



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS COMITES  
PARTICULARES EJECUTIVOS Y LOS  
COMISARIADOS EJIDALES.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

JUAN FELIPE FUENTES PRADO

México, D. F.

1976



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.

A LA MEMORIA DE MI PADRE.

EL SR. DR. JUAN R. FUENTES M.

(Q.E.P.D.) CON LA SATISFACCION  
DE VER REALIZADOS SUS MAS CA--  
ROS ANHELOS.

---

A MI MADRE.

LA SRA. DOÑA MA. DEL SOCORRO  
PRADO VDA. DE FUENTES.

CON VENERACION Y CARIÑO POR  
SU INQUEBRANTABLE FE EN LA  
CONSECUION DE ESTOS LOGROS.

---

A MI HERMANA.

LA SRITA. PROFESORA.

MA. ROSA FUENTES PRADO.

CON TODO CARIÑO POR SU  
DECIDIDO ESTIMULO.

---

A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO Y DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO CON RECONOCIMIENTO Y ADMIRACION. POR SUS VALIOSAS APORTACIONES.

---

EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA -  
U. N. A. M. Y CON LA AUTORIZACION-  
DEL DIRECTOR DEL MISMO, LICENCIADO  
ESTEBAN LOPEZ ANGULO, SE ELABORO -  
LA PRESENTE TESIS BAJO LA DIREC- -  
CION DEL SEÑOR LICENCIADO SALVADOR  
ARCEO MAGALLON, PROFESOR ADJUNTO -  
DEL PROPIO SEMINARIO.

---

## S U M A R I O

## C A P I T U L O I

## "ETAPA HISTORICA DEL DESARROLLO AGRARIO EN MEXICO".

- 1.- Antecedentes.
- 2.- México Autóctono, Generalidades.
- 3.- La Colonia.
- 4.- La Independencia.
- 5.- La Revolución de 1910.

## C A P I T U L O II

## "PRIMERAS DISPOSICIONES DE CONTENIDO AGRARIO".

- 1.- Ley de 6 de Enero de 1915.
- 2.- Circulares de la Comisión Nacional Agraria.
- 3.- La Constitución de 1917.

## C A P I T U L O III

## "INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AGRARIA".

- 1.- El Artículo 27 Constitucional en su Fracción XI Incisos d) y e) respectivamente.
- 2.- Antecedentes del "Comité Particular Ejecutivo".
- 3.- Antecedentes del "Comisariado Ejidal".
- 4.- Disposiciones diversas, relativas a Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares de Contenido - - Agrario.

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

## "EL CODIGO AGRARIO DE 1934"

- 1.- Antecedentes Generales.
- 2.- Las Autoridades Agrarias.
- 3.- Principales Características que definen al "Comité Ejecutivo Agrario".
- 4.- Caracteres Esenciales que configuran la personalidad del "Comisariado Ejidal".

## C A P I T U L O V

## "EL CODIGO AGRARIO DE 1940"

- 1.- Sus Antecedentes.
- 2.- Autoridades Agrarias Correspondientes.
- 3.- Caracteres Elementales que conforman al "comité Ejecutivo Agrario", en relación a lo estipulado en el Código Agrario de 1934.
- 4.- Factores Esenciales que caracterizan al "Comisariado Ejidal". Con atribuciones determinadas en relación a las establecidas en el Código -- Agrario de 1934.

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

## "EL CODIGO AGRARIO DE 1942".

- 1.- Antecedentes Generales.

- 2.- Diferencias existentes entre "Autoridades y - Organos Agrarios".
- 3.- Aspectos sobresalientes en la evolucion de los "Comités Ejecutivos Agrarios".
- 4.- La Capacidad Individual como factor determi-- nante en materia Agraria.
- 5.- Caracteres fundamentales que integran el desa-- rrollo de los "Comisariados Ejidales".

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

## "LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".

- 1.- Sus Antecedentes respectivos.
- 2.- Factor Evolutivo respecto a los "Comités Par-- ticulares Ejecutivos", en relación al Código Agrario de 1942.
- 3.- La Capacidad Individual como antecedente en - materia Agraria.
- 4.- Desarrollo Comparativo del "Comisariado Eji-- dal" en relación al Código Agrario de 1942.

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

- 1.- Conclusiones.
- 2.- Bibliografía.

"INTRODUCCION"

## "INTRODUCCION"

A manera de prólogo:

En la presente exposición, se plantea el desarrollo de un tema cuya virtual realización, -- previene ser la culminación de una serie de esfuerzos programados a lo largo de muchas jornadas, encaminadas a dar cima a una pléyade, de las que algunas se encuentran plasmadas a partir de las diversas etapas que motivan este recorrido. Toda vez, que se inaugura un capítulo por demás interesante y asaz complejo, operado bajo un criterio metodológico que responde en cierta medida, a un propósito orientado implícitamente a configurar la temática jurídica de la que arranca una tesis profesional. De tal suerte, que resultaría ocioso pretender agotar un tema de suyo tan dilatado como -- puede ser el objetivo a sancionar en la tesis de referencia. Por lo que entraña al tema en cuestión, éste se sustenta bajo el rubro de: "El Estudio Comparativo de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados Ejidales". A tal efecto, dicha moción comporta propiamente analizar desde un punto de vista jurídico, a las Autoridades Agrarias o Ejidales tomando en consideración entre otras como punto de partida, al conjunto de disposiciones previstas entre las que se postulan, aquellos órganos representativos que se vinculan directamente al conglomerado agrario-ejidal respectivamente. Requisitoria, que desde la época colonial -- ha trascendido a la práctica por lo que hace al territorio que actualmente comprende a la República Mexicana. Por otra parte, es concurrente hacer una

relación que para su mayor comprensión, reporta este trabajo, el cual se ha dividido en ocho apartados. El primero, hace referencia al contenido histórico de sus antecedentes y a su evolución, con referencia a las Autoridades Ejidales; remontándonos en su defecto a la etapa precolonial, para continuar su trayectoria, pasando por las diversas etapas ya conocidas, para desembocar en el movimiento armado de 1910. El segundo se refiere a las primeras disposiciones de contenido agrario entre las que se cuentan, leyes, decretos, circulares de la Comisión Nacional Agraria y muy particularmente por lo que concierne a la Constitución de 1917. En el tercero de tales apartados, se examinan los antecedentes del Comité Particular Ejecutivo y del Comisariado Ejidal, respecto de las disposiciones relativas en materia Constitucional. En el cuarto, se procura el estudio de las Autoridades Agrarias, desde la perspectiva del Código Agrario de 1934. En tanto que, por lo que augura al Quinto, éste, tiende a conformar los caracteres elementales propios del Comité Particular Ejecutivo, con los factores esenciales que norman al Comisariado Ejidal según decisión expresa que asienta el Código Agrario de 1940. En cuanto al sexto, se postulan las diferencias existentes entre autoridades y órganos agrarios; considerando los aspectos más destacados a partir de la evolución de los Comités Ejecutivos Agrarios, al tiempo que ordena los caracteres fundamentales en los que se prescribe el desarrollo de los Comisariados Ejidales, conforme a lo suscrito por el Código Agrario de 1942. Acto seguido, tenemos a la vista el Séptimo de los apartados a que hemos venido haciendo referencia, a efecto de establecer su proyección respecto del progreso alcanzado por ambas ins-

tituciones agrarias, como son los ya descritos Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales respectivamente, al desembocar en la Ley Federal de la Reforma Agraria; moderna legislación en su tipo, que marca nuevos derroteros a seguir. Contribuyendo al perfeccionamiento de las instituciones que gobiernan esta rama del Derecho. Para concluir nuestro recorrido, hace acto de presencia el Octavo y último de los multicitados apartados, que tienden a conjugar a todos los anteriores, dotándolos de una especial conformación, dado que se complementan a través de sus respectivas conclusiones.

A guisa de apéndice: Se hace especial hincapié en los aspectos comparativos que denota a ambas corporaciones agrarias, a través de las cuales podemos solventar un criterio objetivo en base a sus particulares atribuciones, ya presidiendo en su caso a las organización agrarias, ya gestionando algunas percepciones en beneficio de tales agrupaciones, para lo cual fuera menester aprovechar con sentido práctico, las experiencias adquiridas, por lo que supone al conjunto de instituciones jurídicas determinantes. Como caso concreto podemos concluir, el que se hace evidente aludir a las figuras del Comité Particular Ejecutivo y por ende del Comisariado Ejidal. Quienes lejos de incorporar sus aportaciones, solo han servido como instrumento de explotación, cuando no medrando en detrimento del elemento campesino. En consecuencia, cabe promover en abasto de dichos componentes, una política de auténtica proyección socio-económica la que como en el caso que nos ocupa, solamente es capaz de garantizar el Estado. Tal es el caso particular que se desprende a propósito del Comisariado Ejidal, cuya prestación -

tiende a derivar hacia un plano de menor trascendencia con todo y ser intérprete fiel del consenso representativo de la Comunidad Ejidal. Con esa dimensión es que figura como tal, inmerso en los lineamientos comprendidos en la vigente legislación agraria de reciente aplicación. En respuesta a esa postura, es congruente la mutua relación en la que convergen las asociaciones de campesinos. Con lo esbozado en nuestro modesto trabajo, no nos gufa otro objeto, ni mucho menos, que el de aportar algunas observaciones personales, motivadas con el único fin de disponer un repertorio de conocimientos, tendientes a proyectar la imagen de un nuevo y vital impulso renovador, por lo que al efecto, contempla esta especialidad.

"CAPITULO"

"I"

## CAPITULO I

ETAPA HISTORICA DEL DESARROLLO AGRARIO  
EN MEXICO.

## 1.- ANTECEDENTES

A decir verdad, los primeros antecedentes - de que se guarda conocimiento con respecto al desarrollo que encierra el Derecho Agrario Mexicano, se remonta a las épocas en que imperaban en forma preponderante, instituciones agrarias tales como la Romana y la Germánica, las que, como es fácil comprender, influyeron notablemente en la formación y desarrollo del Derecho Español; por otra parte, antecedente directo e inmediato de gran parte de nuestras instituciones, en especial, las de carácter jurídico.

Por lo que concierne a Roma, ésta, como todos los pueblos, atravesó por diferentes etapas en su evolución, en las que, algunas de ellas, se muestran un tanto oscuras, cuya razón, resulta difícil precisar con exactitud cada etapa, pues los textos solo aportan datos muy poco explícitos. Sin embargo, la historia de las primeras sociedades, demuestra - que la propiedad recorrió en general, tres fases -- bien distintas: De la primera de ellas, tenemos un vago conocimiento en el que se distingue por una especie de "Comunidad Agraria", o sea cuando el terreno pertenece en colectividad a todos los miembros - de una tribu o de una gens; más adelante se tiene - conocimiento de su desarrollo, al transformarse en la llamada "Propiedad Familiar", a la que se le podría considerar como una reminiscencia de la "pequeña propiedad" y se determina, cuando cada familia -

llega a ser única propietaria de una extensión de tierra que tenía por objeto, la transmisión de varón en varón a los descendientes del Jefe de familia. Y finalmente, hace su aparición la "Propiedad Individual"; ésta, se le identifica porque el terreno no forma parte, no ya de una tribu o de una familia, sino que pertenece a cada ciudadano en particular; quien puede disponer a su arbitrio, de las tierras de las cuales es propietario exclusivo. Cabe hacer notar, que es aquí donde brota el embrión de lo que sería andando el tiempo, la institución del latifundismo. Sin embargo, no obstante que los textos de Derecho Clásico mencionan algunos rasgos que caracterizan a la propiedad familiar como la que influyó incuestionablemente en la vida de los Romanos, también es cierto, que es muy difícil precisar cual es el régimen sobre el cual se desarrollaron los primeros romanos. (1)

En parecida opinión, abunda el autor Jesús-Silva Herzog, quien atribuye la consolidación en Roma de la pequeña propiedad, al destacar, que dicha etapa, favoreció la existencia de campesinos libres, en consideración al hecho de poder disponer de ella, en función de dueños. (2)

En tanto señalan algunos autores, entre ellos nuestro autor en cita, y anotando lo siguiente

- 
- (1) PETIT EUGENE. "Tratado Elemental de Derecho Romano", Editora Nacional, México, D.F. 1953 Pag. 233.
- (2) SILVA HERZOG JESUS. "Historia y Antología del Pensamiento Económico" Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición 1953, Pág. 92.

te como mera ejemplificación, es que en los primeros tiempos de la fundación de Roma, cuyo directo responsable, recae según reseñan antiguas leyendas, en la persona de Rómulo, al que se atribuye el haber asignado a cada ciudadano en posesión privada, la cantidad de media hectárea de tierra. (3)

Similar a esta disposición, pero en épocas posteriores, concretamente con la fundación de las nuevas colonias, se hace entrega a los colonos en propiedad, de la misma cantidad de tierra, comprendida ésta en media hectárea, que los romanos identificaron como el "heredium" consistente según el mismo autor, (en la parte de la herencia). Dentro de esa media hectárea, quedaba comprendida la vivienda y la huerta; ésto era lo que se consideraba en realidad la propiedad privada. Ya que por lo que respecta a las tierras de labor propiamente dichas, éstas, junto con las de pastoreo seguían perteneciendo en comunidad a la tribu. Dentro de lo que comprende la vivienda y la huerta, se encierra el origen del desarrollo de la célula familiar, que por cierto fué separándose de lo que constituía la comunidad tribal. Sin embargo, ésto no representó mayor obstáculo para que el trabajo en común por parte de las familias, se mantuviera activamente por parte del mayor número de miembros del grupo. (4)

Factor de gran importancia, fué aquel que significó para los campesinos, las campañas de Roma, motivo que aprovecharon, para ir abandonando sus mo

---

(3) SILVA HERZOG JESUS. Ob. Citada. Pág. 92.

(4) Ob. Cit. Págs. 92 y 93.

destas propiedades que los condujo a engrosar las legiones conquistadoras, conviniendo, de esa manera, dejar que sus parcelas quedaran sin cultivo, lo que dió por resultado, que muchas tierras se perdieran, causa que allegó la oportunidad, para que individuos ajenas a ellas, obtuvieran provecho a su costa, a pretexto del abandono en cuestión, anteponiendo la ventaja que su posición económica les brindaba, para disponer de ellas como mejor conviniese a sus intereses. (5)

Es claro, que si por alguna circunstancia se diera el caso de que algunos de sus dueños regresaran a ellas para reemprender sus labores, se encontraban con que carecían de los recursos más indispensables para recomenzar su actividad. Consecuentemente, ésto, orillábalos a solicitar préstamos, los que en su mayoría resultaban onerosos, ya que difícilmente lograban solventarlos, en su oportunidad. Lo cual, se traducía en la pérdida de sus propiedades, que quedaban en manos de los poderosos terratenientes. Por este camino, los propios latifundistas vieron multiplicado su predominio, a expensas de los pequeños propietarios romanos; y a resultas de este fenómeno, unas cuantas familias adquirieron inmensas propiedades. (6) Bajo estas condiciones, el siguiente paso consistió en la conveniencia de adoptar, a su favor, un nuevo sistema, que sin perder las características inherentes a la propiedad privada, absorbiera caracteres cuasi-absolutos. Por lo que hace a los principales aspectos que conformaron el sistema rural romano, sabemos --

---

(5) SILVA HERZOG JESUS. Ob. Cit. Pág. 93

(6) Ob. Cit. Págs. 93 y 94.

que el "Heredium" representa la parte de la herencia, la cual adquiere importancia en función al carácter transmisivo de la propiedad, utilizado, con posterioridad, como unidad de medición. (7)

Ahora bien, al tratar lo referente a la estructura social de los "Germanos", se manifiesta su principal objeto, que no es otro que el de señalar las influencias aportadas por éstos, dentro del marco de las instituciones jurídicas y al papel que desempeñaron en el Imperio Romano. Los Germanos por su parte, al precipitar su entrada a través de las fronteras del imperio, lo hicieron con el fin de alejarse de las hordas asiáticas que los hostigaban, provocando con ésto un éxodo colectivo cuya huella quedó impresa en los anales de la historia, bajo la expresión gráfica, de la "Invasión de los Bárbaros" o "Migración de los Pueblos" como también se le designó. (8)

En principio, estos conglomerados no conocieron la propiedad Privada, sino más tarde y solo por el contacto con los romanos que hizo que la adoptaran. Su organización, se basaba en un sistema de clanes; habitantes de la misma aldea, derivando hacia una federación o comunidad política. El pueblo, por esta causa, era el detentador del derecho de propiedad de la tierra y cuyo cultivo en común, siendo repartible, entre las familias las tierras laborables, con el objeto de proveer a su sostenimiento. En realidad el tipo de estructura que preva

---

(7) SILVA HERZOG JESUS. Ob. Cit. Pág. 92.

(8) LYER MULLER.- "La Familia. Pág. 172 y Sigs.

leció por largo tiempo, consistió, primordialmente, en un derecho de usufructo, el cual era periódicamente revocable, conforme a los repartos que se practicaban anualmente. (9)

Como resultado del choque habido con las instituciones romanas, se marcó profunda huella entre los germanos quienes de detentar la propiedad comunal, evolucionaron hacia la propiedad familiar, desembocando, finalmente, en la propiedad individual. Entre las aportaciones que hicieron los germanos con relación al desarrollo y evolución de la propiedad rural, destacan las siguientes instituciones:

- A).- El sistema de Clanes y
- B).- La Institución del Usufructo. Estructuras éstas, que no conocieron la propiedad individual propiamente dicha.

A través de las aportaciones reseñadas con antelación, cabe, dentro de lo posible, integrar un criterio definido, a partir de la relación existente en materia de tenencia de la tierra, entre el acervo cultural proveniente de los grupos bárbaros, específicamente el de los Visigodos, quienes invadieron España y ejercieron un dominio absoluto, sobre los habitantes de la península Ibérica por tiempo considerable; y el sistema adoptado por los propios Hispano Romanos, mismos que sustentaron un concepto más evolucionado con respecto a esa materia.

Ahora bien, los visigodos para consolidar -

---

(9) LYER MULLER.- Ob. Cit. Pág. 172 y Sig.

su predominio, se aplicaron a la tarea de fomentar la creación de un complejo legal único en su género para ser utilizado como factor de convivencia entre ambos contendientes. Dicho ordenamiento, tomó el calificativo de "Lex Romana Visigothorum"; hasta concluir con la unificación de todas las leyes existentes en una sola que la historia recoge con el nombre de "Fuero Juzgo". En esto se fincó la principal aportación de los Visigodos a la cultura de los Hispano Romanos. (10)

Respecto de la propiedad privada, como hoy se la conoce, de hecho no existió en España; puesto que la tierra quedó únicamente en poder de los grupos representativos de estamentos superiores, entre los que se cuentan: El Rey, los nobles y las comunidades religiosas; estableciendo una serie de jerarquías, que ofrecen una compleja variedad de clasificaciones, tales como: "Tierras de Realengo, Tierras de Abadengo, Tierras de Solariego, Behetrias y Encomiendas". Prolijo sería hacer una mención detallada de cada una de ellas; baste saber que el pueblo en general en sus primeros tiempos, desconocía la propiedad. Solamente en épocas posteriores por medio de un "Sistema Comunal de Vecindario" el cual se refería al aprovechamiento de los frutos de los árboles a través de un usufructo de la tierra a favor de quien la trabajara, deviniendo en propiedad privada y en suelo común". (11)

---

(10) CERVANTES JAVIER de, "Apuntes para la historia del Derecho Patrio". Pág. 58.

(11) CERVANTES JAVIER de, Ob. Cit. Págs. 58 y 65.

## 2.- MEXICO AUTOCTONO.

## GENERALIDADES.

Algunas consideraciones históricas a propósito del origen de los pueblos autóctonos de América, entre los que destaca de manera señalada, aquel conglomerado social representado por el pueblo Azteca.

Es del conocimiento general, las circunstancias en las que se desarrollaron los primeros mexicanos, en su recorrido migratorio, hasta su final asentamiento en el islote, que andando el tiempo, llegaría a ser la Gran Tenochtitlán. Se desconoce el sitio exacto del cual provenían; pero por algunos datos que se conocen, se localiza en un lugar impreciso de la región norte del país conocido como Aztlán. (12) Prolijo sería enumerar detalladamente las vicisitudes por las que atravesaron a lo largo de su dilatado camino que los conduciría a su final destino. Baste saber, que durante el tiempo utilizado en su trayecto, jamás conocieron el significado de lo que se entiende por propiedad privada. Factor de gran importancia, en el que debía fincarse su futuro desarrollo como pueblo organizado. De tal suerte, se puede convenir, que al fundar la "Ciudad-Estado" destinada a ser la Gran Tenochtitlán, procedieron de inmediato a comunicar la ciudad con la tierra firme, por medio de la construcción de cuatro calzadas denominadas Calpullis en razón al número -

---

(12) TORO ALFONSO. Compendio de Historia De México.- Editorial Patria. S.A. Págs. 195 y 196.

de barrios en que fué dividida la ciudad. (13) Este es el origen primitivo en que se apoyó la estructura social que habría de ser en poco tiempo, ejemplo a seguir para el resto de los demás pobladores del Anáhuac.

Los Calpullis vinieron a ser el punto de referencia a propósito de la estructura social bajo la cual se organizaron los Aztecas. Al Calpulli o Chinancalli, según un connotado autor, el oidor Don Alonso De Zurita, se le dá una interpretación etimológica como "Barrio de gente conocida o linaje antiguo". La palabra calpulli, es sinónimo de "Barrio y el calpulalli, representaba la tierra del barrio, - que era de tipo comunal. (14)

En base a estos primeros conocimientos, se presume la existencia de un común tronco ancestral, por lo que atañe al régimen de propiedad, en lo concerniente al aspecto agrario, respecto de todo el conglomerado de miembros representantes, de los demás núcleos indígenas, que compartieron, sin excepción, los territorios enclavados en la meseta del Anáhuac, que los autores señalan como Meso-América.

Tenemos pues, que el desarrollo, alcanzado por estos pueblos, dentro de las culturas precolombinas, sobresale de entre ellos, el citado grupo Náhualt, en el cual queda comprendido el pueblo Azteca. Considerada en forma muy señalada, por infinidad de autores, como una de las más avanzadas, para

---

(13) CERVANTES JAVIER De. Ob. Cit. Pág. 166 y Sigs.

(14) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario - de México. Pág. 16.

su época, la que de pronto se vió interrumpida, en su evolución, a consecuencia del arribo a estas latitudes, de una expedición española invasora; quienes en plan de conquista, emprendieron una obra, en caminata a imponer su cultura, en perjuicio de la propia cultura de estos agrupamientos organizados; misma que como es de suponer, se fué perdiendo hasta casi desaparecer. Coadyuvando a esta situación, la intervención de los grupos compuestos por misioneros, que acompañaron a los conquistadores que determinaron finalmente su transformación, aspecto éste, que proyectó a los pueblos del Nuevo Mundo, como un conjunto de individuos carentes de la más elemental civilización y cultura y condenándolos al --juicio del llamado mundo civilizado, con el injusto calificativo de pueblos primitivos y bárbaros.

Por otra parte, como resultado de este alud invasor, se desprende, que los grupos indígenas, se vieran impelidos a asimilar en parte las instituciones europeas, las que no encuadraban dentro de sus costumbres e idiosincracia, sabiendo que en el consenso relativo a la propiedad de la tierra, no lograban adaptarse del todo al para ellos extraño género de vida que les había sido impuesto, sin tomar en consideración, el concepto que ellos otorgaban a la propiedad particular. Según se advierte en esta aseveración, "difería bastante del feudalismo de la Europa de la Edad Media con que muchos historiadores la han confundido, porque no se basaba como éste, en el derecho absoluto y exclusivo de propiedad sobre la tierra, que era desconocido de los aborí

genes del Anáhuac". (15) La que como es sabido, no tenfa la significación dada por los españoles a la misma; sino todo lo contrario, ya que para los mexicanos guardaba un sentido muy especial. Basado quizás, en la obediencia ritual, motivada a consecuencia del respeto que les inspiraba en todos los actos de su vida, el "Tlacatecutli" o sea el señor ocacique y que en el caso que nos ocupa, los españoles confundieron con un monarca a la usanza y de -- las características exclusivas de los Reyes Españoles. Lo cual estaba fundado en razón a un criterio equivocado, puesto que el poder de "Tlacatecutli", -- de acuerdo a sus costumbres, provenfa de la divinidad, siendo por esta razón, la salvaguarda de las -- tradiciones religiosas de su pueblo. Y por lo que -- hacfa a su poder terrenal, éste quedaba investido -- en función de autoridad moral, más que de un poder material; por cuanto que a través de esa fuerza, se mantenfa la unidad del conjunto social y la permanencia del pueblo en posesión de un patrimonio común, que dicho señor, les otorgaba para su manutención, más nunca se les proporcionó en función de -- propiedades absoluta, sino solamente en usufructo -- según el caso, en temporal o vitalicio y eso únicamente como recompensa a los esfuerzos desplegados -- en provecho de la comunidad.

---

(15) Lic. GONZALEZ ROA FERNANDO e Ing. COVARRUBIAS-JOSE. "El Problema Rural de México". Pág. 23.

### 3.- LA COLONIA.

A través del consenso histórico que representa la etapa de la colonia, se manifiesta el interés que contempla el problema relativo al origen de la propiedad territorial, respecto de los primitivos núcleos de población indígena, que como es sabido, tomaron posesión de las tierras que de tiempo atrás, les habían sido destinadas por sus gobernantes, a efecto de subvenir a sus más urgentes necesidades, a condición de acogerse a sus beneficios, en función a ser ellos, los únicos y legítimos detentadores del aludido patrimonio.

Para mejor desentrañar su significado, conviene adentrarse un poco en los estadios, bajo los cuales se desarrollaron los acontecimientos que ocupa nuestra atención y que se remontan a raíz del descubrimiento de América, con la aparición de los primeros "repartimientos". Esta forma de organización, se había derivado según señalan prestigiados autores, del mismo falso principio en que se fundaron los Papas al conceder el dominio de todos los señoríos habitados por conglomerados indígenas, en número muy elevado en las tierras recién descubiertas; a los Reyes Católicos y cuya mención hecha por esos mismos Papas a esas agrupaciones indígenas, -- les valió el calificativo de infieles. Procediendo de esa manera, a usurpar sus posesiones apoyándose para el efecto, en el compromiso contraído por parte de los propios españoles, de impartirles en esa virtud, la enseñanza de la religión católica, lo que no impidió, a pesar de tales consideraciones, -- les fuera impuesta, mediante ese requisito, la obli

gación de hacerlos trabajar en función de su particular beneficio. Presupuesto lógico que como es fácil desprender, les habría de acarrear el consiguiente enriquecimiento, en base a tan despiada explotación; ultimada a manos de una caterva de aventureros sin escrúpulos, y haciéndose otorgar por esta causa como corolario, el título de "encomenderos". Lo cual los dotaba a su vez, de más y mejores armas para satisfacer sus insanas y desmedidas ambiciones. (16)

Estos originales repartimientos, asumieron también condiciones propias con relación a las "Encomiendas". Circunstancias éstas muy peculiares que permitieron su entronizamiento por lo que hace en especial a la Nueva España.

Respecto al carácter con que se ostentaba la propiedad inmueble, por lo que atañe a la colonia, ésta se encontraba dividida en tres partes principales: La primera de ellas correspondía a los pueblos españoles; la siguiente estaba destinada a la Iglesia y por último, tenemos la propiedad reservada a los indígenas que es la que en realidad comporta mayor interés.

Por medio de tales aportaciones, se revelan las condiciones por las que atravesaban las propiedades comunales, y en especial por lo que se refiere a las propiedades de los pueblos. Con respecto a los primeros, tenemos, que los únicos detentadores-

---

(16) TORO ALFONSO. "La Dominación Española", Págs.- 248 y 249.

de ese género de propiedad, lo eran en exclusividad los indígenas; debido al trabajo aportado por todos los miembros de la comunidad y de cuyos provechos - se beneficiaba la misma. Pero por lo que toca a la propiedad de los pueblos, ésta pertenecía en exclusiva a cada uno de los miembros de dichas agrupaciones y cuyos beneficios no formaban parte integrante de sus obligaciones.

Finalmente, se proyecta la propiedad indígena que como quedó señalado, no solo era de "tipo comunal" sino también se desempeñó con las características propias generadoras de la propiedad privada; - en virtud de los alcances positivos que sus posesiones les procuraban. Pero careciendo de los requisitos conaturales a la propiedad Romana. Sin embargo este género de posesión resultaba pequeña en comparación a la que detentaban los pueblos españoles; - ya que a pesar de su reducida extensión, no dejaba de representar un cierto grado de importancia puesto que cada predio que le era proporcionado a cada Jefe de Familia, le pertenecía con exclusión de cualesquiera otra persona en condiciones semejantes.

Por otra parte, conviene destacar el hecho-consiguiente, según consignan varios autores, el -- que algunos indígenas solicitaran la adjudicación - de sus tierras en propiedad privada en la forma y - con los requisitos correspondientes en que quedaban encuadrados los "Pueblos Españoles". Manifestando - los interesados, el considerar más ventajosa para - ellos la institución española, dando por resultado - que tal optativa, sentara un precedente histórico - en materia de posesión de la tierra, quedando ampa-

radas con esa medida las llamadas tierras de común-repartimiento.

Acto seguido, hacen su presentación, otro grupo de instituciones jurídicas en especial de tipo comunal, y que algunos autores consignan de manera señalada, con el deseo manifiesto de preservar una organización, que tuvo su permanencia dentro de la etapa evolutiva de los pueblos precolombinos a condición de que no se perdiera esta antigua costumbre, que preconizaba un género de vida en vías de extinción o quizás de transformación y que alteró profundamente la fisonomía de los grupos integrantes de esta estructura social. Las instituciones de referencia, son las siguientes:

El Fundo Legal, Los Propios, y el Ejido. Restos de un sistema prácticamente concluido y del cual únicamente sobrevive aunque bastante modificado lo concerniente al ejido. Lo anterior nos viene a demostrar con toda certeza, que uno de los mayores problemas que enfrentaron los gobiernos de la colonia, fué aquel que se derivó de la existencia del problema representado por la distribución de la tierra; circunstancias que fueron condicionando la evolución de ese fenómeno, que se fué desarrollando al grado de crear condiciones poco propicias, motivadas por factores, tales como la disminución de la propiedad comunal de los naturales entre otras y que favoreció grandemente a los pueblos españoles.

A partir de estos acontecimientos, otros de no menos importancia, se iban desarrollando hasta entrar en contacto con una realidad imposible de evadir la cual no permitía desconocer el avance del

problema que representaba el fenómeno de la despo--  
blación. Aspecto que tuvo sus repercusiones como resu  
ltado del carácter propio de la raza indígena, --  
quienes en medio de la indiferencia general y care-  
ciendo del más pequeño apoyo, con el fin de hacer -  
valer sus derechos, se fué desentendiendo del vital  
problema que significaba para ellos el abandono de-  
esas tierras, las que en extensiones considerables-  
quedaron practicamente sin habitar; lo que permitió,  
que grupos ajenos a ellas, las aprovecharan en su -  
beneficio y en perjuicio de los pueblos indígenas, -  
quienes en virtud de ese proceder, se vieron impedido  
s de tomar posesión de un patrimonio que legítimamen  
te les pertenecía.

Por lo demás, la prolongación de estos suceso  
s por largo tiempo, sin encontrar una solución sati  
sfactoria, hizo que el problema se fuera agudizando  
de tal manera, que tarde o temprano vendría a --  
precipitar los acontecimientos que motivarían un movi  
miento a escala nacional, que tendría como única-  
meta la independencia del país.

#### 4.- LA INDEPENDENCIA

Conforme se iba poniendo término a la guerra de independencia, con la misma celeridad se iban planteando multitud de reformas de todo tipo, particularmente económicas, en todo aquel vasto territorio conocido hasta entonces como la Nueva España.

En esa consecuencia, se dictaron una serie de medidas tendientes a lograr la completa colonización de las comarcas más apartadas. Tales disposiciones tuvieron como fin inmediato, lograr la inmediata redistribución de la tierra, medidas que a la postre resultaron inútiles, ya que si bien pudo lograrse en parte, ello se debió primordialmente al advenimiento del movimiento de Reforma; en tanto que los preceptos aludidos pudieron llevarse a feliz término. A su vez, no se descarta la posibilidad de que con los cuantiosos bienes que estaban en poder de la iglesia, procurar una conveniente solución a tan delicado problema.

Con base en esta premisa, las autoridades correspondiente, se abocaron al problema de la tierra, fundados en un enfoque poco apropiado concibieron erroneamente, que la solución correcta dependía intrinsecamente, de que la distribución de los habitantes se realizara sobre el pretendido territorio, desconociendo de esta manera la auténtica concepción del problema y cuya realidad más connotada, se manifestaba concretamente en razón a la defectuosa-distribución del suelo entre sus habitantes como se

confirmó plenamente al sujetarlo a la práctica. (17)

Conjuntamente a estas consideraciones, se planteó otro aspecto del problema, cuya consecución más significativa, arranca en función a la necesidad de traer colonos europeos y destacarlos expresamente a la explotación con escasa densidad de población. En la suposición de que por ese medio se incrementaría la producción al propio tiempo que se procuraría influir en el orden cultural de la sociedad indígena. (18)

En un primer intento, se expidió un decreto que por su definición, asume caracteres de una verdadera ley de Colonización; la que mediante el ofrecimiento de tierras, tuvo como objetivo central, el que conforme con esas condiciones se favoreciese la participación de personas interesadas con el exclusivo propósito de establecerse en el país.

Por su parte, las nuevas autoridades recién proclamada la independencia, dispusieron tomar para sí, la grave responsabilidad que comportaba la solución de los problemas en un país todavía bajo los efectos de antiguos vicios, que daban resultados inmediatos que se perfilaban bajo el aspecto de un rechazo manifiesto hacia instituciones que habían venido provocando profundos malestares entre los cuales sobresalían específicamente, la "Amortización" y su correlativo el "Latifundismo"; procediendo pa-

---

(17) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario - De México". Ob. Cit. Pág. 99.

(18) MENDIETA Y NUÑEZ. Ob. Cit. Pág. 99.

ra el efecto, a dictar varios decretos encaminados a poner término a tales anomalías y muy particularmente en lo relativo al establecimiento de colonos-nacionales en sitios de escasa o nula población. Pero en lo concerniente a los resultados, éstos no -- fueron del todo positivos como se esperaba sino más bien todo lo contrario, debido a múltiples factores de variada índole. Pero es el caso que el proyecto de referencia no fructificó, dejando su acción para mejor oportunidad.

Sin embargo al tenor de estas consideraciones, se pone de manifiesto, que el conjunto mayoritario de disposiciones legales dictadas con posterioridad sobre colonización, las cuales se expidieron en ese período, quedaron en su mayor parte sin efecto, a causa del desconocimiento de ellas por -- parte de las comunidades indígenas, toda vez que -- los medios de comunicación en esa época, eran dilatados al par que ineficaces; porque en la mayoría -- de los casos, dichas poblaciones se encontraban sumidas en la ignorancia. A ésto hay que añadir, la -- idiosincracia del indio, el arraigo a su medio natural, lo que dió al traste con los efectos derivados de tales ordenamientos, puesto que no pudiendo acogerse a ellos para su beneficio, se propició de tal suerte, el ilícito apoderamiento de un gran número de tierras a cargo de individuos sin escrúpulos, -- los cuales aprovechándose de las precarias condiciones en que se debatían los grupos indígenas, decidieron obtener a su costa, amplios y generosos beneficios.

Ya dentro de la etapa propiamente indepen--

diente, el problema agrario continuaba practicamente estancado, careciendo de una base que lo condujera por caminos expeditos; sino todo lo contrario, - éste se iba agravando a cada momento. Es entonces, - a partir del movimiento de Reforma cuando el problema de referencia, sufre un cambio radical que lo impulsa por nuevos derroteros, quedando comprobado en definitiva, al influjo de dicha corriente, que el - deprimente estado económico que guardaba la República, era producto del reflejo provocado por el fenómeno de la amortización. En apoyo de estas razones, el gobierno determinó dictar una ley que especificara claramente, cuales serían los bienes que expresamente podían afectarse, recayendo tal disposición, - por lo que cabe a los pertenecientes a las corporaciones civiles y religiosas, quedando bajo esa condición y con apego a esta ley, autorizado el "Denuncio"; alcanzando también sus efectos, no solamente en exclusiva, los relativos a la Iglesia, sino que abarcó en su esfera de influencia a la propiedad de los pueblos de Indios, siendo por esta causa, sustraidas de su dominio las tierras de "Repartimiento o Comunales". Posteriormente a la ley de Desamortización y con el objeto de dar cima a la obra emprendida, se decreta la Nacionalización de los bienes - del clero.

Ahora bien, sin desconocer los beneficios - alcanzados al tenor de estas leyes, por desgracia, - al proceder a su aplicación, no se previeron intrinsecamente las consecuencias que habrían de derivarse de las leyes de desamortización y del contexto respectivo del artículo 27 de la Constitución de 1857. Fué sin lugar a dudas, la interpretación que se dió

a los mencionados preceptos, lo que originó quedarán extinguidas de pleno derecho las "comunidades indígenas" y por lo consiguiente privadas de su personalidad.

Conforme a lo aquí señalado, el problema -- agrario prosiguió su curso, más los pueblos de indios, no lograron recuperar sus tierras ni obtener otras a cambio. En tanto que el monopolio de las -- tierras se hallaba concentrado exclusivamente en manos de la iglesia, a resultas de la Reforma, se -- transformó en su totalidad. Motivando su traslado, -- hacia la creación de un Neo-latifundismo, pero en -- este caso, de tipo laico; que se significó por la -- aparición de nuevos y complejos problemas a resolver. Con base a tales consideraciones, se desprende, que las tierras que formaban parte del patrimonio -- eclesiástico en función al destino que expresamente le señalaron las leyes de Reforma, pasaron a manos de los particulares; pero no a las de la mayoría -- carente de esas tierras, quienes debido al temor -- infundido de parte de la iglesia, al tenor de las excomuniones, prescindieron del derecho que se les -- ofrecía, con el objeto de obtener tales bienes, dejando libre el camino para que individuos que no se encontraban sujetos a la esfera de su influencia, -- capitalizaran convenientemente tal situación en su interés, para lo cual, se apropiaron de grandes -- extensiones y acumulando con ello enormes latifundios.

A finales del siglo pasado, se expidieron -- una serie de nuevos ordenamientos, por medio de -- ellos, se autoriza la creación de "Comisiones Explo

radoras", que andando el tiempo, derivarían hacia las "Compañías Deslindadoras". Puede decirse a propósito de lo anterior, que las compañías de referencia, contribuyeron en buena medida, a fomentar la decadencia de la pequeña propiedad, con el consiguiente empobrecimiento individual, al formarse por esta causa, una nueva clase; la de los desposeídos. Asegurando con ésto, la permanencia de un sistema político impopular, que venía a ser el fermento de un descontento que aumentaba a medida que se multiplicaban los despojos. Fenómeno que predispondría los acontecimientos, para el nacimiento del movimiento armado de 1910.

Hasta aquí, no contemplamos más organización campesina, que el derecho a la legítima defensa procesal, establecido por las leyes de la época.

## 5.- LA REVOLUCION DE 1910.

Es oportuno considerar, la marcha que tomaron los acontecimientos próximos al surgimiento del movimiento armado de 1910, a través de ellos, podemos constituirnos como parte integrante en el complejo factor evolutivo por el que atravesaba el país, en las épocas de referencia, con el objeto de estar en consonancia conforme a los antecedentes preparatorios, a partir de los cuales, se originó el problema agrario. En su planteamiento, hay que considerar la existencia de lagunas y omisiones, acumuladas a lo largo de muchas administraciones, las cuales hay que consignar, eran producto del desconocimiento que significaba abordar asuntos de tan grave responsabilidad.

Pues bien, es el caso que de tiempo atrás se mantenían a la expectativa, una serie de tendencias que pugnaban por manifestarse y que por variadas razones, no podían encontrar salida conforme a los deseos de sus inspiradores, puesto que entre los variados conceptos que se incorporaban al tenor de esos proyectos, se encerraba uno en particular, que pretendía la partición de la tierra existente que estuviera libre del dominio individual, en predios o porciones de tamaño conveniente, en los que su cultivo, pudiera ser bien aprovechado, a efecto de que con sus productos bastasen, a subvenir a las necesidades de una familia, compuesta de veinte o treinta personas. Sin embargo, fué en realidad hacia 1910, cuando se externó por primera vez, la idea de limitar las extensiones que pudiera poseer un individuo.

A mayor abundamiento, conviene destacar, en atención a uno de esos proyectos, aquel que se significó por albergar una serie de principios orientados a limitar la propiedad; concretamente a razón de quince leguas cuadradas, al tiempo que propugna el fraccionamiento de los latifundios y la consiguiente dotación de tierras a los núcleos de población carentes de ellas; más en rigor, no como propiedad absoluta, sino configurada únicamente a través de un "Censo". Consecuentemente, se consideró oportuno solicitar entre otras cosas, que se declarase procedente el concepto de expropiación por causa de utilidad pública, de las tierras que se encontraran ociosas y cuya cercanía a los pueblos, estuviera condicionada a la formación de ejidos, para con ellos, estar en posibilidad de crear nuevos pueblos.

Por su parte, el Señor Madero, al manifestar su decisión de intervenir en asuntos de tal trascendencia, procedió a examinar todos aquellos antecedentes, que venían provocando un profundo descontento entre las masas campesinas, reconociendo, que el malestar imperante en el medio rural, presentaba como característica primordial, un fondo eminentemente agrario; para lo cual decretó, la inmediata restitución, a sus antiguos poseedores, de los terrenos en perjuicio de los cuales se verificó el despojo. De tales hechos, quedan infinidad de pruebas, como lo pueden constatar, un numeroso grupo de pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, exigiendo por este concepto, el pago de una indemnización para los afectados.

Con el objeto de llamar la atención, respecto de los propósitos que abrigaba el gobierno de -- Don Francisco I Madero, los que no eran otros, que aquellos que tuvieran como única meta la de compensar por este medio, en parte, los daños ocasionados, por actitudes negativas de grupos empeñados en -- crear confusión en todo el agro Mexicano.

Ahora bien, pese a todos los esfuerzos desplegados, en el curso de su administración, éstos -- se estrellaron, ante la incomprensión de personas -- interesadas en impedir la realización de todos sus planes, como estaban previstos, en especial, lo relativo a la materia agraria en virtud de que la -- muerte lo sorprendió dejando inconclusa su obra, cu ya meta apuntaba a la regeneración de la clase campesina del país. Sin embargo, pese a que no se logró la total realización de todos y cada uno de los puntos de su programa, si se dió un paso muy importante en ese sentido, ya que se conquistó, por ese medio, la liberación social y económica del hombre del campo, quien logró, una vez más, tomar posesión de aquello que legalmente le pertenecía. Condición -- esta, que vino a ser confirmada a través de las disposiciones emanadas de la ley Suprema de la Unión, -- y cuyo origen más representativo, recae en su artículo 27, que determina claramente, el comportamiento a seguir en materia agraria y que tiene como fórmula de inspiración, la Ley de 6 de Enero de 1915.

C A P I T U L O

" | | "

## CAPITULO II

PRIMERAS DISPOSICIONES DE CONTENIDO  
AGRARIO.

## 1.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

El objetivo central de nuestro estudio, se revela a propósito del fenómeno que se manifiesta - en estricta relación y en oportuna correspondencia, con las primeras disposiciones de contenido agrario, entre las que despierta un acusado interés, aquella que se proyecta en razón a su oportuna aparición, - dada la urgencia que el caso ameritaba; toda vez -- que conquistó por derecho propio, el privilegio de ser en ese concepto, el primer ordenamiento de la - materia en cuestión. En esa virtud, se le procuró - una función específica, designándola bajo el rubro de Ley de 6 de Enero de 1915. Ordenamiento en el -- que interviene con meritorio desempeño, el Señor Li cenciado Luis Cabrera, ilustre Juris consulto; sin mengua por cierto de integrar el grupo de precursores, que tuvieron la oportunidad de promover, con - su aporte fundamental, el inicio revolucionario de la Reforma Agraria.

El valor intrínseco de esta ley en nuestro concepto, tiene su basamento, en el deseo de Carranza de encontrar una solución al problema de los cam pesinos carentes de tierra, sin menoscabo de las -- condiciones prevalentes en el agro, pues solo así - se explica, que aún en la etapa Post-Revolucionaria, subsistan determinadas motivaciones, que fueron el fundamento total del acontecer revolucionario de --

1910, por cuanto que la doctrina señala que el interés perseguido, se asentaba en la medida en que se le consideraba oportuna la intervención de las autoridades agrarias competentes, para resolver la cuestion; teniendo a la vista, la posibilidad de reconstruir los ejidos de los pueblos como medio de solucionar, con base en ese apoyo, el consabido problema. Por esta razón, pensamos que nuestro autor en comentario, olvidó el concepto que él mismo vierte sobre el ejido colonial, el que perdura hasta la --aparición de la ley de 6 de Enero de 1915. (1)

Se puede aseverar a punto fijo, en vista de los aludidos conceptos, que en esa ley se conjugan, los más relevantes conceptos, elaborados con cierta precisión, que abarcan todo el contenido de nuestra legislación agraria. Tales principios, se complementan al tenor de la exposición de motivos del precitado ordenamiento agrario.

A mayor abundamiento, conviene señalar específicamente, la decidida participación con motivo --de la formulación de los enumerados conceptos; los--cuales tuvieron una destacada participación, al contacto con aquellos aspectos fundamentales emanados--de la exposición de motivos del máximo ordenamiento agrario, en el que se configuran por un principio --de justicia las causas que motivaron el descontento popular entre los diversos grupos campesinos interesados directamente en el asunto; y en el caso --particular por lo que atañe a las poblaciones agrí--

---

(1) ARCEO MAGALLON SALVADOR. "Apuntamientos del Nuevo Derecho Agrario Mexicano". Edit. Zirahuén, --México. Pág. 78.

colas. De tal suerte, que al quedar sintetizado el problema agrario, éste se empezó a precipitar al calor de los innumerables despojos que se cometieron a raíz de la promulgación de las leyes de desamortización y de haber individualizado la propiedad comunal. En tanto, se sugiere procedente, como medida a determinar enfáticamente, el alcance real a propósito de los efectos provocados al tenor del influjo comprendido por el artículo 27 de la Constitución de 1857, del cual se desprende, que con su desempeño, vino a subrayar en forma fehaciente, los más empeñosos propósitos, obtenidos como resultado, al calor de la esfera de influencia de las enunciadas leyes de Desamortización, en cuanto que, es un hecho cierto, el que como producto de estas disposiciones, quedó reducida en forma ostensible, la capacidad legal de los pueblos de indios, con el objeto de obtener y administrar bienes raíces, quedando por lo tanto incapacitados para disponer a su mejor arbitrio de todo aquello que estuviera íntimamente relacionado con su personalidad jurídica.

En esa condición, se avizora una nueva etapa, en el acontecer agrario, desde la cual se infiere con integridad de criterio, la conveniencia de restituir, dotando oportunamente de las necesarias tierras a los pueblos desposeídos, o en su defecto, carentes de ellas.

Con el objeto de establecer criterios de comparación, respecto de pasados ordenamientos, y los que procuran su actualización en esta etapa del devenir agrario, es que debemos tomar en consideración los puntos fundamentales que aporta para nues-

tra comprensión, la ley de 6 de Enero de 1915, ordenamiento que viene a señalar, nuevos derroteros en la construcción de todo un género, que nos permita interpretar detalladamente, las bases en que se apoyan aquellas premisas. Con ese motivo, se revelan a continuación, los puntos siguientes:

"I.- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de Junio de 1856 (Ley de Desamortización)".

"II.- En idéntica forma, declaran nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de las tierras hechas por la autoridad Federal ilegalmente y a partir del 1o. de Diciembre de 1870".

"III.- Para concluir, consigna específicamente, la declaración de nulidad respecto de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o Federales, en el período antes indicado; si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas".

"Asi mismo, y con el objeto de formular convenientemente todas y cada una de las resoluciones fundadas en cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten".

Por lo demás, otorga ciertas facultades, a aquellos jefes militares previamente autorizados, a efecto de dotar o restituir ejidos, en forma provisional, a los pueblos que los soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la ley.

Importa mucho tomar en cuenta, lo establecido al tenor del decreto de 25 de Enero de 1916, en el cual se manifiesta lo siguiente:

"La ley agraria de 6 de Enero de 1915, se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República, o a la dotación de ellos a los que no tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aún no legisla". (2)

Por otra parte, los aspectos fundamentales que comprenden a la ley de 6 de Enero de 1915, son los mismos que al reformarse la ley de 3 de Diciembre de 1931, fueron vaciados literalmente, en lo que hoy es el artículo 27 del Pacto Federal vigente. Sin embargo con la reforma del mismo precepto constitucional, desapareció de la legislación agraria, no siendo ya considerada, para el caso que nos ocupa, como ley constitucional. Reforma que examinaremos con mayor detenimiento al tratar el tema correspondiente.

En síntesis, se comprenden los aspectos más relevantes que pueden ser objeto de interesantes -- disquisiciones, y que pueden aportar nuevas luces a la ciencia del derecho agrario.

---

(2) FAVILA MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación -- Agraria", Pág. 280.

## 2.- CIRCULARES DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

Es impetativo convenir, en que las repercusiones que se derivaron en los inicios de su vida legislativa, a través de cuyos aportes la ley de 6- de Enero de 1915 obtuvo resultados muy positivos, - acelerando de tal suerte con su impulso, el desarrollo de la Reforma Agraria. Sin embargo, para estimar en su verdadero valor la importancia que representó este ordenamiento, es necesario disponer algunas consideraciones al respecto a fin de penetrarnos debidamente de su contenido.

Esta ley, que en sus principios surgió a la manera de un decreto, alcanzó señalada importancia- al hecho de formular principios básicos, a fin de - promover un más adecuado funcionamiento en favor -- del organismo agrario; entre ellos, tuvo a bien - - acordar la creación de instituciones, que vinieron a llenar un vacío que de tiempo atrás se estimaba - de creciente necesidad y que por un sin fin de interrogantes, a los cuales no se les encontraba una -- respuesta congruente, provocó se fuera posponiendo un resultado, que de haber sido atacado con oportunidad, podría haber hecho de el un instrumento de - mayor eficacia. Es así como podemos destacar la importancia que presenta el caso a que hace mención - el artículo 4/o del expresado ordenamiento. Por tanto, estamos en aptitud de aplicar con conocimiento de causa, su esencia, y efecto de recoger los mejores resultados en beneficio del desarrollo de nuestra materia; al respecto, el precepto de referencia, dispone lo conducente:

"Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán":

"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 le 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";

"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".

Como primera disposición a resolver, se procuran los conceptos, que expresamente aduce la fracción I del artículo 4/o. del multicitado ordenamiento de 6 de Enero de 1915. Por este, hemos quedado interiorizados de su contenido, mediante el cual y a su virtud, se expone lo que acto seguido, a la letra dice:

"Artículo 4/o. Fracción I. Se crearán":

"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 le señalen";

Como corolario al anterior señalamiento y -

con el fin de confirmar plenamente el funcionamiento real de estas comisiones, se perfecciona el consiguiente acuerdo, en cuya razón, se otorgan a dichas comisiones, las necesarias facultades para el mejor desempeño de su cometido. Acto seguido, se expone a la consideración, lo que se consigna como:

"Acuerdo que establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria".

"El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se ha servido acordar lo siguiente":

"Habiendo terminado ya el período de lucha armada entre las fuerzas del pueblo y la reacción, esta primera Jefatura ha tenido a bien acordar se proceda a la formación de la "Comisión Nacional Agraria", como lo previene el artículo 4/o de la ley de 6 de Enero de 1915, la que tomará desde luego la dirección general que le corresponde, de acuerdo con los artículos 5/o, 8/o y 9/o para aplicar la mencionada ley en todo el territorio de la República y unificar la acción de los gobiernos locales en todo lo que se refiere a la restitución de los ejidos, a los pueblos que hayan sido despojados de ellos".

"Los nueve miembros que formarán la citada Comisión Nacional Agraria, según la ley, serán los siguientes":

"El C. Secretario de Fomento como Presidente nato".

"Un Representante de la Secretaría de Gobernación".

"Un Representante de la Secretaría de Justicia".

"Un " " " " " Hacienda".

"El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento".

"El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento".

"El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento".

"El Jefe de la Dirección de Bosques de la - Secretaría de Fomento".

"El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento".

"La Comisión Nacional Agraria así formada, - nombrará un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal de labores, de - acuerdo con el presupuesto adjunto aprobado por esta primera Jefatura".

"Se comunica a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole mi atenta consideración".

"Constitución y Reformas, Querétaro, Enero-19 de 1916".

"El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, V. Carranza. Rúbrica".

"Lo que transcribo a usted para su conocimiento y demás fines".

"Constitución y Reformas México 25 de Enero

de 1916. El Subsecretario, Encargado del Despacho, - Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor-Rouaix ALC.

Por otra parte, se presenta el caso que conviene a la intervención que comportan en la resolución de los diferentes problemas agrarios, las comisiones locales agrarias y los Comités Ejecutivos -- Agrarios; en esa consideración, y en previsión de - posibles conflictos que pudieran suscitarse en materia de interpretación al tenor de las facultades -- otorgadas por la ley de 6 de Enero de 1915, a favor de dichas comisiones agrarias, así como por lo que - hace a los Comités Ejecutivos respectivamente. Con - ese motivo, se hace especial hincapié, en el carác - ter de exclusividad con que fueron dotadas estas -- instituciones agrarias, concediéndoles dicho ordena miento, facultades especiales, en atención a todo - lo que se relacione con su cometido. Denegando por - ello, toda ingerencia de parte de las autoridades - locales, en todo aquello que no esté previamente establecido por el ordenamiento de referencia.

En esa virtud, el Primer jefe del Ejercicio Constitucionalista, investido en su carácter de primera autoridad, dispone se acuerde lo siguiente:

"Acuerdo de la primera Jefatura, sobre la - aplicación de la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 - y sobre jurisdicción de las Comisiones Agrarias".

"El C. Primer Jefe del Ejército Constitucio nalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien acordar lo siguiente":

"Con el propósito de que se siga una política uniforme en la aplicación de la ley Agraria de 6 de Enero de 1915, que se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos, a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Nación aún no legisla, esta Primera Jefatura ha tenido a bien hacer saber a las autoridades locales, y principalmente a las Comisiones Agrarias de los Estados, que es indispensable para la gradual y eficaz aplicación de la citada ley, que deben sujetarse a las siguientes disposiciones".

"1a.- Las materias que comprende la ley de 6 de Enero de 1915, son de carácter Federal tanto por disposición de la citada ley, como por antecedentes históricos; en consecuencia las autoridades de los Estados no podrán por ningún concepto alterar las prescripciones de la citada ley de 6 de Enero de 1915 ni reglamentarla en manera alguna".

"2a.- Las funciones de las Comisiones Agrarias Locales y de los Comités Ejecutivos, serán únicamente en la aplicación de la ley de 6 de Enero de 1915, y las que la propia ley les señale".

"Constitución y Reforma Querétaro, Enero 19 de 1916.- El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista".

"El C. Primer Jefe del Ejército Constitucio

nalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien acordar lo siguiente”:

“Con el propósito de que se siga una política uniforme en la aplicación de la ley Agraria de 6 de Enero de 1915, que se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos, a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Nación aún no legisla, esta primera Jefatura ha tenido a bien hacer saber a las autoridades locales, y principalmente a las Comisiones Agrarias de los Estados, que es indispensable para la gradual y eficaz aplicación de la citada ley, que deben sujetarse a las siguientes disposiciones”:

1a.- Las materias que comprende la ley de 6 de Enero de 1915, son de carácter Federal tanto por disposición de la misma, como por antecedentes históricos; en consecuencia, las autoridades de los Estados, no podrán por ningún concepto alterar sus prescripciones, ni reglamentarla en manera alguna.

2a.- Las particulares funciones de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Ejecutivos, serán únicamente en la aplicación de la ley en comentario y las que la propia ley les señale.

Constitución y Reforma, Querétaro, Enero 19 de 1916.- El primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Los anteriores conceptos, son la prueba fehaciente, que se ve confirmada plenamente mediante el apoyo que le suministra la correspondiente circular de la Comisión Nacional Agraria; la que a través de sus estipulaciones, consolida en forma decisiva la posición establecida en materia de criterios previamente señalados; los que responden a cualquier interrogante que pudieran surgir al respecto.

Este aspecto del problema, compete única y exclusivamente por lo que hace a las facultades - - otorgadas por la ley de 6 de Enero de 1915 a las Comisiones Locales Agrarias, en oposición al criterio sostenido por parte de las autoridades locales (de los Estados). Acto seguido se configuran los caracteres fundamentales que privan en el contexto de la circular No. 4 que a renglón seguido, responde al - consiguiente criterio.

#### C I R C U L A R No. 4

"Estableciendo que las Comisiones Locales - Agrarias no deben tener dependencias con el Gobierno Local para otros fines que no sean los que señala la ley de 6 de Enero de 1915".

"En vista de que han sido elevadas a la Comisión Nacional Agraria distintas observaciones respecto del funcionamiento de las Comisiones Locales - en los Estados, cuando éstas suman facultades que - no les quedan concedidas por el decreto de 6 de -- Enero, que les ha dado origen, y en Atención a que - la mira fundamental del mismo decreto es la de crear una organización completa destinada simplemente a - los trabajos agrarios, dentro de las formas de - sustitución y dotación de tierras para los pueblos, or-

ganización que reclama para su buen funcionamiento - una perfecta unidad de acción, a la vez que un esfuerzo sostenido, encaminado a la justa aplicación de la mencionada ley fundamental de 6 de Enero, esta comisión nacional ha tenido a bien acordar, en sesión efectuada el día 16 de los corrientes, se gire inmediatamente una circular a los Presidentes de las Comisiones Locales Agrarias a fin de que las oficinas que son a su cargo funcionen independientemente de toda tramitación que dependa del Gobierno Local y solamente conozcan de los casos previstos por la ley de 6 de Enero con estricta sujeción a sus principios. Por ésto, y en cumplimiento del superior acuerdo que dejo indicado, me dirijo a usted por la presente para encarecerle la necesidad de que la oficina organizada en ese Estado con el carácter de Comisión Local Agraria, quede a la mayor brevedad libre de toda especie de dependencias con las oficinas del Gobierno Local y no tenga más objeto ni aplique sus actividades a fines distintos de los que expresamente le ha sido destinados por la ley vigente en la materia".

"Que en espera de esta resolución de usted para los debidos efectos".

"Constitución y Reforma.- México 3 de Junio de 1916.- El Presidente de la Comisión Nacional Agraria.- Pastor Rouaix.- Rúbrica". (3)

---

(3) FAVILA MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Ob. Cit. Pág. 282 y Sigs.

### 3.- LA CONSTITUCION DE 1917.

Se estima provechoso, adelantar algunas consideraciones respecto de la importancia que reviste para la materia agraria, el señalamiento que se hace a propósito de la Constitución de 1917; toda vez, que dicho ordenamiento, nos conduce en forma sistemática al encuentro con el precepto básico, que no es otro que el artículo 27 del propio ordenamiento Constitucional; Condición esta, que nos remite al propio tiempo, a su origen, de conformidad con los lineamientos trazados por la ley de 6 de Enero de 1915, y que el texto constitucional elevó en forma automática al rango de ley constitucional al aludido ordenamiento de 1915.

Ahora bien, es oportuno hacer mención, en estos renglones, de algunos pormenores, al tenor de los cuales se proveyeron las diligencias necesarias, a efecto de procurar su exacta conformación. En tal virtud, consignan algunos autores, que desde fines de 1916 en Querétaro, se iniciaron las primeras discusiones a fin de que por ese medio, se aportara el material necesario, para con él, estar en inmejorable posición, a efecto de proponer, discutir y aprobar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Abundantes fueron los temas que ahí se pusieron a discusión en esos días; pero por circunstancias poco expeditivas, no se llegó a tocar el problema de la tierra, sino que este punto se llegó a abordar, hasta el 29 de Enero de 1917, fecha que fué cuando se presentó el proyecto del artículo

27 Constitucional, el cual portaba la firma del Ingeniero Pastor Rouaix, y que fungía, a la sazón, como Subsecretario de Fomento en la gestión del Señor Carranza, al par que diputado constituyente, teniendo el asesoramiento de los señores Don José Natividad-Macias, don José Inocente Lugo, con Rafael de los Ríos, y de don Andres Molina Enriquez. Este proyecto, presentó características especiales, que hicieron se discutiera sumariamente, el cual pudo ser -- aprobado el 30 de Enero de 1917 a las 3.30 hs. de la madrugada.

Por otra parte, en el proyecto se señalaban las causas históricas en que se había apoyado el -- mismo, y consideraba al hacerlo así, que la ley -- Constitucional, fuente y origen de todas las demás -- que en etapas subsecuentes habrían de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, en particular sobre cuestiones de fondo, tales como los relativos a la propiedad, por temor a sus resultados.

Concretamente, se hizo alusión a los efectos producidos por la propia constitución de 57, la que por otra parte, no debemos olvidar la especial -- característica que conformó la trayectoria ideológica asumida por ese ordenamiento, el que como es ampliamente conocido, albergó un carácter eminentemente individualista, y cuyos méritos más sobresalientes, consistían en adoptar y proteger a plenitud, -- el derecho de propiedad romanista basado en un derecho exclusivista y absolutista que procuraba una -- identidad total con el individuo.

En ese defecto, hizo su aparición la Constitución de 1917, la cual determinó, dar una nueva --

fundamentación y justificación en todo lo relativo a la propiedad, se puede decir, que ese derecho solo tenía justificación, cuando se actualizó la función social. La Carta Magna de la República, fué expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917 y puesta en vigor en Mayo del mismo año.

A mayor abundamiento, el párrafo primero -- del artículo 27 constitucional, es explícito en ese sentido, y nos ilustra en la siguiente forma cuando dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (4)

Detalle muy importante, es aquel, que denota claramente el alcance de un derecho que se encontraba fuera del control del Estado, y que la anterior Constitución, no declaró expresamente; condición, que viene a resaltar, el carácter soberano -- con que se encuentra investido el Estado, al reivindicar para sí, un dominio, que se encontraba al margen de su esfera de influencia.

Según esa relación, los atributos contenidos en el artículo 27 constitucional, se complementan, siguiendo las reglas en que se comprenden los aspectos capitales de este ordenamiento, las que se conjugan por efecto, de cuatro puntos fundamentales

que se relacionan entre si de la manera siguiente:

Un primer punto, es aquel que comprende al Estado, al disponer su acción por sobre todo, en lo relativo al aprovechamiento y distribución de la -- propiedad territorial.

Un segundo punto, que tiene como condición--específica, la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

El punto tercero, se perfecciona por medio--de la limitación de la propiedad y se concluye con--el fraccionamiento de latifundios.

El cuarto y último punto, persigue como fin inmediato, la protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

Cada uno de estos puntos, merece una expli--cación que aunque somera, disipe algunas dudas que--pudieran surgir al respecto.

El primero de ellos formula una condición - expresa al tenor del artículo 27 constitucional, en su parte relativa, que sanciona las facultades y de--rechos que tiene la nación para imponer en todo - - tiempo a la propiedad privada las modalidades que - dicte el interés público; teniendo a la vez, la fa--cultad de disposición, a fin de regular por ese me--dio, la capacidad de aprovechamiento de aquellos -- elementos, que por su naturaleza sean susceptibles--de apropiación, con el objeto de hacer una distribu--ción y de cuyos resultados, se dé una respuesta ca--balmente equitativa, en aquello que concierne a la-

riqueza pública; procurando con ello su conservación. En esa virtud, se consideró de suyo imprescindible, dejar establecido en definitiva por medio de un mandamiento constitucional, el otorgamiento de ciertas y determinadas facultades al Estado, a efecto de regular y controlar de modo conveniente el aprovechamiento de los recursos naturales, y de esta suerte, impedir por los conductos adecuados, si llegare a darse el caso, el que como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en pocas manos, haciendo de ella un instrumento negativo que diera por resultado, el fomento de nuevos gérmenes de opresión y explotación.

El siguiente punto, sugiere una condición específica, la dotación de tierras y aguas para aquellos núcleos de población carentes de ellas. Con lo cual, se puso de manifiesto, lo estipulado conforme al decreto de 6 de Enero de 1915, que consideraba necesario en virtud de esas disposiciones, la de privar a los latifundistas, de una parte de sus posesiones territoriales, respetando en forma invariable, la pequeña propiedad; en esa pretensión, quedaba anulada de pleno derecho, la propiedad de tipo latifundio, puesto que no llenaba los requisitos de una auténtica función social. En ese carácter, el Estado, se sustituye a los particulares, a fin de satisfacer las demandas de tierras, las que se obtuvieron por medio del fraccionamiento de los latifundios, que fueron los principales abastecedores en que se apoyó la pequeña propiedad.

Paso decisivo el que se dió, teniendo presente ante todo, aliviar la precaria situación en que se encontraban sumidas las masas campesinas.

Otro de los puntos a considerar, se deriva del hecho condicionante, que determina con absoluta precisión, el abordar el problema que representa la limitación de la propiedad, y cuyo carácter más acusado, se revela plenamente, al garantizar expresamente con su actuación, el procedimiento conforme - al cual se lleva a su feliz consecución el fraccionamiento de latifundios.

Para consolidar esta posición, el artículo-27 dispone se dé atención preferente a todos estos puntos, por parte de los Estados de la Federación, - a reserva de que éstos dicten leyes, encaminadas a ese propósito; a fin de que por ese conducto, se pueda demarcar una zona cuya extensión máxima, es susceptible de poseer un individuo o conjunto de individuos provenientes de un mismo agrupamiento o sociedad nacional. Señalando al efecto, como mera taxativa, la de no rebasar los límites establecidos; - en caso contrario, los gobiernos locales procederán en su rebeldía, y las fracciones excedentes se pondrán a la venta en condiciones cómodas para el adquirente.

Tal es el plazo que se señala, (Veinte años) y un corto interés, (Tres por ciento anual). (5)

Otro requisito fundamental, se origina por efecto del incumplimiento del o de los propietarios interesados, quienes en caso de rebeldía, tendrán - que convenir de grado o por necesidad, en que los - Gobiernos Locales, intervengan en la operación de -

---

(5) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Ob. Cit. Pág. 199.

venta de las tierras que excedan el límite establecido; para lo cual, harán uso de una facultad expresa, para que en su oportunidad, procedan a la expropiación de las mismas, garantizando la operación, - mediante bonos de una deuda agraria, que será motivo de una obligación especial, cuando el Congreso - de la Unión así los faculte.

Algunos autores, manifiestan su duda al respecto, ya que consideran que existe, poca o ninguna garantía efectiva para los afectados, con relación - al uso de esos bonos, persuadidos de que el fondo - que encierra tal disposición, es por así decirlo, - la de no solventar dicho compromiso.

Con el punto a dictaminar, se culminan una - serie de estipulaciones encaminadas a proyectar sus alcances, en ocasión del problema agrario, y cuyos - efectos más relevantes acusan como resultante, dis - posiciones específicas emanadas del artículo 27 de - la presente Constitución. Aspecto sobresaliente, es - aquel llamado a promover, activamente, la protec - ción y el desarrollo de la pequeña propiedad; sien - do en esta oportunidad, elevado a la categoría de - garantía social, ese mismo respeto a la pequeña pro - piedad.

En esta presunción, se pone de manifiesto - el apoyo que ha de prodigarse al pequeño propieta - rio, sin desconocer que ese reconocimiento, a su de - recho, se determina conforme se consolida la exis - tencia del concepto de función social. Ahora bien, - este respeto, es el único límite convenido respecto - de la acción dotatoria y restitutoria; ya que si --

por otra parte, este límite se excediese en lo establecido, sería factor de intervención por parte de las leyes agrarias de los estados, las que determinarían claramente, cual es la máxima extensión, -- que puede ser motivo de apropiación, por parte de un individuo o sociedad.

De suyo cierto, se puede convenir, en que -- siguiendo el curso legal de las disposiciones relativas, al caso que nos ocupa, se llegaría al logro de un considerable desarrollo, más armónico, cuanto más equilibrado, atendiendo con ese fin, al carácter económico en que se configura el desarrollo del individuo o de una comunidad; a cuya dependencia, -- la pequeña propiedad, tendría asegurada por ese medio su existencia; procurando a la vez su autonomía, y de esta manera, se le impartiría, una más eficaz protección, como se consigna en la ley, impidiendo, de tal suerte, cualquier ingerencia que pudiera sobrevenirle por parte del latifundismo.

Sin presuponer dar por concluidos todos los aspectos que entraña el problema derivado de la pequeña propiedad, se estima conveniente, fijar la -- atención hacia una de las cuestiones de mayor interés; a propósito de algunos conceptos que a primera vista pudieran antojarse oscuros, los que en ocasión de verificarse la Reforma al artículo 27 constitucional, quedaron en rigor, plenamente esclarecidas todas las interrogantes que pudieran optar al -- tenor de la cuestión. Por otra parte, el interés -- que despierta el asunto de referencia, parte de la inseguridad en que se debatían los pequeños propietarios, en razón al acto denegatorio al Juicio de --

Garantías, que afectó en gran medida dicha disposición de parte de la Suprema Corte, ocasionando con ello un peligro, originado en ocasión a la acción dotatoria y restitutoria. En esa convicción, se procedió a la reforma del artículo 10 de la ley de 6 de Enero de 1915, que como es sabido, se le consideró parte integrante del texto del artículo 27 constitucional; la reforma en cuestión, hace constar lo siguiente:

"Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funda la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violación a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución en caso de que lo hiciere.

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria". (6)

---

(6) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "El Sistema Agrario -- Constitucional". Pág. 155.

Poco queda por añadir a este respecto, ya -  
que por la redacción anterior, se puede concluir --  
que la misma no ha sufrido reforma alguna en su - -  
esencia que pusiera en peligro estas disposiciones;  
de lo cual se infiere, que el texto en cuestión con  
tinúa en vigor, lo cual impide de todo derecho, - -  
cualquier acción nugatoria que se emprenda en con--  
tra del derecho que ampara a la pequeña propiedad.

" C A P I T U L O "

" I I I "

## CAPITULO III

## INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AGRARIA.

I.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN SU  
FRACCION XI INCISOS D) Y E) RESPEC-  
TIVAMENTE.

Supone un paso muy significativo, aquel que aprobó la reforma del artículo 27 Constitucional, - como factor positivo de beneficio colectivo en favor de las instituciones agrarias, decretada el 9 de Enero de 1934 y cuya publicación se llevó a efecto en el "Diario Oficial de la Federación", el día 10 del mismo mes y año; en él, concurren las modificaciones de algunas fracciones del propio precepto constitucional, y de entre ellas, se dispuso se abocara un especial desempeño, en la elaboración de la fracción XI, que consagra la parte relativa a las "Autoridades Agrarias"; condición ésta, que dió origen a una transformación general en materia de interpretación, respecto de la delimitación de sus facultades, otorgadas por el precepto de referencia.- En ocasión de esta consigna, conviene exponer cabalmente, la forma como se integró el cuadro respectivo, inherente a las autoridades agrarias, a efecto de penetrar su funcionamiento. Y así estableció:

- A) "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal - encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".
- B) "Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la

República y que tendrán las funciones que las le yes orgánicas reglamentarias les fijen".

- C) "Una Comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cu ya designación se hará en los términos que pre-- venga la ley reglamentaria respectiva, que fun-- cionará en cada Estado, Territorio y Distrito Fe-- deral, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen".
- D) "COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS para cada uno - de los núcleos de población que tramiten expe- - dientes agrarios".
- E) "COMISARIADOS EJIDALES para cada uno de los nú-- cleos de población que posean ejidos".(1)

Por otra parte, al calificar algunos concep- tos con criterio de observación, se abunda en la im- presión, de que con ocasión de las reformas introdu- cidas a la susodicha fracción XI, del artículo 27 - constitucional, se le imprimió una modificación im- portante a propósito de la integración de los orga- nismos correspondientes, y cuya mención, denominada expresamente "Cuerpo Consultivo", al que entre pa- réntesis, podría considerarse como un posible ante- cedente de la Comisión Nacional Agraria; en tanto - que las Comisiones Mixtas, adoptan gran concordan- cia con las primitivas Comisiones Locales Agrarias. De tal suerte, que según se concierta que: "Habida- causa, considera a estas nuevas denominaciones, co-

(1) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.-"El Sistema Agrario - - Constitucional". Págs. 162 y 163.

mo poseídas de una mejor distribución, a la par que imbuídas, de una más certera integración, en relación con las anteriores".(2) Ahora bien, en torno a esta reforma, es oportuno declarar lo siguiente, al decretar la mención de los incisos d) y e) correspondientes a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales respectivamente: Con indicación a los primeros, éstos, ya recibían una mención especial en el decreto preconstitucional de 6- de Enero de 1915.

Posteriores reformas, no modificaron un ápice su esencia por lo que comprende a las "Autoridades Agrarias"; permaneciendo en consecuencia, inamovibles con ese carácter, conforme a las condiciones establecidas con antelación.

---

(2) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Ob. Cit. Pág. 163.

## 2.- ANTECEDENTES DEL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO.

Una pequeña digresión a manera de iniciación, intenta formular como antecedente primario, - aquél que se manifiesta a propósito de la figura - del "Comité Particular Ejecutivo"; organismo, que - emergió como base y fundamento, a condición de agilizar el movimiento de reforma agraria, impidiendo de tal suerte, su estancamiento. En esa condición, - fué que se dispuso la expedición de un documento, - de 12 de Diciembre de 1914, que fué propiamente un plan elaborado por Don Venustiano Carranza, fungiendo en ese entonces, como Primer Jefe del Ejército - Constitucionalista; el que en su parte relativa, - conformaba el fondo de la cuestión. Convocando en - esa virtud, el interés de nuestra atención, la que como refrendo, expone a la consideración los conceptos que tienen cabida a continuación:

"El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor - durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, - efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen - que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron - injustamente privados..."(3)

(3) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "El Problema Agrario - de México". Ob. Cit. Pág. 183.

En esa condición, tomando como base de confirmación lo asentado previamente en el documento - aludido, es que el Sr. Carranza, se dió a la tarea de cumplimentar a satisfacción, el compromiso contraído, para lo cual, dictó en su oportunidad, la ley de 6 de Enero de 1915, ordenamiento, del cual - examinamos algunos pasajes a propósito del origen - de esa institución, denominada "Comité Particular - Ejecutivo".

"Artículo 4/o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, - se crearan;"

"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 le 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;"

"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."

Por lo que atañe al artículo 5/o, éste deja claramente establecido, el papel que asume el comité particular ejecutivo, señalando al efecto, su carácter de dependencia, como se puede determinar a - continuación:

"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".(4)

Estas son de las primeras disposiciones que se guarda memoria, respecto del origen de los Comités Particulares Ejecutivos. En renglones posteriores, se aportarán algunos datos complementarios.

"Los preceptos de esta ley fueron publica-- dos en el número 5 de; "El Constitucionalista" en - H. Veracruz, Ver., el 9 de Enero de 1915". (5)

Abundando en esos pormenores, se presumen - valederas las disposiciones aprobadas por parte de - la Comisión Nacional Agraria, quien en consonancia - con esa aptitud, asume una conducta generadora de - principios entre los cuales, resalta aquel que con - sidera propio reseñar el contenido de la circular - Núm.-19 de la propia Comisión Nacional, la que ex - presamente sanciona en su redacción, la autoriza - ción dada a las Comisiones Locales Agrarias, otor - gándoles, determinadas facultades en relación al - funcionamiento de los Comités Particulares Ejecuti - vos; seguidamente, se establece una secuencia de di - cha circular, la que certifica que:

- 
- (4) FAVILA MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación - Agraria". Ob. Cit. Pág. 273.
- (5) VASCONCELOS José. Breve Historia de México, - tercera edición, Ediciones Botas, México 1937,- Págs. 558 a 561.

## CIRCULAR NUMERO 19

"Autorizando a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales, que normen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos; aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los municipios".

"La Comisión Nacional Agraria, en sesión de fecha 15 del corriente, tuvo a bien acordar se girara la presente circular, dando a conocer la respuesta a la Comisión Local de San Luis Potosí, con referencia a las consultas que hizo en sus oficios de fechas 8 y 15 de Enero último, contestación que a la letra dice:

"Con referencia a los oficios de usted, de fechas 8 y 15 de Enero último, en los que hace usted algunas consultas a esta Comisión Nacional, tengo el gusto de manifestarle que esta propia Comisión, en sesión celebrada el día 15 del corriente, tiene a bien acordar se contestaran a usted los distintos puntos de esos oficios, en la forma siguiente:

"1.- Se autoriza a esta Comisión Local Agraria para formular un reglamento Provisional que norme los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos en el Estado...

Esta Comisión Nacional autoriza a la Local de San Luis Potosí, para formular el Reglamento provisional a que hace referencia, debiendo remitirlo a esta Nacional para su aprobación". (6)

(6) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 315.

Para los efectos del caso, es pertinente dejar firmemente establecidos, los más acusados detalles que reclaman los antecedentes relativos a la - identidad de los Comités Particulares Ejecutivos; - factores éstos, que se pueden subsumir, a condición de que mediante la aportación que le confiere la - ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, y cuya inter - vención, tuvo a bien significarse por el hecho - de ser la 1ra. ley reglamentaria de la de 6 de Enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional. "Esta - codificación es en parte producto de un sistema de - ordenación, entre las que se encuentran contenidas - las principales circulares expedidas por la Comi - - sión Nacional Agraria; puesto que recoge, lo esen - cial de estas disposiciones.(7) En esa virtud, in - sertamos de esta reglamentación, los más connotados preceptos, en los cuales merece converger el inte - rés merced a su decoroso desempeño. Con independen - cia de lo anterior, la ley de Ejidos de 1920, al re - ferirse a esta figura en su Artículo 20 Fracción - III, Instituye un Comité Particular Ejecutivo.

Por lo que trata al artículo 32 del ordena - miento en cita, tenemos que este precepto, determi - na que los "Comités Particulares Ejecutivos", depen - derán de las Comisión Locales Agrarias; en tanto - que los Gobiernos Locales ordenarán se les retribu - ya, por el trabajo que desempeñen, en vista de la - cantidad o calidad de éste.

A mayor abundamiento, se tiene a la vista, -

---

(7) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 203.

lo que consigna el artículo 33 del consabido ordenamiento, a través de él y de sus cuatro fracciones, se desprende la siguiente interpretación; y ellas es, por cuanto que considera a dicho organismo, como una verdadera autoridad.(8)

---

(8) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 346 y 360.

### 3.- ANTECEDENTES DEL COMISARIADO EJIDAL.

Al disponer que el objeto de nuestra atención cobre singular relieve, pone de manifiesto, el decidido empeño al dotar de contenido especial, al conjunto de estipulaciones concebidas a manera de respuesta, por parte de la ley de 6 de Enero de 1915; a las interrogantes planteadas en el sentido de garantizar a plenitud, el uso y disfrute de la propiedad comunal de los ejidos, la que al carecer de una ley reglamentaria correspondiente, imposibilita a esos núcleos de población para llevar a cabo la libre convertibilidad de propiedad comunal, a propiedad individual. Con ese motivo, la Comisión Nacional Agraria, tuvo a bien establecer se expidiese una circular con fecha 18 de Abril de 1917, por medio de la cual, quedarán garantizados de manera formal, las precedentes disposiciones; creando al efecto, un organismo denominado de los "Comités Administrativos", el cual asumiría, cierto número de responsabilidades, a fin de proceder a la administración y la distribución de las tierras ejidales. Sin embargo, por conducto de la ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, se estableció que en lugar de dichos Comités Administrativos, funcionarían las llamadas "Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos", las que dispondrían de facultades similares a las consignadas para los Comités Administrativos. Más no se piense, que por eso careció de importancia la intervención de los susodichos Comités, y para corroborarlo, tenemos a la vista la circular a que he hecho referencia en el transcurso de nuestra exposición; en esa condición, dicha circular consigna lo siguiente:

"CIRCULAR NUMERO 22"

"Sobre la formación de los Comités Particulares para la administración de los ejidos; o sea - la creación de Comités Particulares Administrativos, distintos de los Comités Particulares Ejecutivos".

"Algunas Comisiones Locales Agrarias, se -- han dirigido ante la Comisión Nacional Agraria, for-- mulando varias consultas, que tienden a determinar-- la persona que debe administrar los ejidos que se -- restituyan o de que se dote a los pueblos con arreglo a la ley de 6 de Enero de 1915".

"Se ha observado que esta ley no estatuyó -- nada acerca de esa administración, si bien la pro-- piedad de las tierras ejidales, en las condiciones establecidas por las leyes y con sujeción a las con-- cesiones otorgadas a los pueblos, corresponde a es-- tos. Por otra parte, resulta que no se ha expedido aún la ley Reglamentaria del artículo 11 de la expre-- sada ley de 6 de Enero de 1915".

"Ante esta situación legal, se observa la -- incertidumbre en que están los pueblos, respecto a -- la persona o personas que provisionalmente deban -- tener la administración de los ejidos y demás tie-- rras que les pertenecen, incertidumbre que dá lugar a que muchas tierras no puedan cultivarse oportuna-- mente; por esto, es de todo punto indispensable y -- urgente proveer al remedio de esta situación, mien-- tras se expide la ley reglamentaria de que se ha he-- cho mérito, y el gobierno constitucional dicta las-- medidas legislativas que estime conducentes, a fin-- de que los pueblos disfruten de los derechos que -- les dá la ley Constitucional de 6 de Enero de 1915".

"Por estas razones, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República, ha tenido a bien disponer":

"Primero.- Procédase a designar en cada uno de los pueblos a quienes se les restituya o dote de ejidos y demás tierras de que habla la ley de 6 de Enero de 1915, Comités Particulares para la administración de ejidos".

"Segundo.- Estos Comités serán electos por mayoría de votos por los vecinos de los pueblos interesados y se formarán de tres personas por lo menos, y se renovarán cada año, sin que puedan ser -- reelectos".

"Tercero.- Los Comités Particulares Administrativos recibirán de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos que se restituyan o doten a los pueblos y proveerán lo necesario para que estos los disfruten en común y de un modo gratuito, de acuerdo con el artículo 11 de la ley de 6 de Enero de 1915".

"Cuarto.- Los Comités de que se trata tendrán la más amplia facultad para dictar todas las medidas que tiendan al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos, y procurarán por su completa conservación".

"Quinto.- Estos Comités tendrán facultad para dictar las disposiciones que tiendan a la división provisional de los terrenos de los pueblos, entre los vecinos de éstos, atentas las condiciones -

peculiares de cada región".

"Sexto.- Los Comités Particulares Administrativos funcionarán mientras se expidan las leyes-reglamentarias de los artículos 27 y 115 de la Constitución de 31 de Enero último promulgada el 5 de Febrero del corriente año".

"Lo que comunico a usted para los efectos consiguientes".

"México, Abril 18 de 1917.- El Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix.- El Secretario General interino, Edmundo Torres".(9)

Ahora bien, se sabe de fijo, que la ley de Ejidos vino a sustituir a los "Comités Administrativos", creados al efecto bajo la supervisión de la Comisión Nacional Agraria, tomando, desde luego, su lugar, las "Juntas de Aprovechamiento de Ejidos". Sin embargo, al hacerse realidad la derogación de esa ley, ni el propio ordenamiento que la derogó, ni el presunto reglamento agrario, se aplicaron a la tarea de disponer lo conducente, a fin de dejar plenamente esclarecida esta situación. Semejante omisión, por otra parte, ciertamente importante, logró ser subsanada mediante el Decreto de 12 de Julio de 1933, en cuya ocasión se impuso la reforma al artículo 27 del subsecuente reglamento agrario, y otorgando en su defecto, facultades expresas a los pueblos, para que de común acuerdo procedieran nuevamente a la designación de los respectivos "Comités-

---

(9) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 320.

ministrativos", acorde con las bases previamente autorizadas, para los efectos del caso, por la propia Comisión Nacional Agraria. Bases éstas, que queron firmemente plasmadas en una circular de la al se hizo referencia con oportunidad.

Más adelante, concurre como cercano antecedente del Comisariado Ejidal, aquella disposición del 17 de Diciembre de 1925, siendo en su caso, la primera ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio parcelao ejidal; considerada, aunque fuese en forma transoitoria, la intervención de los actualizados "Comites Administrativos"; como puede interpretarse en materia de administración de los núcleos de pobladores, beneficiados con una dotación o una restitución y cuyo carácter más acusado consistía en la posesión en común, tanto de las tierras como de las aguas con que fueron beneficiados y cuya tenencia quedaba garantizada al tenor de esta primera ley reglamentaria. Con posterioridad, se dispuso la autorización correspondiente, a fin de dotar de un nuevo ordenamiento en particular, que marchara en consonancia con dicha materia, tomando la denominación, de "Ley del Patrimonio Ejidal", que fué causa de la reforma del ordenamiento anterior y en cuya vigencia, se introdujeron otras tantas reformas, siendo entre ellas, las producidas con fechas 26 y 29 de diciembre de 1930 y 1932 respectivamente. En tal contepto, sabemos que el conjunto de miembros del concolmerado ejidal, preservaba sus derechos, apoyados en esa capacidad y mediante la actuación llevada a cabo por los Comités Administrativos; acción ésta, que cesaba en cuanto a sus funciones, conforme se debería a concertarse el fraccionamiento de las terras

tierras entre aquellos que resultaren beneficiados. En esa virtud, todo acto de representación, era delegado hacia la existencia de un nuevo organismo -- que tomó la designación de "Comisariado Ejidal"; dicha institución, poseedora de una innegable condición agraria, quedaba constituida a la sazón, por tres miembros representantes, tales eran: Un Presidente, un Secretario y un Tesorero. Otra característica inherente a sus atribuciones, se contraía principalmente, en la facultad de representar al pueblo en calidad de mandatario jurídico y por supuesto -- con la calidad de administrador en todo lo concerniente al aprovechamiento de la propiedad ejidal; de común acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Ahora bien, con el objeto de garantizar la actuación de este organismo, se pasó a la creación de una institución especial compuesta de tres miembros, que eran los encargados de supervisar los actos del Comisariado Ejidal. Este organismo, se conformó bajo la denominación, de, "Concejo de Vigilancia".

Es a partir de esta disposición, como quedó encuadrado este elemento dentro del marco de las autoridades agrarias; quedando por ende, firmemente -- integrado al propio conjunto de las instituciones -- agrarias, a propósito de la reforma del artículo 27 Constitucional por decreto de 9 de Enero de 1934, -- formando parte indiscutible, de nuestro máximo dispositivo de índole Constitucional.

#### 4.- DISPOSICIONES DIVERSAS, RELATIVAS A LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y CIRCULARES.

No sería prematuro declarar, que de cuantas disposiciones consolidaron su vigencia en nuestra legislación agraria, viene a hacer acto de presencia por méritos propios, aquella cuyos principios rectores determinaron su contextura como un fenómeno producto de la dinámica de la Reforma Agraria; la que prometía ser entre todas ellas, una realidad auténtica y que fué la más acabada interpretación de las ideas de su creador, el Sr. Lic. Don Luis Cabrera; configurada a la sazón, atendiendo al Decreto de Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución; procuró el siguiente decreto de 6 de Enero de 1915, declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos otorgados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de Junio de 1856. Y señala a continuación, los rasgos esenciales que le consagraron actualidad a este primer ordenamiento agrario:

"Por lo tanto, ha tenido a bien expedir el siguiente decreto":

"1.- 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 cualesquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de -

Junio de 1856 y demás leyes y disposiciones -  
relativas;"

"II.- Todas las Concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de fomento, hacienda o cualesquiera 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 cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y".

"III. - Todas las diligencias de apeo o deslinde, - - practicados durante el período de tiempo a - que se refiere la fracción anterior, por compañías jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente tierras, - aguas u montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".(10)

A guisa de argumentación y empleando fórmulas como recurso de orientación, entre ellas procura un dispositivo automático, que nos induce a poner en juego, todo un esfuerzo sistemático que posee la virtud de acercarnos promisoriamente, a una respuesta segura y positiva; la que se va gestando-

---

(10) FAVILA MANUEL.- Ob. Cit. Pág. 272.

en ocasión al tránsito que representa la conducta - interpretativa, y que descubre con fina percepción - todo el sentido en el que depara su significado y - que contiene el artículo 27, precepto éste, cuya ba se fundamental, depende del máximo ordenamiento jurídico y que tiene su principal asiento, en la Constitución de 1917. Por ella, abrigamos la certeza, de que el instrumento jurídico de que se vale, nos - - ilustra en primer término de la manera siguiente, al decir:

"La propiedad de las tierras y aguas com - - prendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo - la propiedad".(11)

Pues bien, se comprende en dichas iniciati - vas, la función en base a la cual se preconiza un - sistema que demanda como punto de partida, de estos principios, el propósito de dejar establecido clara - mente la idea de esta mención; condicionada por - - otra parte, al tenor de la norma constitucional, en la que postula un método de indagación, en el que - se sustenta un criterio de distinción mediante el - cual, se atribuye una extensa gama de característi - cas a su género de interpretación; siguiendo un or - den ininterrumpido, acorde con las reglas en que se descomponen los múltiples aspectos torales del pro - pio ordenamiento. En esa virtud, se conjugan por -

---

(11) Constitución Política de los E.U.M. Vigésima - Quinta Edición. Pág. 18.

efecto de cuatro puntos cardinales que finalmente - comportan una interdependencia, cuyo factor de continuidad se refleja obedeciendo el siguiente orden:

El primero de ellos, se determina por el - grado de responsabilidad asumida por el Estado, que compromete su acción, en base a todo lo estatufdo - por él; mediante ella, se constituye la facultad de cisoria, a efecto de disponer todo lo conducente en bien del aprovechamiento y distribución en que fi-- nalmente queda comprendida la propiedad territorial.

El segundo de los puntos, se consagra ínte-- gramente al bienestar común, disponiendo para ello, de cuantos recursos están a su alcance, a fin de do tar de tierras a los núcleos de población carentes-- de ellas.

El Tercer punto, condiciona su intervención, mediante la aplicación del fundamento que procura - la limitación de la propiedad y alcanza su más dila tada expresión, con el fraccionamiento de latifun-- dios.

El Cuarto y último de ellos, cristaliza su-- realización, cuando asume para sí el control inme-- diato de una función, cuyo resultado más imperativo descansa en la protección y desarrollo de la peque-- ña propiedad.

En el pleno desenvolvimiento del conjunto - de estos cuatro caracteres fundamentales, se conden sa el concepto del desarrollo y evolución que viene a desembocar en el fenómeno cuyo más auténtico cata lizador, se desplaza con un amplio margen de conoci

miento en la legislación agraria en la que se le -- distingue, con base al calificativo de "Reforma - - Agraria".

Por un elemental sentido de oportunidad, - procede formular su entrada inicial en los anales - de la legislación agraria, la primera disposición - reglamentaria, en ocasión de la de 6 de Enero de - 1915; y por consiguiente, del artículo 27 Constitu- cional. Por otra parte, dicha ley constituye según- declaran algunos autores, un paso decisivo que in- fluyó en forma considerable en el avance con el que se acompaña el movimiento de Reforma Agraria. Se - puede observar, que el ordenamiento de referencia, - fechado el 28 de Diciembre de 1920, es el producto- de una bien documentada y ordenada codificación, en la que quedan ampliamente reseñados los principios- esenciales, que encierran las más connotadas circula- res, que fueron expedidas en tiempo y lugar por - conducto de la Comisión Nacional Agraria; supone lo anterior, un carácter altamente valorativo, ya que- su articulado, merece el justo interés, al ostentar en su conjunto la parte medular de esas disposicio- nes.

De los más relevantes principios a conside- rar por esta ley, entresacamos aquellos que por su- legítima importancia manifiestan una mayor trascen- dencia, a propósito de su significado como medio a- resolver algunos problemas insatisfechos en su tota- lidad. Uno de tales puntos de que se ocupa por pri- mera ocasión la legislación agraria, consiste en de- terminar con toda exactitud, la extensión de los - ejidos; pues aunque la ley en cuestión hizo alusión

a ese respecto, lo formuló de una manera un tanto vaga, disponiéndose, para el efecto, que sería una cantidad suficiente, acorde a las necesidades de la población interesada. Considerando con seriedad absoluta, la calidad agrícola del pueblo en cuestión, sin olvidar ni por un momento, la topografía del lugar; pero sin embargo, el mínimo de tierra que debía de corresponder a cada familia, no podría resultar menor que aquel que pudiese producir en particular a cada Jefe de familia, una utilidad o beneficio diario equivalente al duplo del jornal ordinario en cada localidad.(12)

El siguiente punto, se contrae en favor de la creación de un organismo de manifiesta extracción agraria, que aportó con ese carácter, la denominación de "Juntas de Aprovechamiento de Ejidos"; -- condición que tuvo lugar por cuenta de la propia "Ley de Ejidos", cuya disposición establece el requisito de llevar a cabo una labor semejante a la que desempeñaban los "Comités Administrativos". Entre ellas, se contaban las siguientes:

a).- Tenían a su cargo, la representación de la comunidad en todo aquello que comportara la erogación de recursos económicos en materia de imposiciones económicas, mediante la forma de contribuciones, con motivo del pago de las tierras comunales, ante el Estado, el municipio y la Federación.

b).- Tenían a su cuidado, la vigilancia y el cumplimiento de las leyes relativas, respecto --

---

12) MENDIETA Y NUÑEZ. Ob. Cit. Pág. 205.

del resguardo y conservación de los bosques, prohibiendo en su defecto, la tala de los montes y los campos y todo lo relacionado con esa materia.

c).- Otra de sus atribuciones, consistían en la distribución de la tierra entre cada uno de los miembros de la comunidad, conforme a sus estatutos particulares.

d).- Procurar que con su intervención, se hiciese un uso razonable y equitativo de los pastos y aguas, en todo lo referente a los terrenos comunales.

e).- Hacer acto de presencia en beneficio de la comunidad en todo aquello que tuviera relación con el fisco y las autoridades políticas agrarias, y en todo lo necesario que reclamase la autoridad y el respeto de la propia comunidad en general.(13)

Consecutivamente a la ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, determina su ingreso a la legislación agraria, el decreto de 22 de Noviembre de 1921, que ofrece como condición particular, la de abrogar la ley de Ejidos; lo que consigue obteniendo como resultado inmediato, aquel que promueve por esa vía, el procedimiento por el cual se señalan las bases fundamentales, materia de la subsecuente legislación agraria. La que dada su plena conformidad con el artículo 5/o del consiguiente decreto, estatuye que: "Los Comités Particulares Ejecutivos,

(13) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Ob. Cit. Pág. 206.

dependen de las Comisiones Locales Agrarias de las entidades Federativas y éstas de la Comisión Nacional".(14) En tanto, que el artículo 4/o del propio decreto de 22 de Noviembre de 1921, consideró oportuna la creación de una institución que reconocía indispensable, a efecto de llevar a buen fin la completa y total realización de la Reforma Agraria; esta institución que estaba animada de un carácter esencialmente agrario, recibe el calificativo de "Procuraduría de Pueblos". En esa virtud, acto seguido, el artículo 4/o describe su funcionamiento en la forma siguiente: "Se establece 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".(15)

A renglón seguido, y atendiendo en forma sistemática a las nuevas corrientes que configuran en relieve, las actuales disposiciones agrarias se observa detenidamente, que los requisitos que marca el artículo 3/o del decreto de 22 de Diciembre de 1921, se contraen, a la expresa finalidad de otorgar amplias facultades al Poder Ejecutivo de la Unión, para que con apego a las mismas, tuviera a bien, expedir con fecha 17 de Abril de 1922, un "Reglamento Agrario", que por este conducto, propendiera el hacer más expedita la Reforma Agraria; procurando la mayor aplicación, al aspecto relativo a la

---

(14) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Ob. Cit. Pág. 210.

(15) Ob. Cit. Pág. 211.

extensión de los ejidos, objeto por otro lado, del mayor interés por parte del anterior ordenamiento, - el que, aunque anegado en algunas ocasiones por vagas disposiciones, tuvo la atingencia de dejar fija do en su parte relativa por lo que atañe el Regla-- miento Agrario que dispone se conforme de la siguien te manera: "Corresponde a cada jefe de familia o in dividuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a - - seis hectáreas, en los terrenos de temporal que - - aprovechen una precipitación pluvial anual, abundan te y regular; y de seis a ocho hectáreas en los te rrenos de temporal de otras clases".(16)

Las subsecuentes disposiciones agrarias, en cierran en su conjunto, una gran importancia máxime que representan el complemento ideal de la Reforma Agraria. Por ellas, iremos penetrando el comporta-- miento de todo el complejo fenómeno que acusa el - problema agrario; una de tales disposiciones, seña la nuevos derroteros al intrincado mecanismo, y es ella, la "Ley de Dotaciones y Restituciones de Tie rras y Aguas" de 23 de Abril de 1927. Este ordena-- miento se le confirió también el título, bajo el - rubro de "Ley Bassols" en honor de su creador el -- Sr. Lic. Don Narciso Bassols. Por ella podemos dedu cir las medidas que se tomaron, en provecho de un - lógico afán de definir íntegramente la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y los esfuerzos que se prodigarón a fin de estructu-- rar un Juicio Administrativo Agrario, en función a las peculiaridades propias de esa materia; pero sin

perder de vista las exigencias que condicionaron la redacción de los preceptos Constitucionales 14 y - 16. (17)

Más adelante, se sugiere como factor inmediato de comparecencia en el Congreso Agrario, la existencia de una ley cuya denominación de "Ley del Patrimonio Ejidal" de 25 de Agosto de 1927, se proyectó con eficaz trascendencia, debido al hecho positivo de rebasar los límites ordinarios de la legislación agraria, al ser dotada por la propia constitución, de un determinado contexto legal, por el cual se reconoce la capacidad jurídica de los pueblos para poseer en común las tierras, bosques y - aguas que les pertenezcan por derecho propio; y en que el principal elemento de conformación, radica - en la masa de ejidatarios del pueblo.

Una nueva disposición, ilustra su ingreso - en el firmamento jurídico, y cuya muestra más elocuente del valor de sus componentes, se denota claramente en la tendencia por la cual propende a la - connotación gráfica de mercados perfiles agrarios.- La norma en cuestión, supone como virtual fundamento, a la "Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas de 21 de Marzo de 1929.(18) Por las -- características privativas de este ordenamiento, se observa con atención, el método de aplicación, mediante el cual le imprime un modelo exclusivo, consecuente a su conformación; dotándolo de un factor de prioridad, que robustece el sistema, puesto que-

(17) Ob. Cit. Págs. 219 y 220.

(18) Ob. Cit. Pág. 227.

aborda el procedimiento agrario en cuanto a su aspecto más positivo, en tanto se encuentra provisto de condiciones idóneas, equivalente a un verdadero juicio, reafirmando su vigencia ante las autoridades agrarias competentes.

Como figura concluyente de este abigarrado-conglomerado de disposiciones jurídicas, cuyo conjunto se vió incorporado fatalmente a la legislación agraria, bajo el signo excluyente de un criterio determinante, que el dotarlo de acusados rasgos, le imprimió a dicha legislación un carácter eminentemente agrario. Es en esa presunción, que se demandó la inmediata reforma del artículo 27 Constitucional en 23 de Diciembre de 1931, sujetando a su vez dicha reforma, al artículo 10 de la ley de 6 de Enero de 1915, formulando a la sazón, impedimentos que imposibilitaron de practicar el Juicio de Amparo en favor de los propietarios afectados. (19) Condición-ésta, que viene a desembocar en la autorización, para la creación de un primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 22 de Marzo de 1934, hechura que fué de las principales recopilaciones de leyes agrarias de anteriores ordenamientos, al tratar, en futuras compilaciones de carácter agrario.

---

(19) Ob. Cit. Págs. 230 y 231.

" C A P I T U L O "

" I V "

## C A P I T U L O    I V

## EL CODIGO AGRARIO DE 1934

## 1.- ANTECEDENTES GENERALES.

Motivo de acuciosas reflexiones inspiradas en el deseo expreso de incorporar al orden jurídico el cúmulo de reformas introducidas al artículo 27 - Constitucional, fué lo que determinó la inaplazable decisión de promover un emplazamiento, en el cual - se postulara como requisito primario, el fenómeno - de actualización de la legislación agraria; así mismo, al deseo de conjuntar la vasta multiplicidad de leyes imperante sobre la misma materia, en un único ordenamiento estatutario, que garantizara de esta suerte, la solución a los complejos presupuestos agrarios. Por tanto, en apoyo de tales argumentaciones, se procedió a interpretar en forma extensiva - esos deseos. Dándoles entusiasta acogida, a propósito de las declaraciones que previamente formuló el General Abelardo Rodríguez, al margen del Código -- Agrario el 24 de Marzo de 1934, en Durango, y declaró: "Que tenía su origen en el Plan Sexenal, que el Instituto Político de la Revolución había aprobado en su segunda convención celebrada en Querétaro, en Enero de 1934, y en donde se había propugnado, -- por algunos avances en la reforma agraria; que la - legislación agraria debe reunirse en una codificación, que a la vez que facilite la aplicación de - sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario y que "el coronamiento de la Reforma Agraria, estriba en "la organiza--

ción de los Ejidatarios".(1)

En tanto, por lo que hace a su contenido - original, éste constó de 178 artículos, 47 transitorios y se dividió en 10 títulos que reglamentan: - Primero de "Autoridades Agrarias".

Segundo, de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas.

Tercero, que dictamina la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad.

Cuarto, se destaca el procedimiento en materia de dotaciones.

Quinto, que trata de la dotación de aguas.

Sexto, que interpreta la necesidad de la -- creación de nuevos centros de población agrícola.

Séptimo, aporta el registro Agrario Nacional.

Octavo, delimita el régimen de propiedad - agraria.

Noveno, faculta la creación de un género de responsabilidades y sanciones, y

---

(1) MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.- "Reforma Agraria - Mexicana". Universidad de Colima. México, 1966.- Págs. 128-129.

El Décima consigna las disposiciones generales".(2)

El estatuto normativo en cuestión, ofrece como virtual característica, una imagen desprovista, en cierto modo, de originalidad, ya que su contenido esencial se manifiesta como un producto derivado de anteriores legislaciones agrarias. Por lo que, si bien es cierto que este código tiende en ocasiones a confundir las partes sustantiva y adjetiva, también procura la certeza, de que con su aparición, se demuestra la adaptación jurídica, asumida por este ordenamiento con estricto apego a la realidad del agro mexicano.

Apuntando de tal suerte a su presentación, todo género de innovaciones de carácter fundamental. En cuanto a sus puntos más sobresalientes, quedan plasmados aquellos que se ofrecen a la vista, por medio de la subsecuente exposición:

- A) "Capacidad de Núcleos de población, -B) La Parcela Ejidal, -C) La Pequeña Propiedad, -D) Procedimientos, -E) Ampliación de Ejidos; F) Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola; G) Peones Acasillados, H) El Régimen de la Propiedad Ejidal, I) Los Distritos Ejidales, -J) Las Responsabilidades Agrarias".(3)

- 
- (2) CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "Biblioteca Obrera y Campesina." Núm.16.  
 (3) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México". Décimaprimer Edición.- Edit. Porrúa.- S.A. México, 1971. Ob. Cit. Págs. 246 a 253.

## 2.- LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

En una primera etapa conformativa, surge del articulado del Código de referencia, una mención que determina con propiedad el carácter específico del que se encuentra investido el precitado ordenamiento agrario; por este conducto, se presumen inicialmente incorporados, los mandamientos jurídicos del conjunto de estipulaciones genéricas que prescribe; el Título Primero, Disposiciones Preliminares, Capítulo Unico. "De las Autoridades Agrarias". Los postulados que configuran este apartado, se integra conforme al contenido del Artículo 1/o, que dispone los siguientes presupuestos como son: "En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades: I. El Presidente de la República; II. El Departamento Agrario; III. Los Gobernadores de las Entidades Federativas; IV. Las Comisiones Agrarias-Mixtas; V. Los Comités Ejecutivos Agrarios, y VI. Los Comisariados Ejidales. (4)

Cabe hacer notar, de la existencia por lo que hace a la fracción V, relativa a los "Comités Ejecutivos Agrarios", en cuanto atentos a toda variante, cuyos efectos repercuten notoriamente en el modelo interpretativo de dichos preceptos; al modificar de suyo ostensible, la parte que a este código corresponde, respecto de la denominación original que apunta el precepto Constitucional, según se desprende de su primitivo texto, que le otorgaba la designación de Comité Particular Ejecutivo, en contraste con el calificativo adoptado con posterioridad de Comité Ejecutivo Agrario. Actitud que podría

(4) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 566 y Sigs.

conducir a forjar una imagen en oposición a lo establecido; debido en parte a la imprecisión de sus -- conceptos.

En tal virtud, se hace la salvedad que con motivo del asentamiento que determina la existencia del Comité Ejecutivo Agrario, es de suponer sea producto de un error de redacción en virtud de no provocar confusión alguna en ese contexto, dada la circunstancia de no existir otro órgano similar que lo contenga. A mayor abundamiento, en la "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo, de 22 de Marzo de 1934, en su parte relativa expresaba": Artículo 11, Corresponde al Departamento Agrario..... Comités Ejecutivos Agrarios.(5)

De todo lo consignado, se deduce claramente observando el contexto original del aludido ordenamiento, que por primera ocasión, se modifican los primitivos términos, es decir, aquellos que dictamina la propia Constitución General de la República - bajo el rubro de "Comité Particular Ejecutivo", por la difusa connotación de Comité Ejecutivo Agrario; - denotando con ello, flagrante violación a lo preceptuado por nuestro máximo ordenamiento constitucional, a cuyo conjuro los preceptos magnos, no pueden ser alterados ni modificados en su esencia por lo que a leyes secundarias se refiere. De tal suerte, - que como se dejó anotado; el que su reglamentación tiene que formularse, con absoluto respeto del pacto Federal. Violación que se continua en las subsiguientes legislaciones de 1934, 40 y 42 respectivamente; hasta concluir con el ordenamiento vigente, -

(5) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 566.

el que retoma a la denominación constitucional de - "Comités Particulares Ejecutivos" y que su estudio-comparativo, se llevará a efecto en la parte correspondiente, atendiendo a un orden cronológico prede-terminado que desemboca en el análisis correspon- -diente del Código Agrario de 1934. Por esta razón, - al conformarse plenamente el contexto original con nuestro sistema legislativo, se desprende la consi- guiente resultante; o sea que el Comité Particular- Ejecutivo, es un cuerpo colegiado, creado constitu- cionalmente ad-hoc, y su reglamentación debe condi- cionarse con estricto apego a la ley fundamental, - de lo contrario, podría darse el caso de asumir un- carácter inconstitucional.

### 3.- PRINCIPALES CARACTERISTICAS QUE DEFINEN AL "COMITE EJECUTIVO AGRARIO".

Preciso es hacer mención, por cuanto a los Comités Ejecutivos Agrarios se refiere, a la vera - del cual adquiere sensible importancia, la alusión - hecha por este ordenamiento en su artículo 10, respecto de las atribuciones otorgadas por él a los Gobernadores de las Entidades Federativas, en el sentido de que éstas pueden nombrar y remover en forma discrecional a sus representantes, tanto en las comisiones agrarias mixtas, como también a los miembros que integran a los Comités Ejecutivos Agrarios, en cuanto lo determinan los incisos A) y B) de la propia norma en cuestión.

Otro tanto se advierte, siguiendo al Código Agrario en su artículo 16, en donde se aprecia que éste se refiere a la forma en que estarán integrados los miembros de los susodichos Comités Ejecutivos Agrarios, los que constarán de tres miembros - que serán: Presidente, Secretario y Vocal respectivamente. Siendo nombrados por los Gobernadores de entre los solicitantes agrarios, al turnarse a las Comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes respectivas, pudiendo ser removidos por los mismos gobernadores.

Por lo que comprende a las atribuciones de los Comités Ejecutivos Agrarios, estos serán de acuerdo a las enumeradas específicamente por el artículo 17 del referido Código, siendo en conjunto las siguientes:

Representar legalmente en materia agraria,-

a los solicitantes; ejecutar los mandamientos de posesión, haciendo entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal, así como entregar, al propio Comisariado ejidal, la documentación respectiva y todo lo que tenga a su cargo, al ejecutarse los mandamientos de posesión.

Nuevamente se repiten en el siguiente artículo, para ser exactos en el 18, las facultades que tienen los gobernadores para intervenir en la remoción de los miembros que componen los "Comités Ejecutivos Agrarios; cuando se refieren a que no cumplen con las obligaciones que les imponen las fracciones a) y b) del artículo anterior y cuando observen mala conducta, si lo solicita la Asamblea de ejidatarios.

Se hace la salvedad, en este contexto, de la siguiente observación que contempla el análisis del ordenamiento legal agrario de 1934, por conducto de los artículos 10, 16, 17, 18, 19 y 71 cuando se señala acuciosamente, al referirse al Comité Ejecutivo Agrario, se está aludiendo erróneamente al organismo creado por efecto de la ley de 6 de Enero de 1915, denominado Comité Particular Ejecutivo; en virtud de que se le dispensan las atribuciones, que éste detentaba y que en conjunto, son como siguen:

- 1/a. Se reconocía con amplitud, su autoridad.
- 2/a. Sus componentes eran designados y removidos por el Gobernador.
- 3/a. Se encontraba constituido por tres miembros; en función de ello, se revestía de la categoría de un cuerpo colegiado.

- a. Su conjunto se configuraba con los nombramientos de Presidente, Secretario y Vocal.
- a. Se precisaba que su formación, proviniera en exclusiva del grupo solicitante.
- a. Se les señalaba como actividad específica, las resoluciones de posesión.

Conviene tener presente, lo que sobre el actor "Autoridad" se tipifica al respecto; ésta, puede definirse en un aspecto como: "La Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable, bajo la amenaza de sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario".(6)

Ahora bien, ante todo, hay que señalar aquella expresión que es usada jurídicamente, que tiene por objeto denominar al individuo o conjunto de individuos que formalizan determinados actos administrativos, en consonancia con el ámbito de una institución oficial; es entonces, Autoridad "Aquella institución oficial (y también las personas actuantes-ella) que ejercen con eficacia exterior una actividad administrativa".(17)

Y para concluir con la intervención, por -

- 
- ) DE PINA RAFAEL. Diccionario de Derecho. México. 1965.
  - ) FORSTHOFF ERNEST. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, - 1958 Pág. 563.

efecto del cual discurren, en el Código Agrario de 1934, los "Comités Ejecutivos Agrarios", el artículo 19 del mismo ordenamiento, dice lo siguiente: "Que dichos comités, cesarán automáticamente en sus funciones al ejecutarse los mandamientos de posesión".

Unicamente con el objeto de hacer una llamada de atención por lo que respecta al estudio de los Comités Ejecutivos Agrarios, se advierte el hecho consiguiente, que dicho código omitió hacer referencia a una serie de requisitos, que deben llenar los miembros de un núcleo de población solicitante, para ser miembro de un Comité Ejecutivo Agrario; omisión ésta que consideró el Código no ser de mayor importancia, y que en subsecuentes ordenamientos agrarios, dispuso llenar ese vacío.

Esto es en estricto cumplimiento lo más destacado del panorama que confronta el caso del Código de 34, en lo concerniente al Comité Ejecutivo Agrario.

#### 4.- CARACTERES ESENCIALES QUE CONFIGURAN LA PERSONALIDAD DEL COMISARIADO EJIDAL.

Apuntan algunas consideraciones, por cierto muy atendibles, que se arguyen a efecto de predisponer a la incertidumbre, respecto de la mención que se plantea a propósito del significado que emana de una institución que el Código Agrario promueve, a expensas del carácter distintivo, que evoca la figura jurídica del "Comisariado Ejidal" al que se coloca en una posición un tanto ambigua, en razón al consenso original que lo configura, ya sea dentro de los lineamientos que marca el propio ordenamiento agrario, como por lo que representa en el ámbito constitucional, el cual alberga, entre otras, una definición que nos aporta el "Diccionario Hispánico Universal", al conferir, mediante la siguiente disposición, aquella que se encuentra en íntima relación con el significado de la palabra "Comisario", que significa, "Persona que tiene poder y facultad de otro para ejecutar alguna orden o intervenir en algún negocio". En consecuencia, "Comisariado", sería el conjunto o grupo de Comisarios".(8)

Otro tanto se puede decir, con relación al término autoridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que para los efectos de un amparo, se considera como autoridad a la persona que tiene a su disposición fuerza pública y está por tanto en posibilidad de actuar ejercitando ac--

---

(8) DICCIONARIO HISPANICO UNIVERSAL.- W.M. JACKSON, - Inc. Editores.

tos públicos".(9)

Abundando en este concepto, el Dr. Gabino - Fraga, inserta el siguiente precepto al decir:

Un "Órgano Autoridad", existe cuando tiene-competencia que implica una facultad de ejecutar actos jurídicos que tiene reflejo en los particulares e imponer sus determinaciones, teniendo facultades- tanto de decisión como de ejecución, diciendo ade-- más que por la complejidad de la función administrativa ha sido necesaria la creación de esferas de - competencia que constituyen los denominados órganos administrativos".(10)

Por otra parte, no se puede desconocer, el- antecedente mediante el cual se ha definido el órgano como el cuerpo que controla una agrupación agraria cual célula política, a fin de que sus integrantes no desborden su comportamiento compelidos por - la necesidad.

Por su parte, el Código Agrario en su artí- culo 119, lo define indicando que es aquel que tie- ne a su cargo, la administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos del poblado, estando constituidos los mismos por tres - miembros propietarios y tres suplentes con los car- gos de Presidente, Secretario y Tesorero; dichos comisariados tendrán la representación jurídica del -

---

(9) Compilación y Jurisprudencia 1917-1954, Tesis- 179, Pág. 360.

(10) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Sexta - Edición, México 1955. Pág. 237.

núcleo de población correspondiente. En tanto que, - respecto de los requisitos necesarios que deben llenar para ser miembro de un comisariado ejidal, el - artículo 120 enumera los siguientes:

En primer lugar, ser ejidatario del núcleo de población de que se trate "en el goce efectivo - de sus derechos"; así mismo, tener por lo menos una residencia de seis meses inmediatamente anteriores - a la fecha de su elección; en segundo lugar, sigue - diciendo el artículo, ser de buena conducta y por - último como apartado final, en el caso del Tesorero, caucionar su manejo a satisfacción del Departamento Agrario.

Ahora bien, por lo que toca a la designa - ción de los miembros del comisariado ejidal, éstos - lo serán por medio de "elección"; la que se llevará a cabo en "junta general de ejidatarios" contando - para ello con el voto mayoritario de los miembros - asistentes a la referida junta; como lo dispone el - Código Agrario en su artículo 121; así mismo, al - concluir la elección que designó comisariado ejidal, dotó a éste de las atribuciones que marca el artículo 122 del mismo ordenamiento y que consisten en poder representar a los núcleos de población ante autoridades, tanto administrativas como judiciales - con las facultades de un mandatario general. Y de - acuerdo con las leyes y disposiciones relativas, administrar la explotación de los bienes comunales - del ejido, vigilando que las explotaciones individuales se ajusten a disposiciones legales. Como también promover y fomentar una serie de beneficios de todo orden en pro de la colectividad, convocando a - junta general de ejidatarios cuando éstos la solicij

a sea por medio del consejo de vigilancia, con el Departamento Agrario o en su defecto por cincuenta por ciento de los ejidatarios, refiriéndose a las atribuciones de los "comisariados ejidales", que estos, deben cumplir y hacer cumplir los acuerdos a que se llegue en la junta general de ejidatarios lo mismo que las disposiciones del Departamento Agrario de sus delegados y demás representantes así como del Banco de Crédito Agrícola en las zonas donde opere de conformidad con los preceptos de este código.

Por lo que hace a la duración de las funciones de los miembros de los comisariados ejidales y de los miembros de los consejos de vigilancia, el artículo 125, señala que ambos tendrán una duración en sus funciones de dos años; siempre y cuando no sean removidos antes del tiempo especificado. Y esto únicamente puede ocurrir por causa justificada que será decidida por la junta general de ejidatarios en los términos de este código.

En tanto que se determinan cuales son las causas generadoras de remoción de los comisariados ejidales, el artículo 128 del código en estudio, señala que será motivo de remoción, cualquiera de las siguientes: No cumplir los acuerdos de la asamblea general de ejidatarios; contravenir las disposiciones del Código o las que se relacionaran con el cultivo, explotación o aprovechamiento de los ejidos; desobedecer las disposiciones que dictare el Departamento Agrario, directamente o por conducto de sus delegados o representantes, de acuerdo con los preceptos del código y sus reglamentos; malversar fondos; o en general cometer delitos que ameritaran pena de prisión; y también, cuando el Banco Nacional de

Crédito Agrícola, solicitara la remoción en los términos establecidos por la ley de la materia.

En tratándose de los aspectos fundamentales que concierne a las remociones de los propios comisariados ejidales, tenemos, que éstas debían ser acordadas por mayoría de dos terceras partes de la asamblea que al efecto se reuna; pero por lo que hace a los casos especiales o sea que los comisariados ejidales desobedecieran las disposiciones del Departamento Agrario, malversaran los fondos o cometieran delitos que ameritaran pena corporal como oportunamente señala el artículo 128 en sus fracciones III y IV respectivamente. En el caso de quedar comprobadas las causas de responsabilidad atribuidas al comisariado ejidal por parte del Departamento Agrario, si en su caso la asamblea general de ejidatarios no resolviera la remoción, se consideraban suspendidos en sus cargos los comisariados; debiendo entrar en funciones los suplentes o en su defecto el concejo de vigilancia, en tanto se justificaran los suspensos o se ratificara su destitución.

Para concluir este tema que aborda el código agrario de 1934 en su parte relativa, el artículo 71 del precepto citado, alude a los siguientes:

"La entrega de las tierras o aguas restituidas o dotadas, se hará al comisariado ejidal nombrado al efecto". Se infiere por lo expuesto, que los antedichos comisariados ejidales, se les sujeta a una posición inequívoca de responsabilidad, mediante facultades expresas otorgadas por el código y muy particularmente por la constitución, según se desprende a efecto de delimitar claramente la cali-

dad de sus funciones; detalle que como se puede observar, situa al comisariado ejidal, en el umbral de una verdadera autoridad. Otro aspecto de suma relevancia, es aquel que caracteriza la existencia de tal institución, en la condición mediante la cual - fué nombrado; es decir, su designación proviene directamente de los núcleos campesinos investidos de autoridad en función de una asamblea general de ejidatarios lo que conlleva a suponer fundamentalmente, en la creación de una auténtica y legítima autoridad agraria. O sea porque es el representante de los campesinos ante el gobierno y el ejecutor de las determinaciones del gobierno ante los campesinos. Posteriormente se determinará su posición, en relación con el comité ejecutivo agrario.

" C A P I T U L O "

" V "

## CAPITULO V

## EL CODIGO AGRARIO DE 1940

## 1.- SUS ANTECEDENTES.

A medida que se determinan los primeros intentos que cristalizaron a manera de antecedentes, se comprenden los factores que motivaron se adoptara una conducta encaminada a consolidar como objeto central, el contenido de este ordenamiento, el que resalta concretamente la especie con que fué dotado expresamente, al revestirlo de un carácter más técnico respecto del contexto jurídico normativo que le antecedió y cuyo significado contempla la distinción entre ambos, atendiendo con más o menos rigor, la parte "sustantiva de la adjetiva". Habiendo conjugado de tal suerte, una ordenación sistemática de su articulado al instaurar dentro de su contexto, una clasificación delimitada por tres grandes entidades fundamentales agrupadas para su identificación en la siguiente forma: 1a. Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2a. Derechos Agrarios; 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos".(1)

En esa presunción, podemos apuntar, que el 10 de octubre de 1940, se publicó la exposición de motivos del segundo Código Agrario de México, de 23 de Septiembre de 1940. En dicha exposición de motivos, adelantamos un pequeño apéndice, dado a su publicación por parte de su creador; el Señor General

---

) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 258.

Lázaro Cárdenas, a la sazón Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expresó que: "Las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935 pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el código para hacer más rápida la tramitación tanto de los solicitantes agrarios que existían en el Departamento Agrario, como de los que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la 1a fase del problema agrario:

Poner la tierra en manos de los campesinos".(2)

Atento a lo expresado con antelación, es oportuno reseñar con atinencia el contenido que apunta el Código Agrario de 1940, el cual constó de 334 artículos y 6 transitorios y fué expedido como quedó anotado previamente, por el propio Cárdenas.

De lo anterior, se desprende el siguiente principio, y es que se denota una mejor distribución en lo que hace al orden técnico con relación al anterior; al tiempo que se manifiesta un decidido avance en cuanto a la introducción de algunos conceptos nuevos.

Apuntando como base la postura anterior, -- cabe inferir lo siguiente: Es decir, que por lo que trata al "Libro Primero", éste distingue con toda claridad, la diferencia existente entre "Autoridades y Organos Agrarios"; toda vez, que estos jamás ejecutan como sucede a "contrario sensu" con el lla

---

(2) MANZANILLA SCHAFFER VICTOR. "Reforma Agraria Mexicana". Ob. Cit. Págs. 129-130.

mado "Cuerpo Consultivo Agrario"; según se aduce - conforme la exposición de motivos del propio código. Otro tanto estableció este mismo título, al delimitar el origen, la designación, funcionamiento y - - atribuciones de las propias autoridades y órganos - agrarios. De tal suerte, que se inicia la representación de los campesinos, en el "Cuerpo Consultivo-Agrario"; espacio que contempla las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios y dispone de manera incontestable, que por lo que hace a las mujeres ejidatarias, éstas pueden desempeñar cargos en los "Comisariados y Concejos de Vigilancia". A mayor acopio, por lo que trata a la Comisión Agraria-Mixta, ésta asume un carácter a modo de conversión, como órgano consultivo de 1a. Instancia.

Por cuanto se refiere al "Libro Segundo" -- del ordenamiento en cita, éste, se reserva como en un apartado especial, el contexto representativo de su contenido a propósito del régimen de propiedad - agraria; y a manera de confirmación, se observan como consecuencia los efectos resultantes al tenor - del artículo 120 que el presente capítulo establece. Atendiendo a este precepto, se revelan los concep--tos siguientes: "A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor de derecho en los términos de este código, de las tierras y aguas que la resolución -- conceda".(3) Con lo que se viene a determinar su carácter concretamente, en razón al concepto de pro--piedad en función social.

En tratándose de la "Capacidad Individual",

---

(3) MANZANILLA SCHAFFER VICTOR. Ob. Cit. Pág. 130.

el consabido ordenamiento, nos ilustra a ese respecto, al hacerse presente por vez primera, mediante el requisito condicionante de ser "mexicano por nacimiento", toda vez que el problema inmediato toma conciencia, al iniciarse una etapa de clarificación del problema al que la "Reforma Agraria" debe principalmente resolver atendiendo en su significado, el caso representado por los nacionales. En otro apartado, el código se ocupa de abordar un nuevo aspecto del problema a resolver otorgándole prioridad, y el cual no es otro que el referente a la unidad individual de dotación, la que se fijó según concierne el ordenamiento en cuestión, y que responde a la cantidad de 4 hectáreas en terrenos de riego o humedad y de 8 en terrenos de temporal. Así mismo procura el establecimiento en función de una mayor amplitud genérica, por lo que hace a los diversos tipos de ejidos; de conformidad con el cultivo que se daría a la tierra y así tenemos la siguiente clasificación, la cual distingue entre el ejido agrícola, el ganadero y forestal; y por otra parte, se tiene la creación de los ejidos comerciales lo mismo que los industriales. Finalmente por lo que concurre a sus efectos, se acentúa un afán de sistematizar, disponiendo de mayor técnica, al tratar los diversos temas agrarios de que se compone este complejo normativo; teniendo como virtual objetivo, introducir nuevas instituciones a la par que lograr el perfeccionamiento de las anteriores.(4)

---

(4) Ob. Cit. Pág. 130-131.

## 2.- AUTORIDADES AGRARIAS CORRESPONDIENTES.

Atendiendo a su composición, nos corresponde analizar como premisa inicial, el articulado en el que se descompone el Capítulo Primero denominado "Autoridades y Organos Agrarios" Libro Primero intitulado "Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios"; en ocasión de lo cual, se localiza la primera confrontación a manera de reformas ordenadas en ese sentido. En el título mencionado, se alude por lo demás con criterio formalista, de las Autoridades y de "Organos Agrarios"; lo que se determina en razón al encabezado que ilustra el libro Primero: "La Organización y Competencia de las Autoridades y de los Organos Agrarios". Habida cuenta de lo anterior, el precepto correspondiente que aporta lo inherente al tema en cuestión, queda expuesto al tenor del artículo 10. del propio ordenamiento del que se hace necesario destinar una mención, al decir: Son Autoridades Agrarias: I.- El Presidente de la República; II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; III.- El Jefe del Departamento Agrario; IV.- La Secretaría de Agricultura y Fomento; V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas; VI.- Los Ejecutores de las resoluciones agrarias; VII.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; VIII.- Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales. Se hace la salvedad, a cuenta de que en el Código de 40 se promovieron algunas reformas en función de las cuales, se adicionaron nuevas dependencias a las ya existentes, elevándoseles como condición a la categoría de Autoridades Agrarias, entre las que se cuentan: El Jefe del Departamento del Distrito Federal, La Secretaría de Agricultura-

y Fomento, El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y los Ejecutores de resoluciones Agrarias.

Habiendo quedado modificadas las atribuciones de las "Comisiones Agrarias Mixtas", quienes de tentaban la calidad de "Autoridades Agrarias" en el precedente código de 1934, quedando como se verá - más adelante integradas en el grupo denominado "De los Organos Agrarios", según la fracción II del artículo 2/o del ordenamiento en turno.

Por lo que hace al contenido que procura el significado de los "Organos Agrarios", tenemos que el artículo 2/o establece el complejo funcionamiento de estos instrumentos dotados de facultades expresas, cuando en su fracción I, designa al Departamento Agrario como aquel del cual dependerán: A) El Cuerpo Consultivo Agrario, B) El Secretario General y Oficial Mayor, C) Un Delegado, cuando menos, en cada entidad Federativa; D) Las Dependencias necesarias que complementen y completen el funcionamiento de las anteriores. La Fracción II del propio precepto, señala también que serán Organos Agrarios: "Las Comisiones Agrarias Mixtas", una por cada entidad Federativa. Por lo que hace a la fracción III, ésta manifiesta con toda claridad como Organos Agrarios, a las "Asambleas Generales de Ejidatarios" y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales; en tanto que las fracciones IV y V, aluden cada una por su cuenta, a los Concejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales y al Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares que se funden. Ahora bien, sin entrar en mayores detalles y pormenores, cabe afirmar, que la importancia de esta exposición, radica en la separa--

ción que hace expresamente el ordenamiento respectivo, en función de su carácter técnico, que coloca a ambas instituciones agrarias en posición de complementación, inhibiendo de tal suerte, toda posible ingerencia entre uno y otro bandos, delimitando en consecuencia sus respectivas funciones; lo cual se traduce en un resultado positivo para las partes en cuestión.

Como corolario a todo lo anterior, se hace necesario formular una pausa, a efecto de refrendar el anterior contexto inserto en el artículo 1/o relativo a las "Autoridades Agrarias", para lo cual, vale remitirse al capítulo previamente enunciado -- que en su título respectivo abunda en las siguientes expresiones, bajo el rubro de: Origen, designación y funcionamiento de las "Autoridades y de los Organos Agrarios". En esa función, el artículo 3/o distingue el siguiente requisito, atendiendo al concepto programado en el sentido de que el Jefe del Departamento Agrario, según procede, su nombramiento y remoción, serán objeto de decisión por parte del Presidente de la República. De esta manera, queda completo el cuadro a propósito de las reformas instauradas por el consabido de 1940. (5)

---

(5) FAVILA MANUEL. "Cinco Siglos de Legislación - - Agraria". México 1941. Ob. Cit. Pág. 697.

3.- CARACTERES ELEMENTALES QUE CONFORMAN EL COMITE EJECUTIVO AGRARIO, EN RELACION A LO ESTIPULADO EN EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

En reclamo de su importancia, hace patente su presentación de conformidad con los requisitos en que se procesa el encuadramiento del "Capítulo Segundo", que recoge nuestro ordenamiento en cita, a propósito de la participación expresa, que contempla los caracteres elementales de que se compone la institución de los "Comités Ejecutivos Agrarios"; - al formular a continuación, las condiciones propias de su funcionamiento, operando conforme a las reglas expedidas por el artículo 4/o, que a su consideración señala la forma en que quedarán integrados estos organismos, debiendo estar constituidos por tres miembros, de los que uno será Presidente, otro Secretario y el último Vocal. Cuyos nombramientos respectivos, serán convenidos a moción de los Ejecutivos Locales, previa selección de los candidatos a elegir de entre los solicitantes agrarios. Adoptando oportunamente los cauces apropiados como medida de procedimiento, en cuyo caso deberán turnarse, a las Comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes respectivas; y en esa base, podrán ser removidos por los mismos Ejecutivos Locales. Si al decir del precepto en cuestión, el Ejecutivo Local, al tomar conocimiento de la instauración del expediente, no hubiera dispuesto la designación del Comité Ejecutivo, y en previsión de que se rehusare a llevarla a efecto, la decisión recaerá en su defecto, bajo la responsabilidad de la Comisión Agraria Mixta, la que procederá en su oportunidad a manifestarlo en la primera sesión ordinaria, mediante el requisito,

de haber transcurrido diez días del aviso o notificación, habida cuenta de parte del Ejecutivo Local.

Al optar por los lineamientos que marca el ordenamiento en consigna, se precisa destacar, lo que seguidamente manifiesta el artículo 5/o del propio orden normativo, y es a saber: Que para ser -- miembro de los Comités Ejecutivos Agrarios, se requiere: I.- Que cuando menos uno de ellos sepa leer y escribir; II.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y Políticos, III.- No haber sido condenado por delito alguno; IV.- No desempeñar cargo alguno de elección popular; V.- Ser miembro del núcleo de población solicitante y VI.- No tener propiedades agrícolas que excedan de la unidad normal de dotación.

Entre los variados requisitos, encuadrados a manera de componente, descansan las atribuciones que comprenden a los "Comités Ejecutivos Agrarios". En tanto que el artículo 38 se encarga de reseñar -- las siguientes competencias, entre las que se agrupan aquellas que consisten en representar legalmente a los núcleos de población solicitante y asumir en su caso, un conjunto de facultades, tales como -- las de ejecutar los mandamientos de posesión, mediante la entrega de las tierras y aguas al "Comisariado Ejidal"; otra condición tiene su resultante -- al momento de concurrir con la entrega al propio comisariado ejidal, de la documentación y todo lo que tenga a su cargo al ejecutarse los mandamientos de posesión; en tanto dispone la atribución de convocar a Asamblea General de Ejidatarios, para darles a conocer la marcha de la tramitación de los asuntos agrarios y el resultado, de aquellas que le ha-

yan sido encomendadas y atendiendo, finalmente a la ejecución de los acuerdos que tomen las Asambleas - Generales.(6) Implica lo anterior, la confirmación - dada por este código a los presupuestos emanados - del anterior, cuyas variantes como puede notarse - son mínimas en el contenido de su exposición, sin - embargo, compete subrayar en este apartado la omi- - sión en que incurre el Código de 34, respecto de - los requisitos provistos de conformidad, que consa- - gra el precepto, como condición previa para ser - - miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios, punto - este que autoriza a considerar, el fenómeno de su - ausencia, como un acontecimiento desprovisto de or- - den interpretativo, cuya carencia de un factor de - apoyo, imposibilita toda relación a propósito del - Código de 40, que si lo hace aparecer con todas sus posibles implicaciones.

---

(6) FAVILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 704.

4.- FACTORES ESENCIALES QUE CARACTERIZAN AL "COMISARIADO EJIDAL" CON ATRIBUCIONES DETERMINADAS EN RELACION A LAS ESTABLECIDAS EN EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

Al actualizar algunas reformas cuyas aportaciones promueve el código de 1940, es en estricta concordancia como se descubre el carácter que privaba en el preterido código de 34. Es entonces cuando el ordenamiento en cita, intenta considerar una serie de elementos, cuyos conceptos se determinan por intermedio del artículo 10/o, que operaban de la siguiente forma, acordes con los requisitos que se presumen competentes, a efecto de ser reconocidos, como miembros activos del comisariado ejidal, para lo cual se requería: I.- Ser ejidatarios del núcleo de población de que se trate, en el goce efectivo de sus derechos, que trabaje en su ejido y que tenga por lo menos una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de su elección; II.- Saber leer y escribir, III.- Ser de buena conducta, IV.- El tesorero del comisariado y el del concejo de vigilancia ejidal, cuando supla a aquél caucionarán su manejo a satisfacción de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y V.- Ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal cuando la hubiere en el ejido. Con vista a una de las primeras reformas que promueve el código de 40, la que le confiere un significado preferencial, atendiendo a los conceptos vertidos por el código de 34, en el que hace expresa mención conforme a los -

postulados del artículo 120 de dicho expediente normativo en estricta consonancia con el artículo 10 - ya consignado con antelación en el que se agregan - dos fracciones que se traducen en dos requisitos - más para ser Comisariado Ejidal; y es como sigue: - La de saber leer y escribir y la de ser miembro de - la sociedad local de crédito ejidal, cuando la hu-- biere en el ejido, y que trabajen en su ejido.

A modo de preámbulo, se inserta a la consi- deración el examen mediante el cual se hace patente la condición requisitoria que ofrece la lectura del precepto correspondiente; entre cuyas disposiciones arranca aquella que estatuye el presunto ordenamien- to agrario y en la que se formula la siguiente ora- ción, la cual recoge en forma de definición y se - contrae bajo el apóstrofe de "Saber leer y escri- - bir". Contexto con el que se distinguió una expecta- tiva de derecho en favor del "Comisariado ejidal" - quien al serle otorgada esa estipulación, se le do- tó correlativamente, de una capacidad más amplia, - de la que carecía en la pasada reglamentación agraria, a efecto de poder desempeñar con mayor acierto, el cúmulo de responsabilidades, en función de su ca- rácter de autoridad ejidal en materia agraria.

Las restantes adiciones, según se informa - a continuación, se concluyen como sigue: "La de ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, -- cuando la hubiere en el ejido, y la condición que - impone el estatuto normativo, en el sentido de que - trabaje en su ejido, pone de relieve al paso que - confirma el doble carácter con el que se acompaña - su investidura, en su papel de "Comisariado Ejidal", alternando sus atribuciones, ya como administrador-

de los bienes ejidales o en su defecto, dotado de facultades expresas en concepto de autoridad agraria en general, en cuanto se significa por responder de todo aquello que atañe a la materia ejidal; y por lo que resuelve al caso particular, éste se contrae al momento de dictarse los pormenores respectivos seguidos de la condición prevista por el código, "de trabajar en su ejido"; esto lo califica por una parte como propietario y miembro responsable -- del conglomerado ejidal, y por la otra, asume la calidad exclusiva de miembro de la comunidad agraria a la que pertenece. Por lo que afecta a la forma -- en que se hará la designación de los miembros del -- comisariado ejidal, el Artículo 11 del Código de 40 en similar concordancia con su predecesor, nos ilustra al respecto, según lo expresa claramente el artículo 121 del estatuto agrario de 34 por el que -- ambas codificaciones en sus preceptos respectivos, -- concuerdan en aceptar que los miembros del Comisariado Ejidal, serán electos por mayoría de votos en "Asamblea General de Ejidatarios" sin promover variante alguna en sus respectivos conceptos.

Otra virtual característica que presupone -- al comisariado ejidal, dimana del concepto siguiente quien dispone previamente la consecución de sus fines, según se desprende al tenor del artículo 12 -- del ordenamiento en turno, que previene en detalle -- la forma en que procederá la remoción del aludido comisariado, atendiendo a los siguientes presupuestos: Artículo 12.- Procederá la remoción del Comisariado Ejidal, por cualesquiera de las siguientes -- causas: I.- No cumplir los acuerdos de la Asamblea -- General de Ejidatarios; II.- Contravenir las dispo-

siciones de este código o las que se relacionan con la explotación y aprovechamiento de los ejidos; - - III.- Desobedecer las disposiciones que dicten el Departamento Agrario, la Dirección de Organización Agraria Ejidal o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el cumplimiento de las Leyes Agrarias; - IV.- Malversar fondos, y en general que se les encauce por cometer delitos que amerite pena corporal y V.- Por ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos sin causa justificada. Cabe destacar el hecho consiguiente que viene a modificar o en todo caso a rectificar el contenido, respecto de la fracción V señalada por este estatuto reglamentario, en cuanto que el precepto lo manifiesta expresamente, en el sentido de que "procederá la remoción del comisariado ejidal, por ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos sin causa justificada". Por lo que trata a esta misma fracción pero en tratándose del ordenamiento precedente, ésta a la letra declaraba el siguiente concepto, al decir: Artículo 128.- Procederá la remoción de los Comisariados Ejidales..... Fracción V.- "A petición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, en los términos de la ley de la materia". Es decir, que el ordenamiento en funciones, actualizado, remitió este requisito con el resto de la redacción comprendida en la fracción III resaltando, de tal suerte, el alcance de la medida consignada por la redacción del código de 40, al registrar un nuevo requisito, dándole cabida en su lugar, al principio relativo que señala como condición previa la "ausencia sin causa justificada", factor que puede enfocarse como provisto del sentido de oportunidad, habida cuenta de que amparado en esas disposiciones, se le formu-

laban dilatadas facultades a una institución de esta índole, como es la Bancaria, para solicitar la remoción de una autoridad agraria, en el caso concreto, refiriéndose al Comisariado Ejidal. Presumiendo, por otra parte, en forma positiva, como una medida saludable, la de retirar de esta fracción el contenido en que descansaba el desempeño de esta institución, en su carácter de personalidad agraria; puesto que sus atribuciones son impropias de su investidura, por carecer de facultades propias, a efecto de estar en capacidad de intervenir, en forma directa, en esta clase de determinaciones, que son motivo de exclusividad y competencia de la autoridad correspondiente.

Importa dejar establecido, en ocasión del comportamiento reservado a los Comisariados Ejidales, la serie de atribuciones allegadas a su condición de organismo, de extracción agraria por excelencia, en virtud de las cuales, se hace relación expresa de aquellas que enumera el artículo 39 de la codificación agraria en cita, que viene a modificar casi en su totalidad, el contenido de la redacción que exhibe el artículo 123 de la legislación agraria anterior, y que analiza, con mayor perspectiva de enfoque, el carácter de esta institución agraria, que intenta deslindar, de esta suerte, el consenso de facultades que lo sitúa en un doble carácter, confinado, en un cierto momento, a la función puramente administrativa y en otro momento determinado, desempeña el papel de autoridad agraria dotada de atribuciones afines a su jerarquía. De esta presunta diferenciación, van a surgir los fundamentos necesarios para encauzar con su aportación,-

un proceso de afirmación, que en lo futuro prevenga, en casos similares, todo género de implicaciones, - al respecto. En ese mérito, quedan reguladas dichas atribuciones en el artículo 39 del código agrario - en turno, en la siguiente forma: "Los comisariados-ejidales tendrán las siguientes atribuciones: I.- Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y Judiciales con las facultades de un Mandatario General; II.- Recibir en el momento de la ejecución de la resolución presidencial, - los bienes y documentación relativa; III.- Administrar los bienes ejidales que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y de administración; - IV.- Vigilar los parcelamientos ejidales; V.- Vigilar que las explotaciones individuales o colectivas se ajusten a la ley y disposiciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, que tomará en cuenta la opinión del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso; VI.- Ser un órgano de relación entre el núcleo de población y los dirigentes de la sociedad local de crédito ejidal, para la buena marcha y administración del ejido; VII.- Administrar la explotación de los bienes comunales del ejido, de acuerdo con las leyes y disposiciones relativas; y vigilar que las explotaciones se ajusten a las disposiciones legales; VIII.- Citar cuando menos una vez - al mes, a asamblea general de ejidatarios o cuando lo solicite la Secretaría de Agricultura y Fomento, el concejo de vigilancia, el Departamento Agrario o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso; - IX.- Dar cuenta a las asambleas generales de ejidatarios, de las labores efectuadas, del movimiento - de fondos y de las iniciativas que juzgue conveniente; X.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que -

dicten las autoridades agrarias, la Secretaría de - Agricultura y Fomento y las asambleas generales de ejidatarios; XI.- Instruirse en organización técnica agrícola y de explotación de los bienes ejidales y encargarse de que igual instrucción se imparta a todos los ejidatarios; XII.- Las demás que señala - este código, las leyes de la materia y los reglamentos respectivos".

A modo de incremento, se puede insertar el siguiente requisito, en forma de contribución, respecto del contenido del artículo 40 del propio código en reseña, que viene a complementar tales atribuciones, con el sumario que a la letra dice: "Los Comisariados Ejidales se encargarán de administrar el aprovechamiento de las aguas que pertenezcan al núcleo de población". Al tenor de esta nueva codificación, se establece la premisa que distingue a los Comisariados de Bienes Comunales, de los Comisariados Ejidales, según convenga a la explotación de - tierras abiertas al cultivo, ora según se trate de cualquier otro tipo de bien comunal señalado por la ley, momento que se aprecia en el numeral 156.

Satisfechos estos requisitos, se puede determinar con bastante claridad, la concentración de atribuciones, formuladas a lo largo de una serie de fracciones; siendo en conjunto las fracciones IV, - V y X, las que configuran el carácter de autoridad agraria con que queda plasmada la figura del comisariado ejidal. Y por lo que atañe a las restantes - fracciones como son: la I, II, III, VI, VII, VIII, - IX, XI y XIII, se infiere, que ellas le imprimen un

carácter formalmente administrativo a esta institución, en su condición de auténtica modalidad agraria. No se descarta la posibilidad de integrar en el primer grupo, el contenido de la fracción V, del artículo 160, en el cual autoriza a los comisariados ejidales, a cobrar a los ejidatarios las cuotas respectivas, a que se hacen acreedores, con relación al régimen fiscal. De esta guisa, se integra el contenido que reporta el artículo 268, en tanto que precepto único, del capítulo décimo, que se intitula "Quejas de Ejidatarios", en cuya función, se aprecia la importancia, derivada del otorgamiento, que consagra, a favor de los comisariados ejidales, la representación, para los efectos de quejas de carácter individual o colectivo de los ejidatarios. Acto seguido, se acuerda formular el contexto referente al género de responsabilidades, consuetudinarias a los comisariados ejidales, según lo testifica el artículo 322 que procura el siguiente procedimiento, al disponer que: "Los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales incurrirán en responsabilidad: I.- Por leñidad o abandono de las funciones que les encomienda este código; II.- Por originar, fomentar o impedir conflictos entre los ejidatarios o conflictos inter-ejidales; III.- Por invadir tierras o inducir o tolerar que los ejidatarios que la invadan se posesionen de ellas fuera de los preceptos de este código; IV.- Por no enviar o impedir o fomentar que los hijos en edad escolar de los ejidatarios no concurren a las escuelas sostenidas por el Estado o que abandonen los cursos o por no evitar o tolerar o autorizar o tomar parte en propaganda contraria a los sistemas y programas vigentes de dichas escue-

las; y V.- Por no cumplir con las obligaciones que se les impone para la tributación fiscal del ejido. Las infracciones administrativas previstas en las fracciones I, II, IV y V, serán castigados con destitución del cargo y multa de uno a quinientos pesos. Estas penas se aplicarán conjuntamente con las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito. La inobservancia de lo dispuesto en la fracción III se castigará con prisión de seis meses a dos años a juicio del Jefe de Distrito".(7)

Como producto del acopio de reformas y adiciones que acusa el código en estudio en manifiesta relación con el anterior, se evidencia el carácter comparativo que despliega el mismo; y que se amplía considerablemente, en el inmediato posterior ordenamiento, a propósito de las instituciones agrarias, como son las del comisariado ejidal y del comité ejecutivo agrario, quienes ya perfectamente delimitados en cuanto a sus funciones, atribuciones, organización, responsabilidades y sanciones; pueden adentrarse en la problemática que constituye el desenvolvimiento paralelo de estas organizaciones, que guardan entre sí, dentro del contexto del estatuto jurídico, que será motivo de acuciosas reflexiones en el apartado siguiente; para lo cual habremos de internarnos en los dominios de ese ordenamiento, a efecto de penetrarnos de su contenido al considerar el estudio del código agrario de 1942, para así, provistos de los elementos legislativos -

---

(7) Ob. Cit. Pág. 131 y Sigs.

en número conveniente y con el mayor acervo posible, de fuentes a nuestra disposición, amén de aportar, - a los puntos de vista doctrinales, aquellos aspectos más relevantes que podamos constatar, a medida que se avance en el análisis jurídico de sus componentes.

" C A P I T U L O "

"VI"

## CAPITULO VI

## EL CODIGO AGRARIO DE 1942

## 1.- ANTECEDENTES GENERALES.

El siguiente momento, ilustra la condición que imprime a la elaboración del Código Agrario de 1942, estatuto que vino a suplir la vigencia del anterior de 1940, habiendo sido para el efecto, expedido bajo el mandato presidencial del Gral. Manuel Avila Camacho; Presidente de la República en esa etapa Constitucional, en 31 de Diciembre de 1942 y publicado en el diario Oficial el 27 de Abril de 1943. El código de referencia, acusa un sin fin de peculiaridades que lo ligan estrechamente con su predecesor. Sin embargo, es público y notorio, que dicha legislación agraria retorna a los cauces establecidos según contemplan los lineamientos de la ley de 6 de Enero de 1915, siendo como es, una ley reglamentaria de la Constitución Federal, la que aborda el tema, cuyo desarrollo se encuentra encomendado al tenor de los preceptos que encara la fracción VIII a la XVI inclusive; en estrecha coordinación con el artículo 27 Constitucional reformado. Se inicia, pues, el desarrollo de esta codificación, resumiendo el siguiente contenido, que se encuentra integrado por cinco libros, que procuran sus respectivas subdivisiones en capítulos. Es fácil convenir, que, en términos generales, el contexto de este ordenamiento, acusa una gran mejoría, amén de que amplía y aclara innumerables conceptos del anterior, en cuanto que aplica la modificación de estilo, a propósito de su articulado. Por lo que

resuelve a los estatutos anteriores, su novedoso espíritu, se caracteriza, en principio, por acentuar las bases de justicia y equidad, al disponer se diera un paso en firme, en ocasión del cual se incluyen los derechos del campesinado, e insiste, de la mejor manera posible, en aportar soluciones a ese arduo problema, animado de los mejores propósitos.

En otro momento, se aprecian una serie de lineamientos generales, en los que se comprende su articulado, siguiendo un criterio jurídico preestablecido. En tanto que, supone al libro primero, este, hace patente alusión a la organización y competencias de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales. En consecuencia, tenemos ya que en sus primeros capítulos, se acuerda delimitar la intervención que era el sello característico de los funcionarios agrarios; de donde se desprende, que es a partir de ese objetivo, donde radica su estructuración y atribuciones. Por cuanto al "Libro Segundo", éste se ocupa de reseñar el papel relativo a la redistribución de la propiedad agraria, siguiendo la proyectada distribución que plantea el código, por cuanto que se distingue a través de sus cuatro títulos y sus respectivos capítulos, que desembocan en el contexto programado, para las normas relativas, en las que se encontró lo siguiente: A).- Restitución de tierras y aguas, los derechos que hay que ejercitar al efecto; B).- Las propiedades que son afectables; C).- Aquellos requisitos que importa observar, para estar en aptitud, a fin de obtener dotación de tierras y aguas; tomando como base la capacidad tanto colectiva como individual para el mejor aprovechamiento de las tierras; D).- Los méto--

dos necesarios que deben allegarse, a efecto de poner en práctica la estructuración de los ejidos, tomando en cuenta su calidad y extensión, observando con ello la forma en el manejo de la redistribución agrícola, ganadera y forestal; E).- Derechos, cuya adquisición pertenece a los pueblos, para con ellos disponer a su favor del beneficio que conlleva el requisito a la dotación de aguas; F).- De la ocasión en que procede la condición propia, respecto de la ampliación de ejidos y de la creación de nuevos centros de población agrícola ejidal y su inmediata consecuencia, el reacomodo de ejidatarios; -- G).- De la nulidad de fraccionamientos; H).- Del reconocimiento y titulación de los bienes comunales.

En lo tocante al "Libro Tercero", cuya disposición adopta el título de: Del régimen de propiedad y explotación de los bienes ejidales y comunales. Dispone para tal efecto, el reconocimiento de dos títulos, estimados en siete capítulos, el primero, y tres capítulos, por lo que comprende al segundo. Se consignan, por lo tanto, aquí reunidos en su conjunto, las normas relativas al régimen jurídico aplicable al ejido, a los derechos y obligaciones del titular y a la situación estimativa de los bienes ejidales. En su parte relativa, el "Libro Cuarto", añade el siguiente contenido, que abarca sus títulos y varios capítulos. Es en este libro, en donde se encuentran agrupadas las normas procesales que tienen por objeto ventilar los juicios agrarios. Motiva esta parte, una serie de normas dotadas de condiciones específicas a fin de proveer a los juicios de restitución y dotación de tierras, aguas y bosques, tanto en aquello que concierne a -

la primera, como por lo que corresponde a la segunda instancias. Dentro del mismo libro cuarto, se encuentra reglamentado el Registro Agrario Nacional; organismo que dada su importancia, debe contener todas aquellas resoluciones presidenciales sobre dotación, restitución, ampliación, creación de nuevos centros de población agrícola, nulidad de fraccionamientos, titulación de bienes comunales, así como en general todo tipo de resoluciones que dependan de las demás autoridades agrarias. Finalmente el "Libro Cuarto", nos habla de las sanciones correspondientes para las autoridades y funcionarios que tienen ingerencia en los procedimientos, cuyas implicaciones resultan por aplicaciones mal hechas de la ley; señalando en estos casos, multa y prisión hasta de dos años, sin perjuicio de la acción penal; además, se dá una acción popular, cuando se han cometido delitos de tal naturaleza. El interés de esta clasificación, se contrae a los presupuestos que señala el libro primero del código en consigna y que acuerda hacer referencia a la organización y competencia de "Las Autoridades y Organos Agrarios, y Ejidales", que será motivo de atención en el apartado siguiente.

## 2.- DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE "AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS".

Según connotaciones que procura el Código Agrario de 1942, se discute, al iniciar el tema en estudio, de la existencia de algunas diferencias, contenidas a partir del atributo denominado: De las Autoridades y Organos Agrarios, y de la distinción propiamente dicha, respecto de las "Autoridades Agrarias" y las "Autoridades Ejidales". Se presume, al decir de algunos autores, que la manifiesta divergencia se sustenta a raíz de la primera corriente, la que en principio pudiera determinarse, de poca monta, supuesto que el código en cuestión, hace una marcada separación entre estas dos instituciones sin apariencia de continuidad. Ahora bien, la primera requisitoria, que motiva a considerar, es aquella que se refiere a la extensión de las atribuciones, concebidas para cada una de ellas. En esa formalidad, tenemos, en primer lugar, el significado que encierra la palabra "Autoridad" tal como la define el Doctor Gabino Fraga, al decir: Un "Organo Autoridad" existe cuando tiene competencia que implica una facultad de ejecutar actos jurídicos que tiene reflejos en los particulares al imponer sus determinaciones teniendo facultades tanto de decisión como de ejecución.(1) Diciendo además que por la complejidad de la función administrativa ha sido necesaria la creación de esferas de competencia que constituyen los denominados organos administrativos. (2) En apoyo de lo anterior, se presume que las au-

---

(1) FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Ob. Cit. Pág. 237.

(2) Ob. Cit. Pág. 237.

toridades agrarias acusan facultades expresas que-- la propia ley u otra autoridad superior le confie-- ren; teniendo como sabemos, facultades tanto de de-- cisión como de ejecución. De tal suerte que es fá-- cil colegir, el carácter con el que se desempeñan - las tales autoridades agrarias, respecto de la otra representación o sea la de los "Organos Agrarios";- estos también abundan en facultades expresas, pero careciendo al propio tiempo de atribuciones especí-- ficas, que rodean la función de autoridad, pasando-- a ser, en esta modalidad, un órgano de dependencia-- a las órdenes de la propia autoridad. Lo que revela la diferencia existente entre "Autoridades Agrarias" y "Organos Agrarios" mientras que las primeras po-- seen atributos de decisión y ejecución, los segun-- dos carecen de esos mismos atributos; en esa condi-- ción, lógico es suponer que no son autoridades, pe-- ro si, que dependen directamente de la propia au-- toridad. Pues bien, teniendo representado el cuadro - en mención, toca referirnos a la posición que guar-- da el Comité Ejecutivo Agrario designado indistinta-- mente, "Comité Particular Ejecutivo", por el código en cuestión. En esa presunción y a modo de confirma-- ción, se consigna la definición, que integra el có-- digo, por medio de los siguientes artículos: Capítu-- lo I.- "Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales". Artículo 1/o Son Autoridades Agrarias: I.- El Presi-- dente de la República; II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Depar-- tamento del Distrito Federal; III.- El Jefe del De-- partamento Agrario; IV.- El Secretario de Agricultu-- ra y Fomento, y V.- El Jefe del Departamento de - - Asuntos Indígenas.- (Secretaría de Educación (Direc-- ción de Asuntos Indígenas).- Artículo 2/o Son Orga-

nos Agrarios: I.- El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario. II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento que ejercerá sus funciones por conducto de la -- Dirección General de Organización Agraria Ejidal; - IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas. Al quedar delimitadas las funciones relativas a cada una de dichas instituciones, tanto por lo que hace a - las "Autoridades Agrarias", como por cuanto trata - a los "Organos Agrarios". Estas figuras acusan sus respectivas funciones, siendo ellas, en razón de - las primeras, de "Dirección y Ejecución" y para los segundos, únicamente se les confina a funciones puramente "Técnicas", careciendo, por ende, de facultades de decisión y ejecución, sino exclusivamente de dependencia. Y por lo que acuerda al contenido - del artículo 3/o que enumera a los Comités Particulares Ejecutivos, a quienes se les cataloga como - formando parte también de los "Organos Agrarios"; - con la salvedad de que el ordenamiento prescrito - los condiciona a una posición meramente transitoria, al contenerlos como únicos representantes de los poblados solicitantes de tierras y aguas respectivamente.

### 3.- ASPECTOS SOBRESALIENTES EN LA EVOLUCION DE LOS "COMITES EJECUTIVOS AGRARIOS".

Al exteriorizar los variados conceptos en que se circunscribe la evolución acaecida a los comités ejecutivos agrarios, es oportuno consignar los siguientes pormenores por los que pudo atravesar la aludida institución, en su paso por las diversas legislaciones agrarias, comenzando por el código de 34, que manifestaba en su artículo 1/o, intitulado de las autoridades agrarias, su reconocimiento dentro del contexto jurídico normativo, como autoridad agraria propiamente dicha. Con posterioridad nos adentramos en el concepto que marca el código de 1940, que hace referencia a estos mismos comités ejecutivos agrarios, mediante la disposición que ejerce, por conducto de su artículo 1/o, al dictaminar en forma fehaciente, que esta figura se contará como parte integrante del principio que concierne a la denominación como: "Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios". El cual, elevaba al rango de autoridad agraria, al precitado comité ejecutivo agrario; partiendo de ese movimiento evolutivo, desembocamos en el artículo 3/o del código que nos ocupa o sea el de 1942. Es bajo el influjo de este ordenamiento que el susodicho comité ejecutivo agrario modifica su trayectoria, tal como se hizo notar con antelación, al englobar a esta figura dentro de la categoría de los órganos agrarios, sustrayéndola de la esfera en que se encontraba insertada, situándola por así decirlo en una perspectiva más real, en función de su contenido. Partiendo de esa premisa podemos encarar su es

tudio, según el modelo que imparte el código en cita. Siguiendo por ese orden el contenido del código en turno, es que aprovecha la ocasión persuadi-- dos a condición de establecer el conjunto de motivaciones que constituyen el origen de los comités ejecutivos agrarios; teniendo su base operacional en la ley de 6 de Enero de 1915, que determinó su in-- troducción en el contexto legislativo agrario, dando oportunidad, a los requerimientos de una institución producto de la necesidad, de contar con una - representación auténtica del núcleo de población solicitante en materia de dotaciones, restituciones - etc. De tal suerte, que el artículo 16 del estatuto normativo en examen, procesa el consiguiente texto - al enunciar como sigue: "Siempre que se inicie un - expediente de ampliación, se constituirá el Comité - Ejecutivo Agrario con miembros del núcleo de población solicitante, que carezca de tierras".(3) A mayor incremento, el artículo 12, promueve en perspectiva el programa en que quedarán adscritos los Comités Ejecutivos Agrarios, cuando conviene en señalar, que los comités ejecutivos agrarios estarán integrados por un presidente, un secretario y un vocal miembros del núcleo de población solicitante, - que serán nombrados por los ejecutivos locales, alternar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes respectivas. Así mismo señala el precepto, -- que cuando el ejecutivo local no haga el nombramiento del comité, dentro de los diez días siguientes, - a la fecha en que se le notifique la iniciación del

---

(3) CODIGO AGRARIO y Leyes complementarias. Décima-  
Quinta Edición. Pág. 11.

expediente, la Comisión Agraria Mixta deberá hacer tal designación en la primera sesión ordinaria que celebre. Correlativamente a este precepto, nos remitimos al artículo 34 que registra cuales son las atribuciones concernientes a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal: y que señala: - Son atribuciones..... "Fracción V.- Nombrar y remover a los Comités Particulares Ejecutivos". Acto seguido se instala formalmente el objetivo que formula el artículo 13, al declarar cuales han de ser los requisitos que deben llenarse en otorgamiento, a cuenta de ser considerado miembro de un comité ejecutivo agrario. En esa presunción se requiere: - I.- Ser mexicano por nacimiento; II.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; III.- No haber sido condenado por delito alguno; IV.- No desempeñar cargo de elección popular; V.- Ser miembro del núcleo de población solicitante, y VI.- No tener propiedades agrícolas que excedan de la superficie que este código señala para la unidad de dotación". Así mismo, dispone también que cuando menos, uno de los tres miembros de cada comité ejecutivo agrario deberá saber leer y escribir. Como consecuencia de esas disposiciones, el artículo 14 de nuestro ordenamiento en cita, previene su aplicación cuando dispone que: "Los ejecutivos locales podrán remover a los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios cuando no cumplan con las obligaciones que les impone el artículo 41, o cuando observen mala conducta y lo solicite la asamblea general del núcleo de que se trate". Al disponer la caracterización de este precepto, se favorece la impresión nacida del sentido que emana del artículo 34 ya con

signado, relativo a las atribuciones conferidas por el mismo precepto a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, a condición de dictar el nombramiento de los Comités Ejecutivos Agrarios; al propio tiempo que los faculta para ejercitar su remoción según indicaciones que relata el texto del artículo 14 del mismo ordenamiento, del que pudiera desprenderse la formulación de un juicio, al presumir un signo de dependencia, por parte de estos organismos, y que en algún momento pareciera resaltar el precitado contexto respecto de los motivados Comités Ejecutivos Agrarios. A Mayor escala, se acompaña la reseña que convoca el artículo 41, por cuya intermediación se determina cuales serán las atribuciones que informan a los comités ejecutivos agrarios, y que cristalizan en los siguientes puntos: -

- I.- Representar legalmente a los núcleos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo local o la resolución definitiva en su caso; -
- II.- Entregar al Comisariado la documentación y - - cuanto tengan a su cargo, al concederse la posesión; -
- III.- Convocar a asamblea a los miembros del núcleo que representen para darles a conocer el resultado de su gestión y ejecutar fielmente los acuerdos que en dichas asambleas se tomen. Dado el fenómeno de transitoriedad que conlleva las funciones de los "Comités ejecutivos agrarios", según criterio que sustenta el artículo 15 de la legislación en turno, que a ese respecto nos ilustra, siguiendo en esencia el contenido de la lectura del párrafo inmediato y que procede al decir: "Los comités ejecutivos agrarios cesarán en sus funciones al ejecutarse el-

nombramiento del gobernador, si fuere favorable al núcleo de población, y, en caso contrario, cuando se ejecute la resolución definitiva".

#### 4.- "LA CAPACIDAD INDIVIDUAL COMO FACTOR DETERMINANTE EN MATERIA AGRARIA".

Al advertir la interrogante que se plantea a propósito del contenido que regula el fenómeno de la "capacidad individual" respecto de la materia agraria, es viable responder, que dada la enunciación de sus principios, que no son otros que aquellos que garantizan el otorgamiento de una voluntad expresa tendiente a encarar el proceso valorativo de la conducta individual frente al requisito que representa la carencia de tierras. Precepto que con lleva a la necesidad de apuntar soluciones a efecto de dar cumplimiento a esos mismos postulados de contenido agrario, cabe dejar establecido, el concepto de "capacidad" que describe el tratadista de derecho civil Marcel Planiol al disponer el siguiente, a manera de exposición, por el cual define a la capacidad como: "La aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones, y hacerlos valer"(4). Del fundamento de esa disposición, se desprende el concepto que expide el Título Primero del Libro Primero, denominado "De las personas físicas"; que preside el artículo 22 del Código Civil, cuando consagra la siguiente expresión: "La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; ... etc. Y por lo que contempla a la materia agraria, cabría derivar conforme al presunto supuesto; "sujeto de Derecho Agr

---

(4) PLANIOL MARCEL. Tratado Elemental. Trad. Cajica, T. VII, No. 1078 Pág. 65.

rio, es toda persona física o moral susceptible de ser titular de derechos y obligaciones agrario". De tal suerte, que siguiendo esa regla se dispone la mención del apartado siguiente, a propósito de la obtención de unidades de dotación, procede consignar la importancia que reviste el texto que aborda el capítulo II del Título II intitulado, "Capacidad Individual en materia Agraria"; toda vez que nos instala en el devenir del precepto que reporta el artículo 54 de nuestro citado ordenamiento, y que promueve su declaración de la cual podemos adelantar las siguientes conclusiones: "Tendrán capacidad para obtener unidad de dotación o parcela por medio de dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población o acomodo de tierras ejidales excedentes; los campesinos que reúnan los siguientes requisitos: I.- Ser Mexicano por nacimiento, varón mayor de dieciseis años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; II.- Residir en el poblado solicitante, por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes; III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual; IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos. Podemos resumir respecto de este punto, apuntando otro concepto que atiende lo relativo a la "Capacidad", dis

poniendo como resultado, lo contenido en el texto - relativo del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que conviene todo género de vinculaciones con los aludidos preceptos, y cuya inserción está prevista en el Capítulo IV del máximo ordenamiento que lo describe como "De los Ciudadanos" al disponer que: Son Ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno, si no lo son, y II.- Tener un modo honesto de vivir. Este magno exponente de nuestra legislación acuerda para sí la máxima responsabilidad en ocasión de lo que entiende por "capacidad" y que consagra amplia difusión - a la expedición de otros preceptos similares, los que no pueden sustituir formalmente, por cuanto al promedio de facultades, con que se ostenta el texto constitucional previendo limitaciones para los textos legales ordinarios; según el alcance y función de la materia. Algunas de estas disposiciones fueron modificadas a raíz de la reforma que sufrió el precepto en cuestión. Esto como es fácil advertir, se puede aplicar a la capacidad en materia agraria.

## 5.- CARACTERES FUNDAMENTALES QUE INTEGRAN EL DESARROLLO DE LOS COMISARIADOS EJIDALES.

Al disponer el curso de nuestro tema, cabe contemplar el análisis que comprende la Institución del "Comisariado Ejidal" de cuyo comportamiento da constancia el código en citación, y del que se desprende una radical transformación, en una amplia gama de sus componentes; entre los que se promueve la privación de la investidura con que parecía ostentarse, en concepto de autoridad, en materia agraria; lo cual le acarrea múltiples interpretaciones, enderezadas en ese sentido; como resultante de los presuntos conceptos emanados en relación con esa figura, por lo que supone a las anteriores codificaciones, las que parecen resaltar determinadas facultades que acompañan condicionalmente a ese organismo agrario. En esa virtud, el código agrario señalado, los considera como autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras según indicaciones expresas del artículo 4/o - en sus fracciones I, II y III respectivamente, agrupándolos al lado de las Asambleas Generales y de los Concejos de Vigilancia. Con esa base podemos apuntar el siguiente principio, que entiende al Comisariado, como a: "Quién tiene poder o autorización de otro para ejecutar una orden u obrar en un asunto". En consecuencia, por comisariado se comprende a el conjunto o grupo de comisarios.(5) En--

(5) CABANELLAS Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1968. Pág. 124 del Primer Tomo de A - D.

tanto que según opinión autorizada del Licenciado - Raúl Lemus García, el Comisariado Ejidal es el órga no representante de un núcleo de población ante toda clase de autoridades, el cual actúa con carácter de mandatario general. (6)

En ese supuesto, procede determinar el significado que contempla al "Comisariado Ejidal", mediante la constitución de un conjunto de personas - provistas de facultades expresas, que responden a - los requisitos de ejecución emanados de la Asamblea General de Ejidatarios, cuyas decisiones se tradu-- cen en forma de acuerdos y sus efectos tienden a re - percutir ante cualquier autoridad del país, en tan - to aquello que conviene a los trámites y asuntos - que tengan estrecha relación, con la vida del ejido y por consiguiente a la solución de los intereses, - ya individuales, ya colectivos que desembocan en fa - vor de los miembros integrantes de dichos núcleos - de población ejidal. Por cuanto a la forma en que - se procederá a verificar la designación de los "Co - misariados Ejidales", ésta se decidirá tomando en - consideración lo expuesto por el artículo 22 del - propio ordenamiento en turno el que nos ilustra a - ese respecto, con el ejemplo siguiente: Los Comisa - riados Ejidales, serán electos en asamblea general - de ejidatarios por mayoría de votos, y estarán cong - tituidos por tres miembros propietarios y tres su - plentes correspondiendo a los tres primeros, fungir como Presidente, Secretario y Tesorero respectiva--

---

(6) LEMUS GARCIA Raúl. Revista Del México Agrario - No. 2. Pág. 32.

mente; teniendo a su vez cada uno de ellos un suplente. Una vez determinada la dicha formalidad, se dispone, que, el órgano que presida la asamblea, fungirá como representante de la Comisión Agraria Mixta o del Departamento Agrario, quien hará la declaratoria una vez que quede integrada la susodicha Asamblea en la que quedará abierto el registro de candidatos cuidando de tal suerte, que estos satisfagan los requisitos siguientes:(7)

a).- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trata, reconocido por las autoridades agrarias como adjudicatario de parcela y figure en el censo básico, o bien que se le haya expedido certificado de derechos agrario o título parcelario. b).- Disfrutar de sus derechos plenamente. c).- Tener en el poblado una residencia no menor de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección. d).- Ser de buena conducta. e).- Saber leer y escribir, f).- Ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, cuando la hubiere en el ejido y esté constituida por la mayoría de los miembros del mismo.

Por otra parte encontramos que el Tesorero del Comisariado debe caucionar su manejo. A mayor abundamiento, el artículo 23 del ordenamiento en cita, dispone los siguientes requisitos que señalan que para ser miembro de un Comisariado Ejidal, se

---

(7) Cartilla Agraria No. 6. Ediciones del Departamento Agrario, México 1966 Pág. 7.

requiere: I.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, estar en pleno goce de sus de re ch os, trabajar en su ejido y tener, por lo menos, una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección. II.- Saber leer y es cri bir; III.- Ser de buena conducta; IV.- Ser miembro de la sociedad local de crédito ejidal, cuando la hubiere en el ejido y esté constituida por la ma yo r í a de los miembros de él. El tesorero del comisariado y el del consejo de vigilancia, cuando supla a aquél, caucionarán su manejo a satisfacción de la autoridad competente.

Se antoja pertinente, hacer una reflexión respecto de una cuestión que reviste la mayor importancia, en ocasión al hecho que determina la elección de los "Comisariados Ejidales", con la intervención directa de la Asamblea General de Ejidatarios; o en su defecto cuando convenga a la elección de los miembros del Consejo de Vigilancia. Es entonces cuando se acuerda, por lo que afecta a ambas instituciones, que las votaciones que se enderecen en ese sentido, deberán ser nominales, según disposición expresa que contiene el artículo 20 de conformidad con nuestro estatuto en cita. Es así como se comprende la siguiente relación: "Cuando se trate de la elección del "Comisariado Ejidal" o del Consejo de Vigilancia y la votación se empate, se repetirá ésta y si volviera a empatarse, el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso formularán una planilla mixta, asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hayan -

obtenido el mismo número de votos. Con posterioridad a la culminación de estos requisitos, y una vez que el Departamento Agrario ha verificado la recepción de los documentos relativos a la elección, procede de inmediato a revisar y formular un dictamen a propósito de la legalidad de la convocatoria, de la constitución de Asamblea, de la capacidad requerente para ser miembro del comisariado ejidal y, por último de la capacidad de los electores. Si a pesar de toda esta requisitoria, quedaran sin satisfacer alguno de los cuestionados requisitos, se procedería a convocar a una nueva elección.

Una vez satisfecho el carácter de la elección mediante la aprobación de su contenido, se procede a la expedición de credenciales a nombre de las personas interesadas, en las que hubiere recaído el resultado de la elección; siendo nominados al efecto, los miembros del comisariado ejidal para ocupar los cargos bajo la relación de, Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente con el carácter de propietarios, así también, en el mismo acto, quedan integrados los miembros del consejo de vigilancia.

En respuesta a las formalidades enunciadas-exprofeso, se distinguen algunos de los principales objetivos en que se comprenden los variados requisitos, que deberán contener dichas credenciales; mismas que se integran siguiendo un cartabón predeterminado según se desprende de su exposición: a).- El nombre del interesado, b).- El puesto para el que fué electo, c).- El poblado a que pertenece, d).- El municipio y el Estado correspondiente, e).- La fe--

cha en que vence el cargo, y f).- La fecha de expedición de la tarjeta credencial; misma, cuya firma del C. Jefe del Departamento Agrario aparece al calce del expresado documento. En tanto que al reverso se transcribe con detalle, lo más connotado del artículo 43 del código agrario que enumera las atribuciones conferidas a los comisariados ejidales, tales como son: I.- Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general; II.- Recibir en el momento de la ejecución de mandamiento de gobernador, o de la resolución presidencial, en su caso, los bienes y la documentación correspondiente; III.- Administrar los bienes ejidales que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración, con las limitaciones establecidas en este Código; IV.- Vigilar los parcelamientos ejidales; V.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley y a las disposiciones que dicten el Departamento, la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con su respectiva competencia; VI.- Formar parte del consejo de Administración y vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal de sus ejidos; VII.- Citar a asamblea general de ejidatarios, cuando menos una vez al mes y cada vez que lo solicite el consejo de vigilancia, el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal; VIII.- Dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes; IX.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dic-

ten las autoridades agrarias y las asambleas generales, y X.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

En cuanto a lo previsto por el artículo 31 del Código Agrario, éste conviene en señalar que los miembros de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia, podrán permanecer en sus respectivas funciones por el plazo de tres años; a cuyo vencimiento, el Departamento Agrario, podrá disponer a través del representante que designe al efecto, del recurso para promover una convocatoria a fin de proceder a la renovación de Autoridades Ejidales, debiendo convenir por tanto, en el cumplimiento de los requisitos señalados expresamente, a efecto de otorgar validez a las convocatorias, tanto para la constitución de las Asambleas, como para ser miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.

Por lo que contempla al contenido del artículo 24 del multicitado Código Agrario, éste manifiesta, que los miembros del Comisariado Ejidal, podrán ser removidos por la Asamblea General de Ejidatarios, por cualesquiera de las causas siguientes: I.- No cumplir los acuerdos de la asamblea general; II. Contravenir las disposiciones de este código, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos; III. Desobedecer las disposiciones que dicten el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de sus respectivas jurisdicciones; IV. Malversar fondos; V. Ser procesado por delito que amerite

pena corporal, y VI. Ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos, sin causa justificada.- Y de conformidad con los preceptos establecidos por el artículo 28 del Código Agrario, en términos generales, señala lo siguiente: "La remoción de los miembros de los comisariados ejidales y de bienes comunales deberá ser acordada por las dos terceras partes de la asamblea que al efecto se reúna". etc. Cabe hacer notar, lo que al efecto expresa el artículo 32 de nuestro mandamiento agrario, cuando dice: "En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales, de acuerdo con las reglas establecidas en este Código para las autoridades ejidales de igual designación".

Finalmente, el artículo 353 integra las bases mediante las cuales incurren en responsabilidades los comisariados ejidales y de los comités ejecutivos agrarios: I.- Por lenidad o abandono de las funciones que les encomiende este código; II.- Por originar, fomentar o desatender el arreglo de conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales, y III.- Por invadir tierras, inducir o tolerar que los ejidatarios o campesinos se posesionen de ellas, fuera de los preceptos de este código; y sigue diciendo el ordenamiento con relación a los puntos enunciados, que las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigados con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito; y el párrafo final del artículo apunta la siguiente observación: La inob-

servancia de lo dispuesto en la fracción III se castigará con destitución inmediata por la autoridad competente y con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho.

Preciso fuere destacar algunas consideraciones, en relación a las cuestiones que se dejaron apuntadas, con antelación, al hacer referencia a lo expresado por el artículo 4/o de nuestro ordenamiento agrario, cuando se plantean los siguientes supuestos al decir, que son autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras; tomando como base y con apego a lo expresado por la fracción II que dispone se encuadre a los comisariados ejidales y de bienes comunales, en esa especialidad agraria. En apoyo de lo anterior, se desprende que los comisariados ejidales, al tiempo de ser electos por las Asambleas Generales de Ejidatarios, miembros que fungen también como autoridades de los núcleos de población ejidal como lo apunta la fracción I, se presentan originalmente como órganos representativos de la comunidad atendiendo como única condición, la de responder en todos aquellos casos que representen los intereses de la propia comunidad, conforme a lo preceptuado por los cánones legales. A mayor amplitud, se advierte como resultante del fenómeno ya reseñado, en que el propio Comisariado Ejidal formula su comparecencia en tono de necesidad, fungiendo como el representante ejecutor o activador de algún otro tipo de autoridad; que en el desarrollo de la práctica, se pueden manifestar las condiciones apropiadas que conlleva el hecho, de salvar conductos que provean el ensanchamiento de una zona de circunscrip-

ción, cuya responsabilidad abarca las esferas o ámbitos de las propias autoridades.

Es en ese supuesto, que se viene a plantear la siguiente disyuntiva, y es, que en tanto por una parte la actividad del comisariado ejidal se desenvuelve bajo el desempeño de una autoridad ejidal, -- por la otra, se le permite fungir como autoridad -- agraria; asumiendo el carácter de una auxiliar de -- la misma. De tal suerte, que esto implica una dualidad de funciones, según se desprende del contenido que comprende los siguientes preceptos que exhibe -- el código de la materia; cuando dice:

Artículo 43. Los Comisariados Ejidales tendrán las siguientes atribuciones: V.- Vigilar que -- las explotaciones individuales y colectivas se -- ajusten a la ley y a las disposiciones que dicten, -- el Departamento, la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de -- acuerdo con su respectiva competencia; VII. Citar a Asamblea General de Ejidatarios, cuando menos una -- vez al mes y cada vez que lo solicite el consejo de vigilancia, el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Eji-- dal; IX. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que -- dicten las autoridades agrarias y las asambleas generales.

Al encarar el posible planteamiento que revela el contenido de la fracción IX, cuya enuncia-- ción intenta determinar la intervención de los comi-- sariados ejidales, cuando previene que éstos al -- hacer efectivas tales disposiciones como son; la --

formulación del principio que consagra, el hacer - cumplir los acuerdos dictados por las autoridades - agrarias, ejercicio que solo compete a una verdadera autoridad; lo cual crea una confusión, puesto - que en ningún caso dentro del derecho puede abandonarse al arbitrio de un simple particular, la toma de decisiones de esta naturaleza. Sino que tales - atribuciones, invariablemente recaen en funciona- - rios previamente investidos de autoridad y muy particularmente, en aquellos que están organizados para hacer efectivos dichos acuerdos. Ocasión que permite esbozar una reflexión, en el sentido de que la participación de los comisariados ejidales, se ve - disminuída, lo que conlleva a suponer que el papel que desempeña dicho comisariado no es determinante para la realización de este tipo de funciones; muy a pesar de que el código de la materia parece traslucir conceptos muy distintos. Más aún, cabe significar el hecho según el cual, pudiera presumirse - que actúa por delegación de autoridad, dada la amplitud de funciones que desempeña al paso que asume un sin número de facultades con que se encuentra in vestido específicamente. Ahora bien, en esa presunción, se podría concluir diciendo que por su propia naturaleza, su proyección no es la de una autoridad propiamente dicha; toda vez que se viene a confirmar tal aserto con la autorizada opinión del Maestro Raúl Lemús García, quien expone a renglón segui do, el concepto siguiente: "La ley impropia- - mente nombra autoridades a los órganos de los núcleos de población. La Asamblea General de Ejidatarios constituye el órgano supremo del núcleo de población, - siendo sus atribuciones principales elegir y remo- - ver a los miembros del Comisariado Ejidal o de Bie-

nes Comunales y Consejo de Vigilancia, aprobar los informes de ese Comisariado, dictar acuerdos respecto de la administración de los bienes del ejido, - así como pedir la intervención de las autoridades - en casos de suspensiones o privación de los derechos agrarios". (8)

---

(8) LEMUS GARCIA Raúl Revista del México Agrario -- No. 2.- Editorial Campesina, México, D. F., - Págs. 30 y 31.- Ob. Cit.

"CAPITULO"

"VII"

## C A P I T U L O VII

## "LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".

## 1.- SUS ANTECEDENTES RESPECTIVOS.

Como condición expresa a las diversas corrientes emanadas de los círculos agrarios del país, se dispuso como medida perentoria, la de aportar los elementos necesarios, que concudiesen a vigorizar los requerimientos formales que acompañan al movimiento de Reforma Agraria; mediante la instauración de un nuevo instrumento de inspiración agraria que respondiera a los actuales presupuestos originados a partir de las postrimerías de la vigencia del antiguo Estatuto Agrario de 31 de Diciembre de 1942. Disposición que responde al panorama nacional cuando asume el carácter de Ley Federal de la Reforma Agraria y cuyo contenido acusa un positivo avance con relación a su predecesor. Esta nueva legislación provista de contenido agrario, fué expedida con fecha 22 de Marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Abril de 1971, y destaca a manera de preámbulo en la "Exposición de Motivos" de la propia ley, las siguientes consideraciones, cuando refiere: "Después de casi tres decenios de vigencia del actual Código Agrario y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen dicha experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país". (1)

"La Ley Federal de Reforma Agraria vigente se divide en 7 libros, los cuatro primeros contienen el Derecho Sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y a las responsabilidades en materia agraria". (2)

"La Ley, se integra por 480 artículos más 8 transitorios, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros, a los que se agregan sendos cuerpos de disposiciones generales y transitorias. El Libro Primero trata de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; en el Libro Segundo se regula el ejido, como institución central de nuestra Reforma Agraria; el Libro Tercero norma la vida económica de ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria es materia del Libro Cuarto; en el Libro Quinto se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agrarios; y por último, el -

---

(1) LEMUS GARCIA RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria". Comentada. Editorial "LIMSA" 1971, Pág. - 31.

(2) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México". Ob. Cit. Pág. 305.

séptimo trata de los delitos, faltas, sanciones y responsabilidades en materia agraria". (3)

Es a través de sus efectos, como se distinguen de la mencionada ley cuatro innovaciones las que al decir del Dr. Mendieta y Núñez, acuerdan una posición muy ventajosa respecto del código de 1942- del que, sin embargo aseguran la permanencia de -- gran parte de su estructura y articulado, pero modificando grandemente la orientación de nuestra reforma agraria. Tales innovaciones se encuentran instaladas en las partes de la ley, referentes a la rehabilitación agraria, a las futuras dotaciones de tierras, a la organización del ejido y finalmente a la planeación. Seguidamente, entraremos a examinar aun que sea en forma somera, cada una de sus principa--les características. (4)

A manera de introducción, procede formular el enunciado de la primera innovación que se mani--fiesta a través de la exposición de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo contenido tiende a ser depositario del fenómeno que contempla la "rehabilitación agraria" y que se origina como consecuencia -- del contexto conocido como de la "pulverización de ejidos". Disposición que no registraba su existen--cia en el Código Agrario de 1942, pero que sin em--bargo fué materia de gran interés por lo que atañe a la vigente ley, la que se ocupa de ellas, aten--diendo a lo dispuesto por el Título Quinto del Li--bro Cuarto, en su artículo 270, cuando considera la

---

(3) LEMUS GARCIA RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria". Ob. Cit. Pág. 41.

(4) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 291.

posibilidad de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, disponga los requerimientos necesarios que convengan para las distintas zonas del país, a efecto de que se emprendan los "planes de rehabilitación agraria, que comprenderán, dentro de las zonas escogidas, la forma de promover su desarrollo estableciendo medios para dotar a cada ejidatario con terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, así como los aspectos económicos, educativos y culturales en sus máximas posibilidades". En tanto que a modo de complementación, se amplían los conceptos previamente consignados, los que responden a los principios establecidos por el artículo 271, que dispone la siguiente conclusión: "Siempre que con objeto de llevar a cabo la rehabilitación de una zona ejidal o de un ejido, resulte necesario hacer una nueva distribución de las tierras y en su caso el traslado de parte de la población ejidal a otro lugar en donde se le dotará de los elementos adecuados para su arraigo y subsistencia; será indispensable obtener el previo consentimiento de, cuando menos, las tres cuartas partes de los ejidatarios; pero de ninguna manera por la ejecución de los planes de rehabilitación se privará a un campesino de sus derechos ejidales o comunales contra su voluntad, o sin que se le hayan entregado las nuevas tierras.

"Cuando se haya decidido el traslado, se procurará asentar a los campesinos en tierras dentro de la misma zona en donde el ejido se hallaba localizado". (5)

---

(5) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 292 y 293.

Como resultado de la pulverización, se contempla una nueva disposición que responde al problema de la rehabilitación, que comprende al concepto que el propio Doctor Mendieta y Núñez, distingue como: "El procedimiento para las futuras dotaciones de tierras"; cuyo contenido se encuentra en la existencia de los ejidos afectados. Los que en esa consecuencia, acusan una precaria situación, de la cual se desprende, la "segunda innovación" fundamental que presenta la: Ley Federal de Reforma Agraria a través del contexto que reporta el artículo 220, - el que promueve el siguiente concepto, cuando dice: "Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión -- que debe afectarse, tomando en cuenta no solo el número de peticionarios que inician el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma". (6)

Cabría apuntar como objetivo de la "tercera innovación", aquel que queda representado en la Ley Federal de Reforma Agraria, bajo el título de "La Organización de los Ejidos"; esta presunta innovación, encuentra su punto de referencia en los diversos preceptos que acompañan al libro segundo de la propia ley, la que se encarga de sentar las bases - a efecto de promover una transformación radical de los ejidos, en base a su organización, a condición de preservar su explotación, procurando, a su vez, - la comercialización de sus productos tanto agropecuarios como de otra índole. (7) En esa presunción,

---

(6) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 293.

(7) " " " " Ob. Cit. Pág. 294.

se consigna acto seguido en forma muy generalizada algunos presupuestos que aporta esta disposición de acuerdo a lo que señala la ley. Así tenemos, que el artículo 47 del propio ordenamiento jurídico, prevé las siguientes conclusiones; cuando destaca entre otras, cuales han de ser las facultades y obligaciones de la Asamblea General y distingue:

- I. Formular y aprobar un Reglamento Interno del -- Ejido, el que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunes, las tareas de beneficio-colectivo que deben efectuar los ejidatarios in dependientemente del régimen de explotación - - adoptado, y los demás asuntos que señale la ley;
- II. Formular los programas y dictar las normas nece sarias para organizar el trabajo en el ejido, - con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sig temas de comercialización y allegarse los me- - dios económicos adecuados, a través de las instituciones que correspondan con la asistencia - técnica y aprobación del Departamento de Asun-- tos Agrarios y Colonización.

Al estimar concluido el recorrido que genera el cuadro de las innovaciones, cuyo conjunto de aportaciones recae en el contexto de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, al paso que inaugura -- conforme al siguiente apartado, un nuevo título que recoge la propia ley bajo el rubro de "Planeación - Agraria". Es pues aquí, donde se suceden los efec-- tos que plasman la creación de la "cuarta gran inn ovación"; la que se añade a la citada ley, por cuanto que esa figura queda contenida en el Título Se--

gundo del Libro Sexto, de la cual hace relación el primer párrafo del artículo 454 cuando atiende a la siguiente observación:

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal, y en general realizar los estudios que le encomiende el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios para cumplir con las funciones que esta ley le confiere". - (8)

---

(8) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 298.

2.- FACTOR EVOLUTIVO RESPECTO A LOS  
"COMITES PARTICULARES EJECUTI-  
VOS", EN RELACION AL CODIGO - -  
AGRARIO DE 1942.

Al promover la realización que entraña el estudio que compete al dominio de los "Comités Particulares Ejecutivos, es determinante emprender un recorrido a condición de satisfacer los postulados que recoge nuestra vigente Ley Federal de Reforma Agraria; toda vez que implica el conocimiento de las funciones que distinguen a la "institución" que reclama nuestra atención. Pues bien, es privativo de esta posición, la formulación de algunos pormenores a condición de integrar el cuadro comparativo entre los presupuestos que informan a nuestra legislación de la materia y el contenido de los fundamentos que comprenden al anterior ordenamiento agrario. Es en ese contraste, como descansa el resultado producto de esa clasificación, atendiendo a lo previsto por el Libro Primero del Código Agrario de 1942 denominada "Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales" cuyo Capítulo Primero comprende a las "Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales"; en ese supuesto, importa distinguir que el artículo 3/o de ese estatuto dispone incluir a los "Comités Particulares Ejecutivos" en el marco de los "Organos Agrarios"; al asentar el siguiente precepto:

"Los Comités Particulares Ejecutivos" son los órganos que representan a los núcleos solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente". Y se complementa, con la aportación que hace -

el artículo 16 del propio ordenamiento, cuando sostiene lo siguiente:

"Siempre que se inicie un expediente de ampliación, se constituirá el comité ejecutivo agrario con miembros del núcleo de población solicitante, que carezca de tierras". Nótese que aquí el código emplea el concepto de "núcleo de población solicitante". Por lo que respecta a la Ley Federal de Reforma Agraria, en el "Libro Segundo", denominado: "El Ejido" y cuyo título se acuerda como "De la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios"; en su Capítulo I intitulado "El Comité Particular Ejecutivo", se introduce una modificación de indudable trascendencia y transformación, que coloca a la institución del Comité Particular Ejecutivo en posición de asumir la representación oficial de los núcleos agrarios. Con ese motivo, el artículo 17 de la referida ley autoriza dictar el siguiente enunciado: "Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos, o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del "núcleo de población" o "grupo solicitante", según el caso".

Ahora bien, aquí se plantea una doble alternativa, es decir, que se precisa determinar cual ha de ser el criterio que habrá de imperar, al dirimir el contenido de la presunta disposición; o sea cual habrá de tomarse en cuenta "el núcleo de población" o el "grupo solicitante". Es ocasión de destacar, - que si lo que se deseaba formular es la aplicación del "núcleo de población", ésto no se presume factible, puesto que no cualesquier grupo de población -

por el solo hecho de serlo, puede estar en posibilidad de ser "solicitante"; sino en particular aquel que reúna los requisitos idóneos para asumir esa posición, la que se obtiene mediante la condición expresa de carecer de tierras o aguas según se considere. Por lo contrario, si se toma como punto de partida al "grupo solicitante", el caso responde a la misma conclusión, solo que en sentido opuesto ya que tampoco cualesquier "grupo solicitante", puede tener opción a convertirse en miembro de un "comité particular ejecutivo"; sino que únicamente aquellos en los que concurren ambos conceptos según señalamiento expreso que distingue con exactitud el precedente código en su artículo 12 en el que se declara concretamente, que los "Comités Particulares Ejecutivos" o "Comités Ejecutivos Agrarios", según designación expresa del código, estarán integrados por miembros del "Núcleo de Población Solicitante". Por otra parte se manifiesta en forma fehaciente, otra modificación en el vigente ordenamiento agrario; ésta se hace patente por intermedio del artículo 18 del propio ordenamiento, cuando previene en tal sentido, abordar el tema correspondiente a la designación de los comités en cuestión, y señala que estos serán electos en la "Asamblea General del Núcleo"; formalidad que no acontece en el recién abrogado estatuto agrario según quedó establecido en su oportunidad, al hacer alusión al artículo 12 de la citada codificación, en la que se concede, que los Comités Particulares Ejecutivos serán nombrados directamente por los "Ejecutivos Locales" de las Entidades Federativas.

Se inserta a guisa de observación, el consi

guiente comentario respecto de la disposición que acompaña al artículo 18 del texto líneas arriba con signado; y cuyo contenido repara en el precepto de referencia por cuanto que omite manifestar el factor cuantitativo de votos requeridos por parte de la asamblea general, delegando al consenso discrecional el resultado de la elección.

En tanto que, por lo que comprende al apartado siguiente, éste se incorpora al contenido que ampara el texto del artículo 18 de la ley en cuestión, cuando distinguen la forma en que deberán quedar integrados los "Comités Particulares Ejecutivos" según lo constata el enunciado del párrafo siguiente:

"Los Comités Particulares Ejecutivos estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes, miembros del grupo solicitante, quienes serán electos en la asamblea general del núcleo, a la que deberá concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el vocal representante de los campesinos, o del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, según el caso, quedando a cargo de las autoridades la expedición de los nombramientos y credenciales correspondientes, en el término de quince días. Cabe formular la siguiente observación respecto del contenido que recoge el aludido artículo 18 de la ley en vigor, referente a los "Comités Particulares Ejecutivos" y demás representantes, al declarar textualmente en su parte final, que la "Expedición de los nombramientos y credenciales correspondientes, quedará a cargo de las autoridades".... en el término de quince días. Esto a reserva de especificar a que tipo de autoridad deriva el suscitado precepto.

Es característico el reconocimiento que se advierte respecto de los presupuestos que contempla el artículo 19 de la vigente legislación agraria, a propósito del contenido que afecta los atributos -- más sobresalientes; y que el precepto de referencia considera para ser miembro de un Comité Particular-Ejecutivo, cuyo enunciado atiende a los requisitos-siguientes:

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

Ahora bien, procede establecer un hecho comparativo en el que concurren determinados requisitos que guardan estrecha relación entre sí, respecto de ambas instituciones agrarias. Tanto por lo -- que supone al Código Agrario de 1942, como por lo -- que certifica a la Ley Federal de Reforma Agraria; -- en cuanto que recoge el contenido de presuntas modificaciones registradas en especial, por lo que contrae a esta última disposición. Lo cual se traduce en la siguiente observación, que registra para sí, -- la fracción III del artículo 19 en lo que se infiere ser el precepto relativo, cuando dispone; "No haber sido condenado por delito intencional". Y en lo que acuerda ser por otra parte, su correlativa la --

fracción III del artículo 13 del ya superado ordenamiento agrario; que dispone consignar el precepto de referencia, en la forma prevista a saber; "No haber sido condenado por delito alguno. Se advierte en principio, una diferencia notoria entre lo que se entiende por "delito intencional" y lo que se interpreta por "delito alguno". En la primera acepción, se infiere que alude a un tipo de delito en particular cuya denominación de "intencional" le otorga un carácter especial, al definir su posición entre los restantes tipos de delito. Y por lo que comprende a la posterior acepción, se concluye que se está refiriendo a cualesquier tipo o clase de delito en general, sin particularizar en el mismo. Lo que hace suponer que en el caso de los "Comités Particulares Ejecutivos", la vigente legislación agraria, dispuso imprimir un carácter más definido en la fijación de los delitos, al delimitar la esfera de influencia de esos mismos delitos, allegándoles la conceptualización de "intencional", en ocasión a lo reservado en el precepto correspondiente del código anterior, que no distinguía una demarcación muy detallada en esa materia. En tanto que por lo que hace a la relación que pudiera sobrevenir entre las restantes fracciones respecto del enunciado precepto, se puede anticipar que éstos son similares a los que se ofrecen en el estatuto agrario anterior. A excepción del párrafo final del precepto que ampara el prescrito ordenamiento de referencia; al destacar lo siguiente: "Cuando menos, uno de los tres miembros de cada comité ejecutivo agrario deberá saber leer y escribir". Dicha mención, no aparece en el numeral correspondiente reservado a la vigente ordenación agraria. Acto seguido, se integran los elementos que habrán de constituir los fundamentos-

en que se asienta el contenido del artículo 20 de la actualizada legislación agraria. Es entonces, -- cuando procede formular expresamente, cuales son -- las facultades y obligaciones de los "Comités Particulares Ejecutivos" y entre otras, distingue las siguientes:

- I. Representar legalmente a los núcleos o grupos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo Local o la resolución definitiva, en su caso;
- II. Entregar al Comisariado la documentación y todo aquello que tengan a su cargo, al concederse la posesión;
- III. Convocar mensualmente a asamblea a los miembros del núcleo o grupo que representen, para darles a conocer el resultado de sus gestiones y ejecutar fielmente los acuerdos que en dicha asamblea se tomen; y
- IV. Procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquéllas. En relación a los conceptos vertidos por las fracciones I y II respectivamente, cuyo contenido se origina en el artículo 20 de la disposición en vigor; es oportuno concluir, que, por lo que responde a esas primeras fracciones, éstas se mantienen virtualmente intactas. Es decir, permanecen en la ley sin sufrir en su esencia, ningún género de alteración. Esto por lo que comprende al resultado de sus efectos. Sin em-

bargo, por lo que supone al contenido de la --  
fracción III que incluye al mismo precepto, es  
te si denota un cambio de relativa trascenden-  
cia en lo que contempla a las convocatorias de  
las asambleas, en cuanto que afectan a los - -  
miembros del núcleo o grupo que representan, -  
al instituir un plazo determinado, mediando en  
tre una y otra convocatoria, un requisito de -  
tiempo durante el cual, se procederá a llevar-  
a efecto "mensualmente" su realización a propó-  
sito de dicha convocatoria. Condición esta, --  
que favorece decididamente los intereses de -  
sus representados. En cuanto a los pormenores-  
registrados en la fracción IV del precepto en-  
cuestión, éste, obedece en su contenido a una-  
disposición de nueva creación. En cuya certeza,  
se revela como una novedad de la ley, la que -  
recoge a continuación el enunciado de los prin-  
cipios siguientes: "Procurar que sus represen-  
tados no invadan las tierras sobre las que re-  
clamen derechos, ni ejerzan actos de violencia  
sobre las cosas o las personas relacionadas --  
con aquellas".

En esa virtud, cabe formular la siguiente -  
observación que se deriva del hecho fundamental, se-  
gún el cual, la función encomendada a dichos comi-  
tés, tendrá como expediente previo la de ser sim-  
plemente a manera de "persuasión". Dado que su auto-  
ridad pudiera quedar condicionada a determinados re-  
quisitos. Toda vez, que el criterio establecido pa-  
ra su intervención, se versa limitado a lo estricta-  
mente necesario; a efecto de impedir la realización

de actos como los enumerados por la ley. (9)

Finalmente, se procesa el siguiente requisito que regula el contenido de la exposición del artículo 21 de la ley, en cuyos postulados se concilian los principios que incorporan los párrafos 1/o y 2/o, en los cuales se inserta una descripción muy detallada en todos sus pormenores, que contempla como punto de referencia, los conceptos publicados -- por los artículos 14 y 15 del estatuto agrario de 1942. Acto seguido, se consignan las expresiones -- del párrafo primero del artículo 21 de la legisla--ción vigente que a la letra informa como sigue: - - "Los Comités Particulares Ejecutivos cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador, si fuere favorable al núcleo de población.

Cuando el mandamiento sea desfavorable, cesarán al ejecutarse la resolución definitiva. Tratándose de ampliación, e comité particular ejecutivo cesará en sus funciones hasta la ejecución de la resolución Presidencial definitiva. "La novedad de esta disposición, se contrae al apartado final del párrafo 1/o del consabido precepto, que acuerda destacar en principio, los conceptos más relevantes de su contenido, conforme a los siguientes supuestos:- "Tratándose de ampliación, el Comité Particular Ejecutivo cesará en sus funciones hasta la ejecución - de la resolución Presidencial definitiva". Ahora -- bien, se advierte de manera gráfica por lo que contrasta a esta nueva disposición, el interés que responde a su contenido, en ocasión de ampliar algunas

---

(9) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México". Ob. Cit. Pág. 325.

de sus facultades en ciertos aspectos, reducidos en el estatuto anterior para lo cual, se pensó disponer de las correspondientes medidas, propias como objetivo central para el desarrollo de su competencia. Este aserto se ve confirmado en todas sus partes, de conformidad al contenido que recoge el precepto del estatuto respectivo, según queda comprendido en la transcripción del artículo 15 del susodicho ordenamiento agrario; que revela lo siguiente: "Los Comités Ejecutivos Agrarios cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador, si fuere favorable al núcleo de población, y, en caso contrario, cuando se ejecute la resolución definitiva".

En tanto que, por lo que acuerda al contenido del párrafo segundo del precepto que se viene -- analizando, supone determinante por lo que motiva -- a los Comités Particulares Ejecutivos, el género de implicaciones que gobierna el carácter de algunos -- de sus postulados, a efecto de configurar su participación. De tal suerte, que al suscribir con base en esos antecedentes, el significado de dicha representación, cabe concebir, que habrá de reponder a -- los principios que norman los siguientes presupuestos:

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

rra este párrafo, consiste en que al tratar de la remoción de dichos Comités Particulares Ejecutivos, ésta, recaerá en un primer momento, por acuerdo de las "dos terceras partes de la Asamblea General". -- Haciendo la salvedad, a propósito del párrafo en -- cuestión, que a ella deberá concurrir un representante de la delegación agraria o de la Comisión -- Agraria Mixta, según el caso. Y en un segundo momento, por lo que recuerda a la Asamblea General, el precepto en cuestión omite especificar a que tipo de asamblea se refiere; es decir, a la Asamblea General del núcleo solicitante, o en su defecto a la Asamblea General de Ejidatarios dotada con ese carácter en especial, de facultades expresas a efecto de promover soluciones idóneas propias de su respectiva jurisdicción. Ahora bien, se infiere de lo anterior, en el caso que nos ocupa su alusión a la -- primera de las asambleas promovidas con antelación. Por otra parte, el párrafo comprendido del artículo 14 del Código Agrario de 42, se encarga de precisar algunos conceptos al aprobar el siguiente contenido; que es como opera a la letra: "Los ejecutivos locales", podrán remover a los miembros de los "Comités Ejecutivos Agrarios" cuando no cumplan con -- las obligaciones que les impone el artículo 41, o -- cuando observen mala conducta y lo solicite la "Asamblea General del núcleo de que se trate". En el Código de referencia, se previene que los "ejecutivos locales" serán los encargados de remover a los Comités Ejecutivos Agrarios y después compete a la "Asamblea General del núcleo de que se trate", tal decisión. Y en cambio, por lo que contempla a la ley, -- es ella, la fiel intérprete convocada a promover la remoción de dichos comités, adoptando en su defecto,

el consenso que aporta la "Asamblea General del Núcleo"; superando de esta suerte, tal optativa, cuando omite disponer la intervención de los ejecutivos locales, como queda precisado con anterioridad en el artículo 21 parte segunda, el señalado comportamiento. Ahora bien, del presunto contenido, se deriva una conclusión en otorgamiento de tales disposiciones; en los que se pone de manifiesto, la creación de una serie de instancias diversas a las implantadas en el estatuto agrario de precedencia.

### 3.- LA CAPACIDAD INDIVIDUAL COMO ANTECEDENTE EN MATERIA AGRARIA.

Previene consignar, los atributos indicativos que reclaman los antecedentes preparatorios con vistas al reconocimiento de la capacidad en materia agraria, quienes se constituyen a raíz del proceso germinativo de la "Reforma Agraria", en un imperativo, por cuando que contempla como instrumento regulador, la garantía que reserva el contenido de la Ley de 6 de Enero de 1915, en cuyo artículo 3/o, se manda que los pueblos carentes de ejidos o que no puedan lograr la restitución de ellos, sean dotados de las tierras necesarias para reconstituirlos. De su redacción se puede desprender, que la capacidad en un sentido "lato", tanto por lo que supone a los núcleos de población como por lo que comprende a la individual, responden a un criterio de composición que opone su dictamen, al declarar expresamente según lo constata la siguiente premisa: "Sujeto de derecho agrario, es toda persona física o moral susceptible de ser titular de derechos y obligaciones agrarias". De tal suerte, que atendiendo a su condición, la capacidad en materia agraria, se configura acorde a los siguientes presupuestos: Los sujetos de derecho agrario se clasifican para su estudio en: A). Colectivos y B). Individuales. Por lo que dispensa a nuestro examen, estos últimos son los que representan a los campesinos sin tierra y a los dueños de pequeñas y en ocasiones determinadas a las grandes propiedades según sea el caso. En relación a los primeros, la Capacidad Individual en Materia Agraria", se determina en función a los siguientes-

requisitos: a). De la Nacionalidad; b). De la Edad; c). Del Estado Civil; d). De la Residencia; e). De la Ocupación y f). De la Necesidad. En cuanto a la aplicación del contenido que reclaman los conceptos expresamente formulados, se establece su posición - conforme lo certifica la expedición del precepto -- respectivo, que consagra la Ley Federal de Reforma Agraria en su título II, Capítulo Segundo, que se ostenta bajo la denominación de "Capacidad individual en materia agraria". En cuyo artículo 200 se contempla el enunciado de su exposición, que dispone declarar lo siguiente: "Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios -- que esta ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, - mayor de dieciseis años, o de cualquier edad - si tiene familia a su cargo;
- II. Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que - inicie el procedimiento de oficio, excepto - - cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;
- III. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;
- IV. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;
- V. No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos,

o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y

- VI. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Es en ocasión de esta requisitoria, como se van a establecer los lineamientos que han de contener en su esencia, la capacidad individual propia - en el caso que nos ocupa, de la materia agraria, al manifestar que el factor determinante en el que se sustenta este precepto, subyace en el comportamiento ancestral que desemboca en una temprana madurez que registran los diversos exponentes del conglomerado agrario mexicano. Antecedente este, que enfrenta el contenido de la capacidad individual, tomando como base, un promedio de edad convencional, cuyo lapso entre las múltiples legislaciones exclusivas de la materia, fluctúan en proporción a aquellas -- que remiten las diversas legislaciones agrarias en general. Esto es, con relación a las que ostentan los diferentes códigos de la materia, que acusan un contenido en "stricto sensu", impregnado de cierta rigidez. Siendo en virtud de ese procedimiento, dotados respecto de los primeros, de un carácter más diferenciado; dado que la vigente ley los califica como propios para su incorporación a los requerimientos expresos que prescriben los postulados agrarios. En tanto que, por lo que responde a otro apartado del precepto en cuestión, cabe subrayar para este propósito, la constante bajo la cual se hace patente la consolidación de una nueva modalidad, -- que se integra atendiendo a la equivalencia jurídica

ca en materia de igualdad de derechos entre el varón y la mujer, según lo preceptúa la fracción I - del propio artículo 200 de la precitada ley; cuando propone: "Ser mexicano por nacimiento hombre o mujer, mayor de dieciseis años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo". A contrario sensu, el artículo 54 fracción I de la precedente normatividad, sustentaba el siguiente criterio: "Ser mexicano por nacimiento, varón mayor de dieciseis años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado, o mujer soltera o viuda si tiene familia a su cargo. Es decir, que en función de esos presupuestos, se incrementaron las facultades inherentes al reconocimiento de la capacidad individual en materia de dotación. Siendo por ello, insertado indistintamente en la presente legislación, la similitud de derechos, entre uno y otro sexo; lo cual como se puede apreciar, se encontraba circunscrita por lo que contempla a su presentación, en exclusiva, por lo que se refiere a la mujer soltera o viuda especialmente si tiene familia a su cargo, según sea el caso.

Por cuanto a la constitución de una nueva modalidad, se integra de conformidad el proyecto -- que declara la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, y que suscribe la fracción VI del numeral citado, donde se contempla la expedición de una interrogante que se plantea al tenor de la capacidad en -- función dotatoria, la cual gravita en el contenido mismo de su régimen jurídico, al establecer su participación de acuerdo a la previa estipulación que recoge la posibilidad de intervención, o cuando se presuma la instauración de un acto violatorio que implicaría la decisión de revocar esa designación -

que marcaría un precedente en esa materia; según lo determina expresamente el sentido del enunciado siguiente:

Artículo 200. "Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos: Fracción VI. "No haber sido condenado por -- sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente".

4.- DESARROLLO COMPARATIVO DEL  
"COMISARIADO EJIDAL" EN RE  
LACION AL CODIGO AGRARIO -  
DE 1942.

Se especula a propósito de la participación del "Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales" respecto al proceso que interpreta gráficamente las posibles conjugaciones que presiden su formación, y cuyo recorrido se produce atendiendo a los postulados que redacta la Ley Federal de Reforma Agraria; según se concluye por lo expuesto en el Libro Segundo Capítulo II que guarda por título: "Organización de las autoridades ejidales y comunales". De tal suerte que de conformidad a lo prescrito en el artículo 22 de la propia ley, se decretan las siguientes conclusiones: "Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras": -- I. Las Asambleas Generales; II. Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y III. Los Consejos de Vigilancia. Por cuanto a la disposición de los principios que aborda el contenido de la codificación anterior, se establece su incorporación al texto del ordenamiento respectivo, al enfocar lo relativo a su jerarquización en la medida en que lo cataloga el Capítulo I Libro Primero, al paso que lo designa bajo el rubro de "Autoridades y órganos agrarios y ejidales"; en cuyo artículo 4/o, se autoriza la siguiente declaración: "Son autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras: I. Las asambleas generales; II. Los comisariados ejidales y de bienes comunales; y III. Los consejos de vigilancia. Bajo esa concepción, quedan comprendidos los "Comisariados Ejida--

les", los que con base en ese supuesto contemplan - la expectativa de quedar adscritos al capitulado -- que los conjuga dentro del género "Autoridades Agrarias" lato sensu"; es decir, acusan la apariencia - de un contenido muy generalizado. Descripción esta, que responde a un criterio de interpretación obviamente discutible, más no por eso desprovisto del todo de objetividad según parece desprenderse del contexto relativo a sus atribuciones y por cuya motivación, la vigente legislación dispuso se modificara en todas sus partes a efecto de darle curso a los principios originales. Ahora bien, es oportuno resaltar en este apartado, la necesidad de estructurar exprofeso, todo lo concerniente a su organización que afecta en forma directa su composición, despejando con suerte, cualquier interrogante que pudiera derivarse en ocasión de esta institución -- agraria, a reserva de destacarla para el efecto, en su auténtica perspectiva.

Otro pasaje de la ley que procede invocar - en el contexto de referencia, deriva del renglón -- destinado exprofeso a calificar la concurrencia del "Comisariado Ejidal", que se ve condicionada, mediante la implantación de un novedoso sistema cuyo objetivo toral, observa al efecto la disposición de sancionar su designación, aportando en este caso, una declaración expresa a propósito de su contenido. Supuesto que se presenta en el artículo 37 del propio ordenamiento en cuestión, y que responde a los lineamientos establecidos en cuya exposición se refrendan los siguientes postulados. "El Comisariado-Ejidal tiene la representación del ejido y es el -- responsable de ejecutar los acuerdos de las Asam-

bleas Generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y su-plentes. En otro de los párrafos del citado precepto, se prescribe que: "Los miembros del Comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en "Asamblea General Extraordinaria". Y dispone además que: "El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato.

Y prosigue diciendo el artículo, que en caso de que la votación se empate, se repetirá ésta, y si volviera a empatarse el Delegado Agrario formulará una planilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

Por lo que respecta a otro momento de la ley, cabe hacer hincapié en lo previsto por el artículo 27 de la propia norma en vigor, cuando dispone expresamente subrayar el enunciado siguiente: "Habrá tres clases de asambleas generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación. Por su parte, el artículo 29 del citado ordenamiento nos revela el siguiente contenido: "Para la celebración de las asambleas generales extraordinarias deberá expedirse convocatoria de acuerdo con las formalidades establecidas en esta ley. En esa convicción, procede ampliar estas previsiones según descripción hecha por el artículo 31 que genera las siguientes conclusiones. "Las Asambleas Generales extraordinarias se celebrarán en los casos que esta ley establece y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o comunidad. A mayor abundamiento, sigue diciendo el precepto. "Estas asambleas podrán ser con

vocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado - Ejidal o el Consejo de Vigilancia, estos últimos a iniciativa propia o si así lo solicita al menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros. Prosigue señalando el artículo, "Cuando otras autoridades, organismos e instituciones oficiales - tengan interés en la celebración de una asamblea extraordinaria, habrán de convocarla por conducto de la Delegación o del Comisariado Ejidal. Y concluye el precepto aduciendo que. "Las convocatorias para las asambleas extraordinarias y la instalación de éstas deberán llenar las formalidades y requisitos establecidos en el artículo siguiente. Del contenido de la relación anterior, se postula la inmediata resultante, que no es otra que aquella que concurre a incrementar los múltiples procedimientos que suscribe el enunciado del artículo 32 de nuestro vigente documento agrario. Quien sustenta su evaluación, en base a la descripción sistemática de anticipados conceptos, que les declaran su incorporación al texto de la ley, a efecto de aplicar sus métodos y ordenar recursos; según disposiciones que confirman la siguiente promoción. "Para toda Asamblea General que amerite convocatoria, ésta se expedirá con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado. Así mismo, determina el precepto que. "En la cédula se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. En otro apartado del precepto en cuestión, continua diciendo el mismo. De la convocatoria se enviará copia a la Delegación Agraria y a la o las dependencias oficiales que tengan interés en los asuntos que figuren en el orden del día. Y enfatiza

que: "La entrega de la copia a la delegación es requisito de validez de estas asambleas. Más adelante, el precepto hace especial hincapie en. "Si el día señalado para la asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria, la que deberá repetirse ocho días después, entregando oportunamente copia de las mismas al consejo de vigilancia, de quien recabará el recibo correspondiente, con el apercibimiento de que la asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurren y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes. Y concluye señalando que. "La misma obligatoriedad tendrá para quienes se retiren de -- una asamblea".

Precisados los conceptos que acordaron el inicio de esta exposición, e impuestos de su contenido recabado a lo largo de párrafos anteriores, -- queda aún por establecer un criterio distintivo expreso por el artículo 38 de la norma en vigor; la que previene declarar formalmente, la virtual requisitoria que califica como objetivo resultante la -- disposición encaminada a promover la designación -- del puesto de "Comisariado Ejidal y de Bienes Comunes", siendo consignado en dicho precepto, una serie de pronunciamientos que desembocan en su constitución. En consecuencia, dicha motivación contempla en detalle la profusa enumeración en la que abundan las siguientes expresiones. "Para ser miembro de un Comisariado ejidal se requiere: I. Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos; II. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses in-

mediatamente anteriores a la fecha de elección; y -  
- III. No haber sido sentenciado por delito intencio-  
- nal que amerite pena privativa de libertad. Además,  
- el precepto señala lo siguiente. "El requisito de -  
- trabajo no se exigirá en los casos de designación -  
- del primer Comisariado. Y concluye en el párrafo fi-  
- nal con lo siguiente: "El Tesorero del Comisariado-  
- y el del Consejo de Vigilancia" cuando supla a - -  
- aquel, caucionará su manejo a satisfacción de la De-  
- legación Agraria. En cuanto a la disposición que se  
- plantea a lo largo del precepto que antecede, cuya-  
- aplicación tiende a resumir la participación de la-  
- entidad prevista en el contexto de la ley como del-  
- "Comisariado Ejidal"; la que procede de conformidad  
- con lo manifestado en el esquema de referencia; en-  
- tanto que obedece a un procesamiento en pos del - -  
- cual se endereza a promover la implantación de una-  
- serie de innovaciones respecto de la figura antes -  
- consignada. Presupuestos tales, que tienden a forma-  
- lizar los requisitos bajo los que se sustenta la po-  
- sición de la expresada institución agraria, a efec-  
- to de promediar su composición; según procede con--  
- signar en este breve espacio. Ahora bien, en esa -  
- convicción, importa precisar los diversos momentos-  
- por los que atraviesa su predecesor el Código Agrar-  
- rio de 1942, y que permite reflejar un panorama más  
- dilatado, motivo que será del subsecuente examen --  
- que ha de llevarse a cabo en posteriores apartados-  
- a propósito de considerar los presupuestos que ofre-  
- ce al respecto el artículo 23 de dicho ordenamiento.

Se comprende en cuanto a la disposición del  
- contenido que reviste el artículo 41 de la ley, la-  
- significación que supone la concurrencia de los di-  
- versos exponentes que en el participan, siguiendo -

los postulados que implican la remoción de los comisariados ejidales, vista la decisión de la asamblea general, al tiempo que contempla su exposición en el precepto de referencia al declarar textualmente que. "Los miembros de los Comisariados ejidales y comunales y de los Consejos de Vigilancia podrán -- ser removidos por la Asamblea General, por cualesquiera de las siguientes causas: I. No cumplir los acuerdos de la Asamblea General; II. Contravenir -- las disposiciones de esta ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos; - III. Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; IV. Mal versar fondos; V. Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o - cualquier otro estupefaciente; o por otro delito intencional que amerite pena privativa de libertad; - VI. Ausentarse del ejido por más de sesenta días -- consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea; y VII. Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido. Ahora bien, por lo que compete a la fracción III antes mencionada, se introduce una innovación, mediante el aporte del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a propósito del señalamiento que manifiesta el artículo 24 en su fracción III el anterior Código Agrario, que no incluye en dicho apartado al aludido Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por su parte el artículo 42 de dicha legislación, precisa el fundamento de la remoción a pro-

pósito de los comisariados ejidales, al advertir -- concretamente que. "La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y de los Consejos de Vigilancia "deberá" ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea General-extraordinaria que al efecto se reúna".

Otro factor preponderante que motiva el contenido del artículo 44, es aquel que formula la siguiente conclusión, al disponer que. "Los integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia duraran en sus funciones tres años. Así mismo, hace hincapié el precepto en cuestión, al determinar que. "Si al término del período para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal no se han celebrado elecciones, será automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de 60 días. Y por lo que asiste al párrafo final del enunciado precepto, conviene precisar los conceptos que a renglón seguido se anotan. "Los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea. Y para el efecto, se concluye que. "En adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio".

Se advierte a través del contenido de esta disposición, la función por la que se acuerda limitar hasta donde cabe, la constitución de un proceso indefinido conducente a motivar la reelección de este organismo agrario. Factor que como veremos en próximos apartados, parece resumir la parte final del texto del artículo 20 relativo a su antecesor el Código de 1942.

En cuanto a la directriz que imparte el artículo 45 de la ley, dicho precepto plantea la perspectiva en base a una transcripción directa, respecto del contenido del artículo 25 que regula el pasado conjunto normativo agrario. Concepto que viene a determinar de esta suerte, su consecuente posición original cuando previene que:

"Las mujeres que disfruten de derechos ejidales tendrán voz y voto en las Asambleas Generales y serán elegibles para cualquier cargo en los Comisariados y en los Consejos de Vigilancia". Se puede concretar lo expuesto, añadiendo a las estipulaciones invocadas previas a lo cual, se genera el contenido del artículo 46 de la legislación en turno, en tanto que guarda estrecha relación con el artículo 32 que resume su antecesor el presunto contexto normativo de referencia, en cuanto que ambas concepciones garantizan ciertas formalidades de tipo similar; de tal suerte, que ellas son como siguen: "En los núcleos de población que posean bienes comunales -- funcionarán Comisariados, Consejos de Vigilancia y Asambleas Generales de acuerdo con las normas establecidas por las autoridades ejidales de igual designación, y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta ley".

Es en consecuencia menester dar cima a los propósitos fundamentales que motivaron el contenido de esta exposición, la que acuerda disponer respecto de lo enunciado por el artículo 48 de la actual legislación, la diversidad de elementos en que se desmembran los antecedentes de este apartado, -- afectando cuestionar la figura del "Comisariado Ejidal", a quien se adicionó una amplia gama de atribuciones, en relación a lo previsto en el artículo 43

de la extinta codificación agraria, que concebía -- más reducida; factor tal que viene a configurar la participación del primero de los preceptos, cuya -- conducta específica responde a los siguientes pormenores según queda garantizado como sigue: "Son facultades y obligaciones de los Comisariados que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes: I. Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general; II. Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente; III. Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual; IV. Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan; V. Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras; VI. Dar cuenta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales; VII. Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta Ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley; VIII. Vigilar que las explotacio--

nes individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dictan las dependencias federales competentes y la Asamblea General; IX. Realizar dentro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales; X. Citar a asamblea general en los términos de esta Ley; XI. Formular y dar a conocer el orden del día de las asambleas generales ordinarias y extraordinarias, dentro de los plazos establecidos en el artículo 32 de esta Ley; XII. Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las Asambleas generales y las autoridades agrarias; XIII. Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que considere convenientes; XIV. Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos, asesores y, en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, con la autorización de la Asamblea General; XV. Formar parte del Consejo de Administración, y vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal en sus ejidos; XVI. Dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes; XVII. Dar cuenta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a la Secretaría del Agricultura y Ganadería, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes; XVIII. Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada; XIX. Prestar su auxilio para la realización de los trabajos socia-

les y de comunidad que organice el Estado en beneficio de los núcleos de población; XX. Aportar al Registro Agrario Nacional, quince días después de la primera Asamblea General de cada año, todos los datos a que se refiere el artículo 456; y XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen. Se puede advertir invocando el contenido de tales disposiciones, la copiosa exposición que grava el precepto de referencia por concepto de facultades y obligaciones inherentes al "Comisariado Ejidal", y que remite la norma en consecuencia. Ahora bien, sin pretender hacer extensiva dicha relación ya de suya prolija, basta pues considerar aunque -- sea en forma somera, la identidad de algunos puntos de referencia que sugieren algunas interrogantes relativas al peso de las atribuciones conferidas a dicha corporación agraria en cuanto que preside la -- distinción impresa entre ambas directrices y que -- concierne a sus intervenciones; ya detentando la -- condición de simple administrador o como representante del patrimonio de los bienes ejidales o comunales encargados a su custodia, o bien, en su defecto, afectando la expectativa como presunta Autoridad Agraria conforme a supuestas interpretaciones -- externadas por conducto de las subsecuentes fracciones como son: III. Vigilar los fraccionamientos -- cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual; IV. Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan; VIII. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la Asamblea General; IX. Realizar den

tro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales; X. Citar a -- asamblea general en los términos de esta Ley; XII.- Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y - las autoridades agrarias. Visto el proceso comparativo expuesto al tenor de los lineamientos concebidos a propósito del Comisariado Ejidal, que se propone advertir su contribución al enfrentar los di-- versos presupuestos que convergen a través del marco de las disposiciones reglamentarias quienes concurren a manifestarse en base a la introducción de un conjunto de estipulaciones que promueven su aplicación. Es por ende significativa la disposición -- que regula el contenido de tales expectativas en -- vista de la requisitoria que describe los caracte-- res propios de dicha institución. Factor que aprovecha a considerar en razón directa a sus capacidades, la perspectiva de condicionarla bajo el supuesto de una autoridad subyacente o en todo caso como una -- sub-autoridad; dada la problemática inherente a sus responsabilidades, las que, no pueden ser del todo-- soslayadas, ya que si bien es cierto que no reúne - los elementos implícitos que configuran a una verdadera autoridad, no por eso deja de ser menos cierto que su intervención se hace patente cuando concurre al desempeño de su cometido en ocasión de su permanencia dentro del ejido o comunidad agraria respectiva que lo destacó. De tal suerte, fuere operante el considerar una reforma a fondo encaminada a dar una solución efectiva a ese particular, o en su defecto, adoptar una perspectiva más congruente que - omita la concesión de ajenas interpretaciones que - pudieran arrojar en lo futuro presuntas interrogantes. Caso contrario, sustituirlo por otro organismo

especialmente idóneo a los requerimientos propios - de los postulados agrarios. En todo caso, si a pe-- sar de lo preceptuado expresamente, acusare varian-- tes de suyo poco accesibles de solventar; fuere con-- cebible la posibilidad de abreviarlo del texto co-- rrespondiente. Pero no sin antes, actualizar la po-- sible disyuntiva formulada a propósito de suscitar-- la disgregación de sus presuntas características -- elementales, las que de ser factibles, fueren capi-- talizadas provechosamente a partir del conglomerado ejidal y comunal, paralelamente, sin menoscabo de - su composición original; apuntando bajo ese supues-- to, sus innegables realizaciones. Por cuanto al ob-- jetivo toral que dispone ventilar un tema de suyo - apenas advertido en párrafos anteriores, es que pro-- cede entablar un análisis comparativo entre las más recientes codificaciones agrarias, a efecto de pre-- cisar su contenido, apuntando como respuesta, la ex-- posición que contempla a los subsecuentes preceptos, en tanto que amparan a sus correlativos ordenamien-- tos, los que vienen a ser en primer término, La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, seguida de su inmediato antecesor el Código Agrario de 1942. Por-- ellos, podemos determinar, que los artículos 38 y - 23 respectivamente, declaran en sus correspondien-- tes fracciones lo consiguiente. Artículo 38, "Para-- ser miembro de un Comisariado Ejidal, se requiere:- Fracción III. "No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad". Por su parte, el artículo 23 expresa el siguiente - concepto. "Para ser miembro de un Comisariado Eji-- dal, se requiere: Fracción III. "Ser de buena con-- ducta". Conforme a lo enunciado, cabe hacer notar - la distinción que se plantea entre una y otra dispo-- sición, según se ha de constatar acto seguido. En - esa convicción, procede conjeturar en tanto que se-

suscribe uno de los preceptos según lo previene el hecho condicionante bajo el rubro de, "No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad". Ahora bien, por lo que hace al contenido del subsecuente precepto, únicamente interviene para consignar la advertencia al tenor de: "Ser de buena conducta". O dicho de otro modo, no estar en posesión de ningún antecedente -- que pudiera resultar en su perjuicio. A mayor abundamiento, no se hace ninguna mención específica respecto de una determinada clase de infracción. A contrario sensu, se interpreta lo enunciado por el artículo 38 en su fracción III de la ley, conforme a lo declarado por el precepto en cuestión, si se ha sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad". De tal concepto pudiera colegirse, que si tal delito intencional no amerita pena privativa de libertad, dicha disposición, no se interpretaría consecuentemente como un impedimento, a reserva de ser nominado comisariado ejidal y de bienes comunales. Pero si presume el hecho controvertido, en ocasión del cual, contribuiría a mediatizar su condición específica, al paso que vendría a traducirse por así decirlo, en demérito, que a su vez redundaría en menoscabo de la confianza depositada por parte del conglomerado ejidal o comunal interesado; según el caso. Pudiendo tal vez restarle con ese motivo, una cierta capacidad para el libre desempeño de sus atribuciones; puesto que colocado en esa presunción, cabría suponer tentativamente a propósito del citado precepto, como un factor limitativo a sus facultades expresas. Por lo -- que respecta al artículo 23 de la fracción III referente a su antecesor el Código Agrario, al exponerlo relativo a "ser de buena conducta", anticipa que

dicha presunción concurre dentro de los límites del recinto ejidal o comunal, y en caso contrario, si - algún supuesto apoyado en ese carácter pudiera haberse manifestado al margen de dichos límites, eso no lo incapacita para preservar la designación de Comisariado; puesto que el precepto requerido no habla de delito sino exclusivamente de "buena conducta"; o sea que en principio no se define una expresión delictiva en particular. De lo cual parece desprenderse, que mientras la conducta observada dentro de los límites de la comunidad ejidal permanezca sujeta a lo estipulado por el citado precepto, - es decir, que no contraiga ninguna de las normas -- previamente establecidas por la propia agrupación - ejidal, tal disposición, no habrá de constituir impedimento alguno para la instauración de dicho Comisariado Ejidal.

"CAPITULO"

"VIII"

## CAPITULO VIII

## CONCLUSIONES.

I. Al tenor de las primeras disposiciones de contenido agrario, comporta destacar la expectativa que antecede la promulgación de la ley de 6 de Enero de 1915. Por otra parte, se contempla a las Circulares de la Comisión Nacional Agraria, las que en base a Reglamentos, Decretos y demás disposiciones relativas, coadyuvan a la integración de las primeras "Autoridades Agrarias"; según declaración expresa de 25 de Enero de 1916. Entre tanto, por lo que motiva a la Constitución de 1917, se puede concluir, -- que esta aglutina a todas las disposiciones contenidas implícitamente. Al tiempo que concurre en el -- magno ordenamiento legal, con la aportación de dos organismos en los que transitan dispositivos de -- orientación reguladora; tales exponentes vienen a ser: "El Comité Particular Ejecutivo" y el "Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales", y cuyos efectos determinan su procedimiento. De tal suerte, que dichos exponentes concurren en él.

II. Consumada la segunda reforma del artículo 27 -- constitucional, se genera, que dicha potestad trasciende entre otras a la fracción XI incisos d) y e) respectivamente. Derivando implícitamente, a partir del Comité Particular Ejecutivo y Comisariado Ejidales, con el carácter de "Autoridades Agrarias", en refrendo del precepto sancionado. Toda vez, que ambas instituciones se sustentan, en el ordenamiento del 6 de Enero de 1915. Ahora bien, por lo que contempla al Comisariado Ejidal, este recaba su ante-

cedente más remoto, en la institución del "Calpulec" de la época de los Aztecas, que fungía como una Autoridad Agraria. Complementando su evolución, mediante la introducción de los "Comités Administrativos", pasando por la "Junta de Aprovechamiento de Ejidos". Lo sustanciado previamente, queda entronizado en función a las aportaciones más diversas que reposan en disposiciones relativas a leyes, decretos, reglamentos y circulares de contenido Agrario.

III. Al penetrar el contexto de los dispositivos -- terminológicos contenidos en los diversos pronunciamientos agrarios correspondientes, compete adoptar algunas medidas precautorias, dispuestas al inicio de los consabidos ordenamientos estatutarios de -- 1934, 1940 y 1942 respectivamente. Es en esa elaboración, que se contrae la mención a propósito de -- los Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales en funciones. Para lo cual designa al primero de ellos, bajo el rubro de "Comité Ejecutivo Agrario", en oposición al texto constitucional; de lo que se desprende una marcada diferenciación, misma que radica en cada una de las respectivas instituciones, según se advierte en principio, por lo -- que supone al Comité Ejecutivo Agrario. Quien conforme a lo que estatuye, carece de personal autonomía para adquirir su pleno desenvolvimiento, en contraste con la que motiva al Comisariado Ejidal, -- cuando asume formalmente su personalidad jurídica, -- dotada de auténtico carácter representativo. Consecuencia lógica de la cual procede sustentar, un hecho concreto, en cuya base, éste habrá de revelarse como una presunta Autoridad Agraria. Esto, sin descontar con que su permanencia, resulta más prolongada a diferencia de la que preside al propio Comité-

Ejecutivo Agrario, que es de suyo transitoria y un tanto cuanto precaria. Sin embargo, subsisten algunas interrogantes a ese respecto, dado que jurídicamente, al comisariado se le ha catalogado como una Autoridad Agraria, como Autoridad Ejidal, como Mandatario, como Apoderado con limitaciones, lo cual - suscita una divergencia en materia de criterios - - aportados; imposibilitando dicha postura, su uniformidad. En síntesis, el objetivo toral aquí planteado, queda condicionado en principio a la competencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. Supuesta la participación del contexto jurídico representado por la Ley Federal de Reforma Agraria, se estipulan algunas disposiciones inherentes a determinar las facultades que condicionan su funcionamiento, a propósito de los institutos agrarios reconocidos como de los Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales respectivamente. Es en esa presunción, que se generan las directrices operadas por este ordenamiento estatutario, al promover el - establecimiento de las subsecuentes aportaciones a saber: Que la autoridad desarrollada por los inicialmente referidos comités, es de carácter local, - a excepción de la que computan en su oportunidad -- los comisariados en turno, que es en este caso de - orden federal. A mayor especie, procede sancionar a partir de esta orientación, el dispositivo imperante que se manifiesta conforme a lo previsto por el artículo 5/o del Decreto de 22 de Noviembre de 1921, según el cual, discierne que los Comités Particulares Ejecutivos, dependerán de las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas, y estas de las Comisiones Nacionales. De tal suerte, que -- las mismas comportan como requisito fundamental, - ser las promotoras en mérito a una circular, expedi

da el 18 de abril de 1917 de los instaurados "Comités Administrativos". Antecedente directo o inmediato de que se tiene conocimiento, con intervención de los precitados Comisariados Ejidales. Objetivo toral que da por resultado, una presunta delegación de facultades en acervo del propio comisariado; de lo que cabe deducir, el papel que le compete en materia de responsabilidades, cuyo presupuesto tiende a desembocar por dicho concepto, en un soporte revestido de cierto porcentaje de autoridad, orientadas al mayor interés que demanda su realización, dicha exposición, permite formular una especie a manera de proposición, tendiente a considerar una serie de evaluaciones en materia de atribuciones, que partiendo de la base de su aplicación, fundamente su trayectoria con estricto criterio valorativo, promoviendo indistintamente los objetivos de su connotación, con apego a sus respectivas capacidades. Al tiempo que delimitando la competencia de ambos cotajos agrarios, proceda a solventar cualesquier controversia que pudiera suscitarse en el orden de sus respectivas causales; enderezando a tal efecto, la sanción prevista en su género a partir del marco de sus responsabilidades.

## CAPITULO VIII

## BIBLIOGRAFIA.

- PETIT EUGENE. "Tratado Elemental de Derecho Romano". Editora Nacional, S.A. México, D.F. 1953. Novena Edición. Pág. 233.
- SILVA HERZOG JESUS. "Historia y Antología del - Pensamiento Económico". -- Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. 1953.
- LYER MULLER. "La Familia"
- CERVANTES JAVIER De. "Apuntes para la Historia - del Derecho Patrio".
- TORO ALFONSO "Compendio de Historia de - México. Talleres Tipográficos Modelo S.A. Cuarta Edición. México. 1945.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México". Décima Primera Edición. Editorial Porrúa, -- S.A. México. 1971.
- GONZALEZ ROA FERNANDO Lic. Y COVARRUBIAS JOSE. Ing. "El Problema Rural de México".
- TORO ALFONSO "La Dominación Española". Editorial Patria, S.A. Tercera Edición. México. D.F. 1940.

- ARCEO MAGALLON  
SALVADOR. "Apuntamientos del Nuevo De-  
recho Agrario Mexicano".  
Editorial "ZIRAHUEN". MEXI-  
CO.
- FAVILA MANUEL "Cinco Siglos de Legisla- -  
ción Agraria". México. 1941.
- VASCONCELOS JOSE "Breve Historia de México".  
Tercera Edición, Ediciones  
"BOTAS", México, 1937.
- MANZANILLA SCHAFFER  
VICTOR. "Reforma Agraria Mexicana".  
Universidad de Colima. Mé-  
xico, 1966.
- DE PINA RAFAEL "Diccionario de Derecho".  
México, 1965.
- FORSTHOFF ERNST. "Tratado de Derecho Adminis-  
trativo". Instituto de Es-  
tudios Políticos, Madrid, -  
1958.
- DICCIONARIO HISPANICO  
UNIVERSAL. W.M. JACKSON, Inc. Editores.
- COMPILACION Y JURISPRU-  
DENCIA. 1917-1954. Tesis 179, Pág. 360.
- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo".  
Sexta Edición, México 1955.
- PLANIOL. "Tratado Elemental". Trad.-  
CAJICA, T. VII, No. 1078 -  
Pág. 65.
- CABANELLAS GUILLERMO "Diccionario de Derecho - -  
Usual", Editorial Biblio--  
gráfica Omeba, Buenos Aires,  
Argentina, 1968, Pág. 424 -  
del Primer Tomo. de A-D.

- LEMUS GARCIA RAUL "Revista del México Agrario. No. 2, Editorial Campesina. México, D.F.
- CARTILLA AGRARIA No. 6 Ediciones del Departamento Agrario, México. 1966.
- LEMUS GARCIA RAUL "Ley Federal de Reforma - - Agraria". Comentada. Editorial "LIMSA". 1971.
- VELAZQUEZ MARTHA CHAVEZ DE "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A. México 1964.
- "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. 1/a. - edición, México 1971.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "El Sistema Agrario Constitucional". Tercera Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1966.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigésima Quinta Edición, - Editorial Porrúa S.A. México 1964.
- CODIGO AGRARIO MEXICANO (1934) "Biblioteca Obrera y Campesina".
- CODIGO AGRARIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. (1942). Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1967.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.

## I N D I C E.

"ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS COMITES PARTICULARES  
EJECUTIVOS Y LOS COMISARIADOS EJIDALES".

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

Pág.

## C A P I T U L O I

"ETAPA HISTORICA DEL DESARROLLO AGRARIO  
EN MEXICO". 6

- 1.- Antecedentes.
- 2.- México Autoctono, Generalidades. 13
- 3.- La Colonia. 17
- 4.- La Independencia. 22
- 5.- La Revolución de 1910. 28

## C A P I T U L O II

"PRIMERAS DISPOSICIONES DE CONTENIDO AGRARIO". 32

- 1.- Ley de 6 de Enero de 1915.
- 2.- Circulares de la Comisión Nacional Agraria. 37
- 3.- La Constitución de 1917. 46

## C A P I T U L O   I I I

## "INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AGRARIA". 57

- 1.- El Artículo 27 Constitucional en su fracción XI, Incisos d) y e) respectivamente.
- 2.- Antecedentes del "Comité Particular Ejecutivo". 60
- 3.- Antecedentes del "Comisariado Ejidal". 66
- 4.- Disposiciones diversas, relativas a Leyes, Decretos, Reglamentos, y Circulares de Contenido Agrario. 72

## C A P I T U L O   I V

## "EL CODIGO AGRARIO DE 1934". 84

- 1.- Antecedentes Generales.
- 2.- Las Autoridades Agrarias. 87
- 3.- Principales Características que definen al Comité Ejecutivo Agrario". 90
- 4.- Caracteres Esenciales que configuran la personalidad del "Comisariado Ejidal". 94

## C A P I T U L O   V

## "EL CODIGO AGRARIO DE 1940". 101

- 1.- Sus Antecedentes.

	Pág.
2.- Autoridades Agrarias Correspondientes.	105
3.- Caracteres Elementales que conforman al- "Comité Ejecutivo Agrario", en relación- a lo estipulado en el Código Agrario de- 1934.	108
4.- Factores Esenciales que caracterizan al- "Comisariado Ejidal". Con atribuciones - determinadas en relación a las estableci- das en el Código Agrario de 1934.	111

## C A P I T U L O VI

### "EL CODIGO AGRARIO DE 1942".

1.- Antecedentes Generales.	
2.- Diferencias existentes entre "Autorida- des y Organos Agrarios".	126
3.- Aspectos sobresalientes en la evolución- de los "Comités Ejecutivos Agrarios".	129
4.- La Capacidad Individual como factor de-- terminante en materia agraria.	134
5.- Caracteres fundamentales que integran el desarrollo de los "Comisariados Ejida- les".	137

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

## "LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". 150

- 1.- Sus Antecedentes respectivos.
- 2.- Factor Evolutivo respecto a los "Comités Particulares Ejecutivos", en relación al Código Agrario de 1942. 157
- 3.- La Capacidad Individual como Antecedente en Materia Agraria. 169
- 4.- Desarrollo Comparativo del "Comisariado-Ejidal" en relación al Código Agrario de 1942. 174

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

- 1.- Conclusiones. 191
- 2.- Bibliografía. 195