno de los problema más serios conque se ha venido enfrentando el gobierno emanado de la Revolución y sexenio con sexenio éste problema se agudiza principalmente debido a la falta de una legislación precisa que pueda llenar los anhelos de la gente del campo acorde con las necesidades del país.

El primer Código Agrario que se hizo con la mejor intención de favorecer a los campesinos, quienes fueron los que hicieron y dieron el triunfo a la Revolución, no llenó las ansias, ni conjugó los intereses de gobierno, campesinos y hacendados.

Si con mirada retrospectiva hacemos un balance de la situación prevaleciente en el campo en el año de 1910, encontramos que antes de iniciarse el movimiento armado, los campesinos eran unos parias que vivían en las haciendas como siervos o esclavos del amo.

Toda esta situación que a grandes rasgos hemos esbozado la tuvieron presente al triunfo de la Revolución los constituyentes de 17, pero no obstante sus buenas intenciones no pudieron lograr que el Código Agrario que de la Constitución emanara, hiciera patente y realidad los anhelos y los principios por los cuales los campesinos se fueron a la lucha.

El primer Código Agrario se hizo con la premura que el momento exigía; las reformas que a éste Código se hicieron agudizaron aún más el problema agrario y es por ésto que en el presente podemos decir que el actual Código es obsoleto y ambiguo, siendo esto palpable entre muchos otros casos en los artículos 85 y 252, donde es notoria la contradicción existente entre ambos; pues sin base alguna que lo justifique ni histórica, ni jurídicamente introduce un verdadero problema para el ejidatario que se encuentra ante una situación que no le ofrece ninguna seguridad frente a un problema insalvable de derecho, no existiendo camino alguno para que el verdadero ejidatario ten-

ga la plena confianza y el apoyo que debería darle nuestro Código como producto de la Reforma Agraria y como complemento del pensamiento Revolucionario, es decir que el campesino cuente con todas las facilidades gubernamentales para entrar en posesión de un pedazo de tierra que le sirva para el sostenimiento de su familia, dándole así medios suficientes para superarse económica, social y culturalmente.

a) Crítica al artículo 85.

El Artículo 85 dispone que:

“En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables susceptibles de afectación para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos con derecho, las unidades de dotación disponibles se concederán de acuerdo con el siguiente orden de preferencias:

- I.—Campesinos mayores de 35 años, con familia a su cargo;
- II.—Mujeres campesinas, con familia a su cargo;
- III.—Campesinos hasta de 35 años, con familia a su cargo;
- IV.—Campesinos mayores de 50 años, sin familia a su cargo; y
- V.—Los demás campesinos que figuren en el censo.

Cada grupo excluye al que lo sigue en el orden establecido, y de cada grupo se preferirá a los de más edad y en iguales condiciones a los que tengan mayor tiempo de vecindad en el núcleo de población.

La determinación de los individuos que deban ser beneficiados, se hará en asamblea general, de acuerdo con lo que el mandamiento o la resolución ordenen, por la Comisión Agraria Mixta al otorgarse la posesión provisional y por el Departamento Agrario al ejecutarse la resolución definitiva, y en ambos casos se dejarán a salvo los derechos de los individuos no beneficiados”.

Volviendo al Código de 40 insistimos en que tiene una mejor técnica y redacción respecto de este artículo, porque le facilita al campesino la obtención de tierras sin entrar en trámites engorrosos; como es la formación de un nuevo núcleo de población con aquellos individuos que no hayan alcanzado una unidad de dotación; al decirnos que si existen ejidos en los cuales haya sobrantes de unidades de dotación se repartan entre los campesinos de otros núcleos de población solicitante que carezcan de tierras y que por tanto no

hayan podido dotar a todos los campesinos censados; misma aseveración que se hace en el Código de 34 y que nuestro Código actual no contiene.

El Artículo 85 actual sólo nos dice en su párrafo último, "que se dejarán a salvo sus derechos"; pero no ofrece ninguna solución para que el campesino no beneficiado obtenga dentro de un futuro próximo la unidad de dotación que le corresponde, es decir, deben nuevamente reunirse los ejidatarios para que formen un nuevo núcleo de población y eleven una solicitud a las autoridades competentes.

Es incongruente asimismo este artículo en su primer párrafo diciendo: "En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables susceptibles de afectación para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos con derecho, las unidades de dotación disponibles se concederán. . ."

Es decir, al iniciar la lectura de este artículo parece que va a referirse a lo que debe hacerse cuando no haya tierras disponibles, creemos que una mejor redacción sería diciendo simplemente: "Las unidades de dotación disponibles susceptibles de reparto se considerarán de acuerdo con el orden de preferencia establecido"; sin hacer mención de las tierras no disponibles, no viniendo al caso ya que en la parte final de dicho artículo deja a salvo los derechos de los individuos no beneficiados.

b) Crítica al artículo 252.

Después de nuestra interpretación al artículo 85, pasamos a estudiar el precepto relacionado que nos ocupa dejando establecido la crítica y pasar posteriormente a la relación y contradicción existente entre ambos artículos.

Artículo 252.—"Las resoluciones presidenciales contendrán:

- I.—Los resultados y considerandos en que se informen y funden;
- II.—Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;
- III.—Los puntos resolutivos, que deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas, que en su caso, se concedán, y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;

IV.—Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo y;

V.—Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código.”

Este artículo como mencionábamos en hojas anteriores, tiene muy pocos cambios con los Códigos anteriores y lo que advertimos a parte de la contradicción con el 85 es en su parte final al decirnos que: “los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código;” en primer lugar nos parece inadecuada la medida de que no pueden estos planos ser susceptibles de errores al estarse elaborando, si una medida está mal tomada o mal dada, este error se va sucediendo por las distintas fases que atraviesa el procedimiento y que en el momento de la ejecución surge de una manera insalvable no encontrando ningún procedimiento jurídico apegado a derecho por lo cual se pueda remediar, entendemos el espíritu del legislador al reglamentar esta disposición y sabemos que tiene como fin la protección del campesino, pero viéndolo desde el punto estrictamente real esta misma protección le ata de manos al impedir cualquier procedimiento para modificar dichos planos; cosa que nos parece inconstitucional, pues no le deja camino jurídico a seguir, ya que hay imposibilidad legal para introducir cualquier modificación, así lo ha resuelto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias dictadas en juicio de garantías promovidos por núcleos de población ejidal tratando de modificar planos proyectos que no han sido ejecutados, llegando a considerar que dichos planos proyectos forman parte de la resolución presidencial y por tanto, son inmodificables; lo que debería hacerse en este caso es aceptar las reformas o modificaciones siempre y cuando se hicieran conforme a una consulta previa.

Ahora bien, esta fracción tiene algunas excepciones contenidas en el mismo Código como es la permuta de tierras ejidales que pueden hacer los núcleos de población entre sí o con particulares; y aún cuando deben ser decretados por el Ejecutivo Federal al realizarse

la permuta necesariamente resultan modificados los planos de ejecución y las localizaciones, ya sea segregando las superficies que entrega o agregando las que recibe.

Una solución para este problema sería que la mencionada fracción formara parte de un artículo por separado y quedara en la siguiente forma: "Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación o de permuta de terrenos ejidales decretada en los términos de este Código".

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados cuando sean expresión real del contenido de la Resolución Presidencial.

De donde resulta que cuando los planos de ejecución aprobados no contengan estrictamente lo mandado a afectar por la Resolución Presidencial, sino que incluyen propiedades no comprendidas en dicha Resolución, entonces si puede modificarse los planos de ejecución para ponerlo acorde con la propia resolución presidencial, ya que de lo contrario los planos de ejecución aprobados o las localizaciones, que comprendan terrenos a los cuales no se refiere la resolución presidencial, están modificando el contenido de la resolución presidencial que de acuerdo con el artículo 27 constitucional y el 33 del Código Agrario son inmodificables.

De todo lo expuesto se deduce que la parte in fine del artículo 252 se está refiriendo al supuesto general de que el plano y la resolución son una misma expresión de los terrenos afectados. Cuando es así, no hay ninguna objeción que hacer y estamos conformes con la jurisprudencia de la Corte, pero como esto no sucede siempre como en los casos que anotamos de exclusión de terrenos afectados e inclusión de terrenos no afectados en que forzosamente debe modificarse el plano para incluir lo que debe incluirse.

e) Relación y contradicción entre ambos artículos

El problema que nos atañe y que consideramos de primordial importancia, tal como lo hemos esbozado anteriormente, es la contradicción existente en los artículos 85 y 252 del Código de la materia.

Respecto del artículo 85 es el contenido de el último párrafo que establece: "La selección de los beneficiarios y de los que deben quedar con sus derechos a salvo, se debe hacer al ejecutarse la reso-

lución definitiva"; en el 252 en su fracción IV, nos dice: "Las resoluciones presidenciales dotatorias deberán incluir el número y nombres de los individuos dotados y de aquellos cuyos derechos deben quedar a salvo.

Esto nos parece incongruente aún cuando se tenga a la mano la lista de el censo del núcleo de población solicitante y con ello se haga la designación de parcelas correspondientes a cada individuo siguiendo el orden de preferencias establecido por el artículo 85, no nos parece adecuado porque el cuerpo técnico que hace esta designación carece de capacidad para saber que individuo es el que debe recibir la parcela porque nunca ha estado en contacto con ellos y no sabe de sus necesidades materiales ni del arraigo y vecindad que cada uno de ellos tiene en el núcleo de población solicitante y así por ejemplo se puede dar el caso que un campesino mayor de 35 años con familia a su cargo que tenga mayor tiempo de vecindad en el núcleo de población sea desplazado por otro campesino en igualdad de condiciones, pero con menor tiempo de vecindad en dicho poblado, este ejemplo es sólo para hablar de errores técnicos a que llegamos si se contiene en las resoluciones presidenciales el nombre de los individuos dotados, más tarde al ocuparnos del artículo 252 citaremos otros errores que nos acarrea esta contradicción.

De nuevo insistimos que es necesaria indubitablemente la reforma de la fracción IV del artículo 252, siendo la que decae en el error antes señalado no debiendo incluir: "el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo", ni aún como hacíamos referencia en páginas anteriores, teniendo el censo a la mano, pues estos censos en la realidad adolecen de muchos defectos y pueden ser hasta cambiados y falseados por personas inmorales, es decir, que en lugar de poner el nombre de los verdaderos ejidatarios que constituyen el núcleo de población solicitante aparecen otros que no existen, sino en la imaginación de la gente que los falsifica, para posteriormente especular con las parcelas y cuando no son falsos, las personas que aparecen en esos censos no reúnen los requisitos indispensables de vecindad, requerido por el Código; trayendo estos censos en muchas ocasiones raíces de fondo político como lo fue la aparente lucha intergremial de la C.N.C. y U.G.C.O.M., en Cananea con el reparto de el latifundio, lo cual hizo que se precipitara la entrega del mencionado latifundio a los ejidatarios que aparecieron en los censos

levantados con personas señalados como sujetos de derechos a salvo trayendo como consecuencia que en sus listas se incluyeran a personas que nunca se habían dedicado a la agricultura, sino a otras actividades tales como choferes, cantineros, albañiles, mineros, etc.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, cabe señalar que al hacer entrega el Presidente en aquel entonces Lic. Adolfo López Mateos, en el rancho denominado "Los Martínez" A LOS PRESUNTOS EJIDATARIOS, únicamente se presentaron 585 de los 853 campesinos censados; no siendo este el único caso en que los censos han sido alterados, privando así a los verdaderos ejidatarios de los derechos que legalmente han adquirido con una maniobra fraudulenta como es la mencionada líneas arriba.

d) Proposición para solucionar la manifiesta contradicción

Creemos que debe prevalecer el artículo 85 sobre el 252 al hacer la designación de los beneficiados mencionando que dicha selección se debe hacer en Asamblea General y esto es más justo y equitativo, porque estando todos los individuos interesados presentes se puede llevar a cabo el reparto viendo material y realmente las necesidades de cada uno de ellos y determinando en esta forma quienes son los que verdaderamente deben poseer la unidad de dotación que se va a otorgar; es decir, se ve el problema no desde un gabinete de estudio, sino en la realidad misma prevaleciendo siempre el orden de preferencias que menciona el artículo 85 y el buen criterio imperante tanto en la Comisión Agraria Mixta al otorgarse la posesión provisional, como el criterio del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al ejecutarse la resolución definitiva coadyuvado siempre y esto es lo importante por la Asamblea General de ejidatarios, que estarán dispuestos a señalar los errores existentes, siendo para ellos de capital importancia la efectiva y buena distribución que de la tierra se haga.

Es importante también una reforma sobre las necesidades requeridas para la formación de los núcleos de población sobre todo en el aspecto del censo, pues es la única constancia que tienen las oficinas técnicas para llevar a cabo un control cuantitativo de los individuos que integran cada núcleo de población.

Es preciso pues para una verdadera Reforma Agraria, que es lo que se persigue siempre dentro de los lineamientos jurídicos, que

se lleve a cabo en forma adecuada a la realidad del campesinado la importantísima tarea del reparto de tierras, se suprima la multicada fracción IV del artículo 252 y que quede imperando el artículo 85 siendo en realidad el que ofrece una mejor solución al problema que nos ocupamos en el presente trabajo.

CONCLUSIONES

- 1.—Fue nuestra Revolución de 1910, la que abriera un horizonte a nuestro problema agrario, que cristalizara en la Ley de 6 de enero de 1915 y en nuestra Constitución de 1917, inspirándose en el propósito de satisfacer las legítimas aspiraciones de la clase campesina, distribuyendo equitativamente la tierra y la riqueza.
- 2.—La Reforma Agraria ha sido usada como bandera por los distintos regímenes políticos que nos han gobernado y a más de medio siglo de su inicio aún no se han cumplido sus principales fines, como son la plena realización de la justicia social y la integración de la clase campesina como un verdadero poder económico.
- 3.—La legislación derivada del Artículo 27 Constitucional, fue evolucionando a la vez que al derecho de dotación lo fue reglamentando en forma más precisa y con los avances que las exigencias reales ameritaban, provocando a veces, el reparto acelerado de la tierra.
- 4.—Las Comisiones Agrarias Mixtas que han sido factor determinante dentro de la Reforma Agraria y más concretamente en el reparto de tierras por la intervención que han tenido a través de nuestros distintos códigos tendrán que actualizarse mediante una reestructuración definiendo la posición que deba tener.
- 5.—En el problema que tratamos en este trabajo a nuestro criterio debe prevalecer el artículo 85 sobre el 252, pues es el que le ofrece al campesino mayores seguridades en cuanto a la efectividad del reparto de tierras.
- 6.—Como consecuencia lógica de la conclusión anterior, debe desaparecer el último párrafo de la fracción IV del artículo 252 por que no ofrece la garantía de que sea al verdadero ejidatario a quien se le dote de tierras, ya que al incluir en la Resolución Presidencial el número y nombre de los campesinos que tienen

- Alcerreca, Luis G. Ing.—“Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942.”
- Bassols, Narciso.—“La Nueva Ley Agraria”.
- Cárdenas, Lázaro Gral.—“Mensaje a la Nación”. Nov. 1936.
Código Agrario de 1934.
Código Agrario de 1940.
Código Agrario de 1942.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- Chávez P. de Velázquez Martha.—“El Derecho Agrario en México”.
- Chevalier Francois.—“La Formación de los Grandes Latifundios en México”.
- De la Peña, Moisés.—“El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México”.
- Fábila Manuel.—“Cinco Siglos de Legislación Agraria”. Tomo Primero. (1493-1940).
- Gómez, Marte R.—“La Reforma Agraria en México”. “Su Crisis durante el Período 1928-1934”.
- Manzanilla Schaffer Victor.—“La Reforma Agraria”.
- Martínez, Báez A.—“Estudio sobre el nuevo Código Agrario en el Trimestre Económico”. Vol. I.
- Mendieta y Núñez Lucio y Luis G. Alcerreca.—“Un anteproyecto de nuevo Código Agrario”.
- Mendieta y Núñez Lucio.—“El Sistema Agrario Constitucional”. México y la Cultura.—Secretaría de Educación Pública.
- Molina Enríquez Andrés.—“Los Grandes Problemas Nacionales”.
- Molina Enríquez Andrés.—“La Revolución Agraria de México”.

Rouaix, Pastor.—“Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917”.

Silva, Herzog Jesús.—“El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria”. Exposición y Crítica.

Tomado del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II.

Vázquez Alfaro Guillermo.—“La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana”.

Vázquez Alfaro Guillermo.—“Estudios Agrarios Mexicanos”.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1).—Silva, Herzog Jesús.—“El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica”.— Fondo de Cultura Económica, México 1959. Pág. 233.
- (2).—Mendieta y Núñez Lucio.—“El Problema Agrario de México”.— Edi. Porrúa. Méx. 1959. Págs. 156 y 157.
- (3).—Enriquez Molina Andrés.—“La Revolución Agraria de México”. Libro V. Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y y Etnografía. Méx. 1936. Pág. 142.
- (4).—Fabila Manuel.—“Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”. Tomo Primero; (1493-1940); Talleres de Industrial Gráfica, S. A., Mex. 1941. Págs. 270 y Sigs.
- (5).—Fabila Manuel.—Ob. Cit. Págs. 280 y Sigs.
- (6).—Fabila Manuel.— Ob Cit. Págs. 400 404, 406, 410, 412, 414 y 419.
- (7).—Chávez P. de Velázquez Martha.—“El Derecho Agrario en México”. Edit. Porrúa. Méx. 1964. Pág 234.
- (8).—Mendieta y Núñez Lucio.— Ob. Cit. Pág. 210.
- (9).—Mendieta y Núñez Lucio.— Ob. Cit. Pág. 211.
- (10).—Chávez P. de Velázquez Martha.— Ob. Cit. Pág. 240.
- (11).—Rouaix, Pastor.—“Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917”.— Puebla, Pue. 1945. Págs. 46 y 47.
- (12).—Tomado del iDario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II.— Imprenta Cámara de Diputados. Méx. 1922.
- (13).—Rouaix, Pastor.—Ob. Cit. Pág. 135 y 136.
- (14).—“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Exposición de motivos de las Reformas al Artículo 27 Constitucional de 12 de febrero del1947.
- (15).—Mendieta y Núñez Lucio.—“El Sistema Agrario Constitucional”. Edt. Porrúa. Méx. 1966. Pág. 200.
- (16).—Mendieta y Núñez Lucio.— Ob. Cit. Pág. 202.
- (17).—Martínez Báez A.— Estudio sobre el Nuevo Código Agrario en el Tri mestre Económico.— Vol. I Núm. 3 Pág. 72.
- (18).—Gral. Lázaro Cárdenas.— Mensaje a la Nación.— Nov. 1936.
- (19).—Fabila Manuel.— Ob Cit. Pág. 581.
- (20).—Fabila Manuel.— Ob. Cit. Págs. 585 y 586.
- (21).—Fabila Manuel.— Ob. Cit. Pégs. 718 y 719.
- (22).—Fabila Manuel.— Ob. Cit. Pág. 754.