

## QUINTA PARTE

### CAPITULO IV

Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.....	198
---	-----

### CAPITULO V

Decreto de 22 de noviembre de 1921.....	203
La Procuraduría de Pueblos.....	206

### CAPITULO VI

El Reglamento Agrario.....	208
Extensión de los ejidos.....	209
Pequeña Propiedad.....	209
Procedimientos.....	211
Comités Administrativos.....	212
Importancia del Reglamento Agrario.....	215

### CAPITULO VII

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, reglamentaria del Art. 27 de la Constitución..	215
De los sujetos de Derecho Ejidal.....	217
El procedimiento agrario.....	218
El nuevo concepto de la pequeña propiedad.....	220
Otras disposiciones de la Ley.....	222

### CAPITULO VIII

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.—Sus Reformas.....	223
--	-----

### CAPITULO IX

Reformas a la Ley de 6 de enero de 1915.....	225
--	-----

### CAPITULO X

Ley del Patrimonio Ejidal.....	227
Administración de los Bienes Ejidales.....	228
Fraccionamiento y adjudicación de ejidos.....	229
Naturaleza de la propiedad ejidal.....	231

### CAPITULO XI

Reformas al Artículo 27 Constitucional.....	233
La Pequeña Propiedad en el nuevo artículo 27 Constitucional..	235
Las Nuevas Autoridades Agrarias.....	237
Nueva reforma al artículo 27 Constitucional.....	238

### CAPITULO XII

El Código Agrario.....	240
Autoridades Agrarias.....	241
Capacidad de los núcleos de población.....	241
La parcela ejidal.....	243
La Pequeña Propiedad en el Código Agrario.....	244
Procedimientos.....	247
Ampliación de ejidos.....	250
Creación de nuevos centros de población agrícola.....	251
Los peones acasillados.....	252
El régimen de la propiedad ejidal.....	254
Los Distritos Ejidales.....	255
Responsabilidades agrarias.....	256

### CAPITULO XIII

La legislación sobre baldíos en el siglo XX.....	257
Decreto de 2 de agosto de 1923 sobre tierras nacionales.....	259

## CAPITULO IV

### Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920

Esta fué la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional; en parte, es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, pero en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria.

Considera, desde luego, vigentes las reformas hechas a la ley de 6 de enero de 1915 y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas, es decir, según esta ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados. Quedó así marcada una primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otra dirección no menos importante, derivada de esta ley, que influyó en la legislación subsecuente y que presentó grandes inconvenientes en la práctica, fué la relativa a la consideración de los sujetos de derecho ejidal. Declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían: los **pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades**, siguiendo así en parte la letra del artículo 27 constitucional; pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.<sup>1</sup>

1. La Ley de Ejidos admitía excepciones; pero de todos modos erigió en principio la categoría política.

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

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

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

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

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

**Autoridades Agrarias.**—Se consideraron como tales las mismas señaladas por la ley de 6 de enero de 1915, con excepción de los jefes militares, a quienes ya no se concedió intervención alguna en virtud de que las condiciones del país ya no lo hacían necesario.

**Extensión de los Ejidos.**—Por primera vez en la legislación agraria se trató de establecer la extensión de los ejidos; aun cuando se hizo de una manera vaga, pues se dispuso que sería la suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo, la topografía del lugar y otras consideraciones pertinentes; pero el mínimo de tierra debería ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

La elasticidad de este precepto favoreció la irregular aplicación de la ley, pues aun en el caso concreto de la extensión mínima, la base que se tomaba, o sea el salario, resultaba inestable. No se tomaba en cuenta, además, el hecho de que en México se han pagado siempre, en la agricultura, jornales bajísimos, de tal modo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

**Procedimientos.**—La Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación.

Las solicitudes respectivas deberían presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con una serie de datos: censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería, etc. Estos datos deberían ser

completados por la Comisión Local Agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil, cuando no imposible, como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región.

Una vez integrado el expediente con el acopio de datos exigidos, la Comisión Local Agraria debería dictar su resolución en un plazo máximo de cuatro meses; los expedientes concluidos, eran entregados a la Comisión Nacional Agraria, la que en vista de los datos que contenían y de los que adquiriese directamente, formulaba un dictamen que servía al Ejecutivo para fallar la dotación o la restitución.

En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo. No era necesario que los gobernadores enviaran a la Comisión Local Agraria respectiva los datos previos ya indicados. Los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitiva.

**Las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos.**—La ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 constitucional, declaran que los terrenos ejidales serán de propiedad comunal mientras se dicta una ley estableciendo la forma en que deben reducirse a propiedad individual.

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

La ley que comentamos estableció en lugar de estos co-

mités las llamadas Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, con atribuciones semejantes, pues tenían a su cargo:

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

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

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

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

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

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

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

La política agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la Ley de Ejidos por medio del decreto de 22 de noviembre de 1921.

## CAPITULO V

### Decreto de 22 de Noviembre de 1921

El Congreso de la Unión, con la fecha antes indicada, expidió un decreto que fué publicado en el "Diario Oficial" el 17 de abril de 1922, abrogando la Ley de Ejidos y en el cual se declaró, además, que el decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos 7º, 8º y 9º, de la ley de 6 de enero de 1915, había quedado de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente. En consecuencia, esos artículos recobraron su fuerza primitiva desde el 1º de mayo de 1917, fecha en que empezó a regir dicha Constitución, porque en el artículo 27 de la misma se elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915, sin hacer mención a sus reformas.

En otro estudio<sup>1</sup> nos ocupamos de discutir esta inter-

1. "El Sistema Agrario Constitucional". México, 1932.

pretación desde el punto de vista jurídico, en el presente trabajo, que sólo tiene por objeto fundamental mostrar la evolución de la propiedad agraria en México, sólo nos es dado referirnos a esta disposición legal como determinante de una nueva orientación en asuntos agrarios.

El decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria. En efecto, su artículo 3º faculta al Ejecutivo “para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación, creó el decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las comisiones agrarias a que se refiere el artículo 4º de ese decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución, sobre las bases siguientes:

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

II. Que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas substancien los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que deben proponer a los gobernadores de las entidades federativas;

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

IV. Que en el caso de que las resoluciones de los go-

bernadores de las entidades federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los comités particulares ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior;

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

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

VII. Que sea caso de responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los comités particulares ejecutivos que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución federal.

Este decreto fué el punto de partida de una intensa actividad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras que bajo la anterior legislación reglamentaria se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numerosos núcleos rurales. Los reglamentos que surgieron por virtud de este

decreto, se adaptaron mejor a las necesidades, a la realidad, puesto que el Ejecutivo quedó facultado para expedirlos y modificarlos de acuerdo con las bases en él señaladas. La reforma agraria, no obstante la sencillez aparente de las leyes que le sirven de fundamento, se presenta en la práctica con extraordinaria complejidad, de tal modo, que es imposible reducirla a leyes cuya elaboración está encomendada a los cuerpos legislativos, porque esas leyes requieren numerosos y dilatados trámites para ser expedidas o reformadas. El decreto que comentamos siguió la orientación moderna en cuestiones legislativas, que consiste en expedir leyes fundamentales dentro de las que se facilita a las autoridades administrativas o ejecutivas para reglamentar su aplicación, a fin de lograr que las leyes respondan siempre a las exigencias de la vida.

### LA PROCURADURIA DE PUEBLOS

El artículo 4º del decreto de 22 de noviembre de 1921, creó una institución indispensable para la completa realización de la Reforma Agraria: la Procuraduría de Pueblos. "Se establece —dice— en cada entidad federativa, la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearen, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar directamente a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los

beneficiados se levantaba como principal obstáculo para ello.

A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras a los hacendados, para las dotaciones, se absténian de solicitarlas, aun encontrándose en caso de extrema necesidad. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuamente, nada arreglaban, y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban años y al ver que no daban fruto sus esfuerzos, abandonaban toda gestión.

Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y a moralizar la aplicación de las leyes agrarias.

La Procuraduría de pueblos dependió, en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934, al reformarse el artículo 27 constitucional y al establecerse como consecuencia de esa reforma el Departamento Agrario, formó parte de éste; pero en la actualidad es una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas creado en primero de enero de 1936.

La Procuraduría de pueblos, como dependencia de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierras, no gozaba de la independencia que lógicamente debería tener para llenar cumplidamente su cometido. En cambio, actualmente, dentro del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas sí está moral y legalmente capacitada para desempeñar sus funciones, que por cierto son también más amplias, pues de acuerdo con la

Ley de Secretarías de Estado vigente, no se concreta a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante cualquiera autoridad y en todos aquellos asuntos que ameritan procuración.

## CAPITULO VI

### El Reglamento Agrario

El Ejecutivo de la Unión, usando de la facultad que le concedió el decreto de 22 de noviembre de 1921 en su artículo 3º, expidió con fecha 17 de abril de 1922, un Reglamento Agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites; pero conservó el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución; hace al efecto la misma enumeración de aquella ley, anotando además a los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus dueños y que tuvieran necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir, y a las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente o que hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

El artículo 2º dió a este principio de la categoría política el carácter de fundamental, al establecer que "sólo gozarán de los derechos que otorga el artículo anterior (se refiere a la restitución y a la dotación de ejidos) las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en alguna

de la categorías que la misma disposición señala". Esta comprobación podían hacerla por medio de un informe del gobernador del Estado o Territorio "en cuya jurisdicción se encuentren".

### EXTENSION DE LOS EJIDOS

La extensión de los ejidos, objeto de vagas disposiciones en la ley anterior, fué fijada por el Reglamento Agrario en la siguiente forma: "Corresponde a cada jefe de familia o individuo 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, abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

### PEQUEÑA PROPIEDAD

El artículo 27 constitucional manda que, al hacerse las dotaciones de tierras, se respete en todo caso la pequeña propiedad, pero no la define. La Comisión Nacional Agraria sustentó a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre el particular<sup>1</sup>, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

- I. Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.
- II. Las que tengan una extensión no mayor de dos-

1. Para todo lo relativo a la pequeña propiedad véase nuestro estudio titulado "El Sistema Agrario Constitucional."

cientes cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

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

Aun cuando el reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables, no tiene más apoyo que el respeto ordenado por el artículo 27 constitucional en favor de la pequeña propiedad, y como tal se han venido considerando dentro de las leyes reglamentarias subsecuentes.

Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria. También estableció otro principio que ha perdurado: el respeto debido a las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola industrial en explotación y la posibilidad de que en tales casos se admita al propietario afectado la entrega de otras tierras de buena calidad, situadas en el lugar más inmediato posible.

Esta clase de propiedades representan grandes inversiones, son generalmente centros de trabajo de mucha importancia, representan un interés nacional. El reparto de las tierras que sirven de base a esos centros de trabajo, significa su completa anulación, con lo cual aparte de que el fisco pierde fuertes ingresos y se lesionan seriamente la economía del país, quedan sin trabajo un número de obreros tal vez superior al de las personas que resultan beneficiadas con el reparto de ejidos. Acaso también los salarios que perciben los obreros de estas unidades agrícolas en explotación, es superior al beneficio que obtendría el ejidatario, de la tierra que le tocara en suerte.

Pero el artículo 27 constitucional no autoriza otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal modo que por

beneficiosas que se consideren desde el punto de vista económico y de interés general estas disposiciones de Reglamento Agrario, la verdad es que no eran constitucionales.

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

### PROCEDIMIENTOS

En materia de procedimientos el Reglamento Agrario ofrecía grandes defectos, pues en su articulado se encuentran dispersas disposiciones vagas de las cuales no es posible derivar un conjunto armónico.

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

En ambos casos, el procedimiento se instauraba mediante solicitud que era presentada al gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encontrara el núcleo de población peticionario. El gobernador debería turnar esa solicitud a la Comisión Local Agraria para su tramitación.

En los casos de dotación, se procedía desde luego a formar el censo agrario, que estaba encomendado a una comisión compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria respectiva, otro del pueblo solicitante y otro del Ayuntamiento correspondiente.

Una vez terminados los trámites ante la Comisión Local Agraria, correspondía al gobernador el dictar la resolución provisional correspondiente, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los comités particulares ejecutivos eran los encargados de dar las posesiones provisionales decretadas, dentro del término de treinta días. Se exceptuaba el caso de posesiones provisionales de ejidos dictadas en favor de las ciudades o villas, pues según el artículo 20 del Reglamento, esas posesiones no se darían sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación, correspondía al Presidente de la República, previa consulta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento.

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

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

### COMITES ADMINISTRATIVOS

Las autoridades agrarias creadas por la Ley de 6 de enero de 1915, eran: los gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria.

ria, el Presidente de la República y los Comités Particulares Ejecutivos. Las Comisiones Agrarias eran las encargadas de la tramitación de los expedientes, los gobernadores, de pronunciar las resoluciones provisionales y el Presidente las resoluciones definitivas. Los Comités Particulares Ejecutivos estaban capacitados para ejecutar las resoluciones de los gobernadores y del Presidente, poniendo en posesión provisional de las tierras y en posesión definitiva o privándolos de ellas, a los pueblos interesados; pero en todo caso, éstos necesitaban un organismo que se encargara de recibir las tierras y de administrarlas en tanto era posible fraccionarlas entre los beneficiados, o en tanto eran devueltas a sus propietarios en caso de resolución final contraria a los solicitantes. Ya se dijo al tratar sobre la Ley de Ejidos, que la Comisión Nacional Agraria, creó al efecto los comités administrativos, que fueron sustituídos por esa Ley con las Juntas de Aprovechamientos de Ejidos; pero al ser derogada, ni la Ley que la derogó, ni el Reglamento Agrario, dispusieron nada sobre el particular. Esta omisión importantísima fué subsanada por decreto de 12 de julio de 1933, que reformó el artículo 27 del Reglamento Agrario y facultó nuevamente a los pueblos para que designaran comités administrativos de acuerdo con las bases que autorizara la Comisión Nacional Agraria. Esas bases las fijó esta institución en una circular expedida en octubre de 1922 y según ellas, la organización, las facultades y las funciones de los comités administrativos, eran las siguientes:

Se componían de tres personas designadas por mayoría de votos por los vecinos del pueblo interesado y podían ser renovados cada seis meses si así lo acordaban los agricultores en asamblea general. Tenían capacidad para contratar y obligarse en todo lo relativo a la administración y me-

jor aprovechamiento de los bienes ejidales, podían dictar las disposiciones tendentes al mejor cultivo de los terrenos ejidales y a la apropiada distribución de las labores agrícolas.

Se estableció así una especie de comunismo agrario, pues siguiendo el sistema señalado en la circular mencionada, los comités administrativos no repartían la tierra, sino las labores agrícolas entre los cabezas de familia y los jóvenes agricultores que dependían de sí mismos, así como entre las mujeres, solteras o viudas, que tuviesen familia a la cual sostener. Los productos deberían repartirse de manera equitativa en la forma aprobada por los mismos ejidatarios en asamblea general, separando un diez por ciento para un fondo de impulsión cooperativa, con objeto de adquirir maquinarias, animales de labor, etc., y un cinco por ciento para contribuciones, mejoras materiales o atenciones municipales.

En general todos los rendimientos que se obtuviesen por concepto de explotación de bosques, pastos, etc., en los terrenos ejidales, deberían distribuirse en la misma forma que los productos agrícolas.

Se pretendía también implantar el cooperativismo económico entre los pueblos que disfrutaran de ejidos y al efecto, la Comisión Nacional Agraria, por medio de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos, envía instaladores especiales a los pueblos con objeto de crear cooperativas y asesorar su funcionamiento hasta que pudiesen prosperar sin ayuda oficial.

Las cooperativas deberían ser administradas por el comité administrativo, aumentado con otros miembros, de entre los cuales deberían designarse un gerente y tres consejeros para que desempeñaran las funciones de secretario, tesorero y almacenista, respectivamente.

El reparto de beneficios debería hacerse, en estas cooperativas, en proporción al trabajo aportado.

Este movimiento cooperativo tuvo poco éxito, porque aparte de que faltaba una institución de crédito para dar impulso a las cooperativas, el cooperativismo exige cierto grado de cultura y disciplina absoluta, difíciles de encontrar en la mayoría de nuestros pueblos rurales, pues en gran parte de ellos apenas si se habla el castellano.<sup>1</sup>

### IMPORTANCIA DEL REGLAMENTO AGRARIO

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

## CAPITULO VII

### Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución

El Reglamento Agrario que dió a la dotación y a la restitución de tierras y aguas un carácter de contienda judicial, al grado de que esas acciones se ventilaban en lo que dió en llamarse el Juicio Administrativo Agrario, vino a ser

1. Sobre la evolución del Crédito Agrícola y sobre una crítica del Sistema Cooperativo en México.—Lic. Lucio Mendieta y Nuñez, “El Crédito Agrario en México. Origen, Evolución, Estado Actual”.—México, 1933.

un verdadero obstáculo para la realización de la reforma agraria, por cuanto como Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional, era muy defectuosa, no sólo desde el punto de vista de su construcción, de su forma reñida con la técnica jurídica, sino también desde el punto de vista de su contenido, que estaba muy lejos de abarcar el complejo fenómeno del que pretendía ser estatuto. Constantemente se ofrecían en la práctica situaciones que era imposible resolver ateniéndose al Reglamento Agrario y ello dió motivo a que los propietarios afectados, valiéndose de la ingenericia que se les daba en el procedimiento y del carácter judicial de éste, lo embrollaran con instancias y recursos que alargaban indefinidamente las dotaciones y las restituciones, cuando no las hacían nugatorias.

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

Por primera vez en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la ley que comentamos. Esa ley tiene como objetivos principales, según la brillante exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia por el señor licenciado Narciso Bassols: definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las pe-

culiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo, que en realidad esta ley abarcó los aspectos fundamentales de la reforma agraria poniendo fin al desorden que reinaba en la legislación anterior.

### DE LOS SUJETOS DE DERECHO EJIDAL

La Ley de Ejidos y de una manera más precisa el Reglamento Agrario, establecieron como requisito indispensable para que los núcleos de población rural pudiesen ejercitar una acción ejidal, que tuvieran alguna de las denominaciones claramente indicadas en el artículo 27 de la Constitución: pueblos, rancherías, comunidades, congregaciones; pero se vió muy pronto que esas denominaciones dependían más de las costumbres de cada región que de circunstancias esenciales, pues había poblados con el nombre de parajes, cuadrillas, barrios, etc., que teniendo todas las características de un pueblo y evidente necesidad de tierras, no podían solicitarlas por carecer de un nombre apropiado, de una "categoría política", como se dió en llamarle.

Algunas veces, los gobernadores de los Estados cambiaban el nombre de los núcleos de población mediante un decreto, para evitar esta dificultad, y en otras ocasiones, el Presidente de la República, en sus resoluciones definitivas, estableció que los tres primeros artículos del Reglamento Agrario, que exigían el requisito de la categoría política para la procedencia de las acciones ejidales, eran contrarios al artículo 27 constitucional; pero aun cuando así se salvó en la práctica ese escollo, se hacía indispensable elaborar un claro concepto de la capacidad en materia eji-

dal, fundado en la interpretación de los textos constitucionales, y a tal resultado llegó el autor de la Ley a que nos referimos, estableciendo en la misma que todo poblado con más de veinticinco individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indica la misma Ley, y que carezca de tierras o aguas o no las tenga en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ellas.

¿Pero qué debe entenderse por un “poblado”? En su “Nueva Ley Agraria”, el licenciado Bassols lo define como “un conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que forman”.<sup>1</sup>

Pero tales características no se desprenden del articulado de la Ley, en la que no se exige prueba alguna sobre ellas, como base para la iniciación de un expediente agrario, lo cual favoreció alguna de tantas maniobras inmorales que han desvirtuado más de una vez la Reforma Agraria. Este hecho, del que nos ocuparemos más adelante, no invalida la bondad de la nueva orientación marcada por la Ley, orientación que se respetó en las posteriores.

### EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

La tendencia, claramente definida en el Reglamento Agrario, a hacer del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio, se lleva a sus últimas consecuencias en la nueva Ley, pues en ella se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas, con la preocupación de ponerlo al margen de los ataques de inconstitucionalidad que se le venían haciendo.

1. Lic. Narciso Bassols. “La Nueva Ley Agraria.” 1927. Pág. 58.

“Porque es indudable —dice el licenciado Bassols— que todos estamos de acuerdo, en cuanto a que si se quiere respetar el artículo 14 constitucional, es indispensable que a un propietario se le prive de sus derechos o posesiones, mediante un juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a leyes anteriores al momento de la iniciación del procedimiento y observando en el curso de él las formas esenciales, según expresa textualmente el precepto susodicho. Todos convenimos en que privar de sus bienes a un miembro de la sociedad, sin requisitos como los anteriores, es estar violando las garantías individuales y en realidad, despojando al interesado”<sup>1</sup>.

En la Ley se establece como principio de todo procedimiento agrario, una solicitud, que viene a ser la demanda inicial del juicio, aun cuando esa solicitud no se sujeta a regla alguna, pues basta con que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario, para que prospere. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoseles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones y en seguida se abre el período de pruebas, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

De este modo, aun cuando no precisamente en la forma clásica del juicio, se conservaron en el procedimiento agrario las formalidades esenciales a que se refiere el artículo 14 de la Constitución.

1. Lic. Bassols. Obra citada. Pág. 75.

## EL NUEVO CONCEPTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

El artículo 27 constitucional manda que, en todo caso de dotación se respete la pequeña propiedad, pero no la define, circunstancia que dió motivo a grandes dificultades prácticas. Ya hemos visto que el Reglamento Agrario, sin entrar en definiciones, ordena el respeto de una extensión de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego o de su equivalente en tierras de otra clase; pero de esta disposición no se infiere cuál fué el criterio que llevó al legislador a considerar esa extensión como pequeña propiedad. El examen de otras disposiciones del Reglamento Agrario nos induce a creer en una total ausencia de criterio a este respecto, pues el artículo 17 dispone que en el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos, no existan sino propiedades de las que se consideran inafectables por su extensión, la extensión respetable deberá reducirse a la mitad. “Esto equivale en el fondo —escribe muy atinadamente el licenciado Bassols— a no respetar las pequeñas propiedades por sí mismas, sino en virtud de la necesidad que los pueblos vecinos tengan, de recibir tierras forzosamente”, lo cual, agregamos nosotros, es contrario al espíritu y a la letra del artículo 27 constitucional, que manda respetar, en todo caso de dotación de tierras, la pequeña propiedad, es decir, no supedita la pequeña propiedad a las dotaciones, sino que opone como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad.

Partiendo de las ideas expuestas por el autor de la Ley que comentamos, se trata de modificar en ésta, radicalmente, el sistema del Reglamento Agrario y se establece como pequeña propiedad una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual. La misma Ley

señala como parcela de dotación individual, una superficie que varía con la calidad de las tierras y así, por ejemplo, en tierras de riego es de dos a tres hectáreas y hasta de nueve hectáreas en tierras de temporal de tercera, de donde resulta que si a los ejidatarios de un pueblo se les señalaba una parcela de cinco hectáreas por individuo, la pequeña propiedad respetable sería de doscientas cincuenta hectáreas.

Previendo la imposibilidad de llevar a cabo este respeto ordenado, por falta de tierras, la Ley establece como mínimo intocable, la extensión de ciento cincuenta hectáreas de cualquiera clase de tierras, en todo caso. Se cae así en el mismo error que se trataba de evitar, porque entonces el respeto a la pequeña propiedad no depende de las cualidades de ella misma, sino de las necesidades de los pueblos. Si las necesidades de éstos son escasas y suficiente la extensión de las haciendas afectables para satisfacerlas, entonces la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual asignada a los ejidatarios; pero si las necesidades ejidales son muy grandes y escasas o no suficientes las fincas afectables, entonces la pequeña propiedad se reduce a ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquiera calidad. En esencia, no se sale del sistema del Reglamento Agrario, no se establece un concepto claro de pequeña propiedad. ¿Por qué la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual y no treinta y cinco o sesenta veces mayor?

“El verdadero concepto de pequeña propiedad —dice el licenciado Bassols— parece ser opuestamente (se refiere al Reglamento Agrario) el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa, en cambio, una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de gran propie-

dad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad lo es por el alcance de su productividad, determinada, como es natural, por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera que una propiedad que puede producir una cantidad  $x$  en el año, no es ya un latifundio, lógicamente habrá de respetarse toda superficie de tierra de un solo dueño, que no exceda en su productividad total de esa suma  $x$ ".<sup>1</sup>

Pero este concepto no resuelve la pregunta formulada; no establece una relación necesaria para determinar cuándo una propiedad no es latifundio y olvida que entre la pequeña propiedad y el latifundio puede considerarse todavía la mediana propiedad. La relación que trata de establecer entre la extensión de la tierra y su productividad queda destruída en la misma Ley cuando señala como extensión mínima intocable la de ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquiera clase.

Prácticamente era, además, difícil la determinación de la pequeña propiedad siguiendo la regla de considerar como tal una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual, porque había casos en que en un mismo ejido esa parcela variaba con la calidad de las tierras y aun cuando la Ley consideraba esta situación y la resolvía, el procedimiento resultaba complicado.

No obstante, creemos que el esfuerzo realizado para encontrar un concepto de pequeña propiedad derivado de las cualidades intrínsecas de ella misma, representa una notable superioridad sobre el Reglamento Agrario.

#### OTRAS DISPOSICIONES DE LA LEY

La Ley que comentamos abordó, además, problemas de gran importancia en el procedimiento agrario, que no ha-

1. Lic. Bassols. Obra citada. Pág. 118.

bían sido tocados por la legislación anterior, y así determinó con claridad la validez de los fraccionamientos y ventas de tierras afectables, la suerte de los gravámenes que pesaran sobre ellas y señaló con precisión las obras y cultivos que deberían exceptuarse en las afectaciones ejidales; consideró la dotación y restitución de aguas; estableció reglas para la resoluciones de expedientes agrarios, para el cambio de localización de los ejidos y para la ampliación de los mismos, determinando, en este caso, que sólo procedería diez años después de la dotación o de la restitución de tierras o de aguas. Señaló además, con claridad, las responsabilidades de los funcionarios en materia agraria.

La Ley que comentamos marca una nueva etapa en la Reforma Agraria de México, por cuanto, como ya hemos dicho, transforma el procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades agrarias.

## CAPITULO VIII

### **Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de Marzo de 1929.—Sus Reformas**

Apenas promulgada la Ley Bassols, sufrió diversas modificaciones. En 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley que a su vez fué reformada y adicionada por decreto del Congreso de la Unión, de 17 de enero de 1929, y, por último, el 21 de marzo de este año, se refundieron la precitada Ley y sus reformas, en una nueva Ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que a su vez fué reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.

Difícil sería seguir al detalle las modificaciones citadas y hacer un examen comparativo, minucioso, entre el texto definitivo de la Ley y el texto de la Ley Bassols; pero sí puede decirse que se conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de este último ordenamiento, se respetó la construcción jurídica de la ley y se introdujeron reformas sobre diversos puntos, con el propósito de hacer más expedito el procedimiento, pues la ley anterior establecía términos para las notificaciones y para los trámites que se consideraron excesivos.

Se volvió, en materia de pequeña propiedad, al sistema del Reglamento Agrario, no obstante la acertada crítica del licenciado Bassols, seguramente por considerarse poco práctico el sistema que estableció en su ley, y en otros puntos se introdujeron variaciones atinadas que contribuyeron al perfeccionamiento del sistema adoptado, aun cuando también cabe decir que en algunos casos las reformas, lejos de estar justificadas, significaron un sensible retroceso.

La índole de este estudio, principalmente histórico, en el que se trata solamente de poner de relieve la evolución de la organización agraria de México, nos impide entrar al análisis jurídico de las disposiciones contenidas en la Ley que comentamos. Desde nuestro punto de vista, sólo tiene importancia el hecho de que en esta Ley se reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores; los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las Comisiones Agrarias, el de tribunales instructores del procedimiento, y los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, el de jueces sentenciadores.

## CAPITULO IX

### Reformas a la Ley de 6 de Enero de 1915

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario, desde que se puso en vigor la Ley de 6 de enero de 1915, estuvieron recurriendo al amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades o, cuando menos, de reducir al mínimo la extensión de tierra que se viesen obligados a ceder a los pueblos y aun cuando la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio revolucionario francamente orientado en el sentido de sostener la Reforma Agraria, en muchos casos los propietarios se vieron favorecidos con los fallos del máximo tribunal de la República y, por consiguiente, los pueblos que habían recibido tierras en posesión provisional, después de litigios que duraban de tres a cinco años, y en los cuales muchas veces ni tomaban parte, se veían en el caso de devolverlas. Esto sembraba el descontento en las masas rurales que se sentían defraudadas y daba motivo a grandes dificultades prácticas, a pequeños, pero a veces, sangrientos desórdenes. La Suprema Corte de Justicia, bajo la presión de las fuerzas políticas que han venido sosteniendo la Reforma Agraria como bandera de la Revolución, cambió su jurisprudencia de un modo radical seguramente con el propósito de favorecer la realización de la Reforma Agraria, estableciendo que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado agotados todos los recursos ordinarios. Que la Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 10, dispone que los propietarios afectados tienen el derecho de recurrir a los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año contado a partir de la resolución dictada por el Pre-

sidente de la República, con la cual se consideren perjudicados, de tal modo que, antes de recurrir al amparo, están obligados a agotar ese recurso legal. Para sentar esta jurisprudencia, la Suprema Corte consideró el término recurso en el sentido de "medio" y no en su significación estrictamente jurídica.

Pero el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses. En realidad, a raíz de establecerse esta jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional.

Durante el tiempo en que estuvo vigente, por decirlo así, esta jurisprudencia, todo fué desorientación y confusión en la materia. No llegó a formularse un estudio serio que resolviera con claridad absoluta los problemas a que daba lugar la aplicación del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 y cuando se pensaba en la conveniencia de

dictar una ley reglamentaria de ese artículo, el problema jurídico y práctico quedó resuelto por decreto de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 constitucional modificando el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias, no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones.

Vino a marcarse así una nueva época en la aplicación de las leyes agrarias, en la resolución del problema de la tierra, que resultaba seriamente entorpecido por el uso excesivo que de los recursos judiciales, hacían los grandes propietarios.

## CAPITULO X

### Ley del Patrimonio Ejidal

Las leyes de que hemos tratado hasta ahora, se refieren a la dotación y restitución de tierras y de aguas a los núcleos de población considerados como tales; pero no contienen disposición alguna sobre la forma en que las tierras obtenidas por el poblado deben ser repartidas entre sus habitantes, verdadera finalidad de las leyes agrarias.

Hasta el 19 de diciembre del año de 1925, fecha en que se dictó la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, los pueblos beneficiados con alguna dotación o restitución poseían en común las tierras y aguas correspondientes bajo la administración de los comités administrativos, como tenemos indicado; pero esta situación esencialmente transitoria se venía prolongando exageradamente

en perjuicio de los campesinos proletarios, porque en la generalidad de los casos los comités administrativos quedaban en manos de líderes asesorados por políticos, quienes hacían de la reforma agraria un verdadero negocio en su propio beneficio, repartiendo las mejores tierras entre quienes les convenía, imponiendo trabajos personales y obligaciones pecuniarias a los ejidatarios.

Con la Ley antes mencionada se pretendió remediar esta situación, pues ella estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal.

Para la mejor realización de estos propósitos, se expidió el reglamento de la Ley en 4 de marzo de 1926.

El 25 de agosto de 1927, se expidió un nuevo ordenamiento sobre la materia, denominado Ley del Patrimonio Ejidal, que reformó la Ley anterior y en el cual se introdujeron nuevas reformas en 26 de diciembre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932.

Tomando en consideración esta Ley en su estado definitivo, ofrecen particular interés los siguientes capítulos:

#### ADMINISTRACION DE LOS BIENES EJIDALES

Disposiciones legales anteriores que se repitieron en esta Ley, establecieron que la capacidad jurídica reconocida por la Constitución a los pueblos, para poseer en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios del pueblo. El pueblo ejercía sus derechos, derivados de esa capacidad, por medio del comité administrativo, el cual cesaba en sus funciones al llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados. La representación del pueblo pasaba entonces a un nuevo organismo denominado **Comisariado Ejidal**, cons-

tituído por tres miembros: presidente, secretario y tesorero.

El Comisariado Ejidal tenía, entre sus funciones principales, las de representar al pueblo como mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Un Consejo de Vigilancia, compuesto de tres miembros, supervisaba los actos del Comisariado Ejidal.

### FRACTONAMIENTO Y ADJUDICACION DE EJIDOS

La Comisión Nacional Agraria era la encargada de mandar hacer el proyecto de fraccionamiento y adjudicación de los ejidos, con sujeción a reglas determinadas. En todo proyecto de fraccionamiento se separaban la zona de urbanización y los montes y pastos, así como un lote para la escuela rural y su campo de experimentación anexo.

Las tierras ejidales cultivadas o susceptibles de cultivo, se dividían en lotes y, según las últimas reformas introducidas en la Ley, esos lotes deberían tener la extensión mínima fijada por la Comisión Nacional Agraria con acuerdo del Presidente de la República y en ningún caso podrían ser menores, aun cuando el número de parcelas repartibles no correspondiera al total de agricultores con derecho al reparto.

Con esta disposición se trató de corregir uno de los más grandes defectos de la organización ejidal, pues sucedía con frecuencia que entre la fecha de dotación de tierras a un pueblo y el fraccionamiento de las mismas, pasaban varios años, de tal modo que el número de interesados aumentaba; o bien, por defecto en los cálculos, las tierras del ejido, una vez hechas las separaciones legales

de que acabamos de tratar y tomando en cuenta las tierras inaprovechables comprendidas dentro de otras que sí lo eran, no resultaban suficientes para dotar a todos los ejidatarios. En estos casos, se había seguido un procedimiento vicioso que consistía en disminuir en extensión la parcela individual para que alcanzara a todos los beneficiados con la dotación y se llegó al extremo de dar a cada campesino lotes de tal modo pequeños, que en verdad no venían a resolver el problema, pues así se lesionaba a la gran propiedad sin crear otra suficiente para satisfacer las necesidades del campesino.

La Ley que comentamos estableció que en el caso de sobrar tierras después de hecho el reparto con arreglo al proyecto, deberían formarse zonas de reserva para colocar en ellas a los hijos de ejidatarios que llegaran a la edad reglamentaria y a los ejidatarios procedentes de otros ejidos del contorno en donde no hubiese tierras suficientes.

Cuando faltaban tierras, entonces era obligatorio para las autoridades agrarias estudiar la manera de aumentarlas; pero sólo en cualquiera de estas dos formas: o convirtiendo al cultivo tierras de pasto o de monte o terrenos aprovechados.

Lo más lógico habría sido promover la ampliación de los ejidos; pero como la Ley señalaba un plazo de diez años, a partir de la fecha de dotación, para solicitarla, el legislador se encontraba limitado por su propio sistema y en aras de él sacrificaba a los pueblos, desobedeciendo, de paso, el espíritu y la letra del artículo 27 constitucional. Porque la obligación impuesta a las autoridades agrarias para poner en cultivo tierras no aprovechadas en él, requiere inversiones de capital, construcciones de obras, etc., que difícilmente pueden realizarse.

## NATURALEZA DE LA PROPIEDAD EJIDAL

En la Ley que comentamos se estableció por primera vez en la legislación agraria, la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna.

Ni la Ley de 6 de enero de 1915, ni el artículo 27 constitucional señalan tal limitación al derecho de propiedad ejidal; pero aparte de que este precepto faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, es evidente que la experiencia secular de México, por lo que se refiere a la propiedad agraria de los pueblos, demuestra la necesidad de imponer esas limitaciones, pues de lo contrario, la reforma agraria resultaría un completo fracaso. En poco tiempo pasarían los lotes de los ejidos a poder de terceros por medio de compraventas o como resultado de préstamos usurarios.

La ley que comentamos estableció, en realidad, la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes, pues además de las limitaciones señaladas al derecho de propiedad, impuso al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de pérdida de ella en caso de que la dejara sin cultivo durante un año, sin causa justificada. Los lotes vacantes deberían ser repartidos por la Junta General de Ejidatarios entre los nuevos jefes de familia, y en tanto se hacía el reparto, el lote volvía por reversión, al pueblo. En último análisis, como en la época colonial, la entidad pueblo es la propietaria de las tierras ejidales y los ejidatarios, como en la misma época y como en la época precolonial, sólo tienen el usufructo que se trasmite de generación en generación.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia o incon-

veniencia de esta clase de propiedad. Ya el obispo de Michoacán, Abad y Queipo, en la época de la Colonia, hizo graves reflexiones encaminadas a demostrar la necesidad de transformar la propiedad comunal de los pueblos de indios en propiedad individual y hasta se llegó, durante ese tiempo, en plena guerra de Independencia, a ordenarse tal cosa en un decreto.

En nuestros días, el licenciado don Emilio Rabasa escribió lo siguiente: "El sistema comunal, preconizado muchas veces por los partidarios sentimentales de la protección, es el mejor para mantener al indio en la vida vegetativa, sin que despierte al sentimiento de la individualidad; el mejor para que se sienta confundido en la tribu, perdido en ella, sin derechos personales ni intereses propios, bajo la presión de la comunidad, encerrado en la casta y puesto en oposición al hombre civilizado que se le representa como un perseguidor y como perpetuo enemigo". Y en seguida agrega: "Si se hubiera buscado intencional y empeñosamente un sistema para que los indios trabajaran para subsistir sin que el trabajo los dignificara ni transformara su mentalidad, y sin sacarlos de su embrutecimiento, no se habría encontrado mejor que el del aislamiento por la propiedad común, que no hace dueño a nadie y que impone la capititis diminutio absoluta".<sup>1</sup>

Creemos que el ilustre jurista confundió la propiedad comunal con el goce comunal de la tierra, porque más adelante dice: "La experiencia ha mostrado que la imprevisión del indio hace necesario declarar inenajenables los lotes". Es decir, lo que deseaba era el fraccionamiento de aquellas tierras que, como las llamadas "propios", pertenecían al pueblo para la atención de los gastos públicos y

1. Lic. Emilio Rabasa. "La Evolución Histórica de México." Páginas 292 y 293.

que se daban en arrendamiento a los vecinos; pero esto no era la generalidad de la propiedad indígena, que, como ya hemos dicho, estaba fraccionada entre las familias de los poblados; pero no tenían derecho de enajenarlas y cuando por cualquiera causa las abandonaban, volvían a la comunidad para ser susceptibles de un nuevo reparto. Las Leyes de Reforma individualizaron esta propiedad en toda la extensión de la palabra, pues desde entonces, no pudiendo ser la comunidad propietaria en forma alguna, los poseedores quedaron en libertad de disponer de las tierras que poseían. Ya hemos visto las desastrosas consecuencias de esa política.

Las modernas leyes agrarias de México, no son, en esencia, sino un retorno a la legislación colonial, más aún, a la organización agraria prehispánica: propiedad comunal de la tierra por cuanto es el pueblo, el núcleo de población, el que tiene la nuda propiedad, pero goce individual de las fracciones de esa tierra con obligación de cultivarla y sin poderla enajenar o gravar en forma alguna. Es esta una vigorosa orientación hacia la socialización de la tierra que se advierte con mayor claridad en aquellos preceptos de la ley que comentamos y en otras leyes que sujetan a los ejidatarios a vigilancia y control constantes por parte del Estado, en lo que se refiere a cultivos y aprovechamientos de los bienes ejidales.

## CAPITULO XI

### Reformas al Artículo 27 Constitucional

Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el “Diario Oficial de la Federación” el día 10 del mismo mes y año,

fué reformado el artículo 27 constitucional. Para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con distintos criterios; pero, de todos modos, aparecían como resultado de críticas y estudios realizados sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria, tantos, vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La reforma del artículo 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fué objeto no tocó los puntos fundamentales; parece como si sus autores hubiesen ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandamientos que contiene. No se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades.

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

Por lo que respecta a la construcción misma del artículo y a su redacción, se respetó en gran parte, no obstante de que requería modificaciones indispensables; las variantes que se introdujeron sólo aumentan la obscuridad en el texto. Para que se vea hasta qué grado se descuidó este punto, nos bastará citar el párrafo en el que se dice: "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: en seguida viene la misma enumeración que contenía el artículo 27 anterior; pero aumentada con una serie de in-

cisos que nada tienen que ver con la capacidad para adquirir tierras y aguas, como el VIII, que se refiere a las nulidades, y el XI, en el que se crean las nuevas autoridades agrarias, y los números XII, XIII, XIV, XV y XVI, que se refieren al procedimiento agrario”.

## LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL NUEVO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

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

¿Qué debe entenderse por propiedad agrícola?

¿Será únicamente la destinada al cultivo de la tierra?

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

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

quier otro motivo, la mitad o la tercera parte de su tierra. ¿En estos casos, la pequeña propiedad agrícola está o no en explotación?

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

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

En cuanto al requisito de la explotación, consideramos que entraña una reforma atinada, pues, como ya hemos expuesto en otra parte,<sup>1</sup> el respeto a la pequeña propiedad no se establece por su extensión, sino atendiendo a los fines sociales que llena. Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no desempeña la función social que le está recomendada y, en consecuencia, faltando la razón por la cual se ordena se le respete, ese respeto, en lugar de ser útil a la sociedad, es nocivo. Pero sólo debe considerarse abandonada una pequeña propiedad que ha permanecido inculta durante dos años consecutivos, en su totalidad, o en más del cincuenta por ciento de su extensión agrícolamente aprovechable, sin causa justificada. En todo caso debe darse al pequeño propietario la oportunidad para que pruebe la causa.

1. Lic. Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional".

## LAS NUEVAS AUTORIDADES AGRARIAS

Otra de las reformas substanciales que sufrió el artículo 27 constitucional, es la que se refiere a las autoridades agrarias. Considerándose incorporado al texto del antiguo artículo 27, el de la Ley de 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias eran las enumeradas en dicha ley, de las cuales ya nos hemos ocupado en el lugar correspondiente. Según la reforma, las actuales autoridades agrarias son las siguientes:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Los Comités Ejecutivos Agrarios.

Los Comisariados Ejidales.

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

La trascendencia de la reforma en este punto, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas por igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los campesinos. Se tra-

ta de romper así, la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que eran de ellos mismos.

Sobre otras modificaciones de importancia que se introdujeron al artículo 27 constitucional, trataremos en los capítulos correspondientes al Código Agrario y a las Leyes de Colonización.

#### **NUEVA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

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

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

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

Por estas razones consideró el Departamento de Asuntos Indígenas la necesidad de expedir una legislación uni-

forme, de carácter federal, como reglamentaria de la disposición constitucional en la cual se declare la competencia del Ejecutivo de la Unión para resolver estos asuntos.

Un grupo de senadores acogió la idea y presentó un proyecto de reformas a la fracción X del artículo 27 constitucional. Ese proyecto, después de haber sido modificado de acuerdo con observaciones hechas por el Departamento de Asuntos Indígenas, fué definitivamente aprobado por el Congreso Federal, en la siguiente forma:

“Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenecen o que se les hayan restituído o restituyeren.

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

Hasta el mes de julio de 1937 la mayor parte de las legislaturas de los Estados habían dado su aprobación a la reforma.

## CAPITULO XII

### El Código Agrario

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación agraria para ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. Por otra parte, la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, leyes en las cuales se introducían cambios frecuentes, venía a sembrar la confusión entre los interesados; así es que, por estos motivos, se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria a un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

El 22 de marzo de 1934, fué expedido el "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", en el cual se abarcan todos los aspectos de la cuestión agraria que corresponden a la Federación y que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código Agrario se conservó en parte la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó, y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma a la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias, según tenemos expuesto. También reúne las materias de otras leyes, como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola, y la de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria. Es necesario advertir, sin embargo, que el Código Agrario no es una simple refundición de las disposiciones legales men-

cionadas, sino que introduce innovaciones fundamentales que lo caracterizan como arranque de una nueva orientación en la materia.<sup>1</sup>

Sin tratar de hacer un análisis jurídico de todas sus disposiciones, nos referiremos a las principales y entre ellas, de preferencia, a las que señalan un nuevo camino en la Reforma Agraria.

### AUTORIDADES AGRARIAS

El Código Agrario, como Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, no hace otra cosa que repetir la enumeración que este último contiene de las autoridades agrarias, sobre las que ya hemos tratado en el lugar correspondiente, pero al hacer esa enumeración en su artículo 1º, omite al Cuerpo Consultivo Agrario, no obstante de que por sus características y atribuciones fijadas en el artículo 7º, es una verdadera autoridad que interviene en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios.

### CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

En materia de restitución, basta que un poblado haya sido privado de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional, para que pueda ejercitar sus derechos.

En materia de dotación, se mantiene esencialmente el criterio de la Ley Bassols en el sentido de suprimir el requisito de la categoría política; pero se introduce una modificación importante en el artículo 21, que establece el de-

1. En el mismo sentido un interesante estudio del Lic. A. Martínez Báez, sobre "EL NUEVO CODIGO AGRARIO" en "El Trimestre Económico".—Vol. I. Núm. 3.—1934.

recho de los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o que no tengan dichos elementos en cantidad bastante a satisfacer sus necesidades, para que se les dote, **siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente.** Este requisito se exige en virtud de que algunos gobernadores o líderes políticos, con fines malsanos, llegaron a organizar cuadrillas volantes de campesinos que, de la noche a la mañana, levantaban pueblos en terrenos de las haciendas y presentaban solicitudes de dotación. En unos casos sólo trataban de amenazar los intereses de los propietarios en esta forma, para obtener dinero a cambio de resoluciones favorables, y en otros lo hacían para apoderarse provisionalmente de tierras sembradas de maguey a fin de explotarlo en tanto se resolvía el expediente en definitiva, es decir, durante algunos años. No creemos que el requisito exigido por el artículo 21 sea suficiente para evitar estos casos, pues no señala el tiempo de anterioridad, de manera que un poblado que sólo tenga ocho días de existencia ya tiene capacidad para solicitar tierras por dotación, si presenta su solicitud unos cuantos días después de haberse erigido.

Es así como se ve que la categoría política exigida por el Reglamento Agrario, no era un requisito descabellado, puesto que sólo podía iniciarse válidamente una tramitación agraria cuando se demostraba que el poblado solicitante estaba reconocido por las autoridades locales como parte integrante de una entidad. Pero si este sistema pecaba por defecto, según tenemos dicho, el de la Ley Bassols, que perdura en la actual, aparentemente peca por exceso. Creemos que entre los dos sistemas debe buscarse un término medio que se derive de una recta interpretación del artículo 21. Considerando como ascendiente inmediato de este artículo el 13 de la Ley de Dotaciones y Restituciones de

Tierras y Aguas, que a su vez repite el precepto respectivo de la Ley Bassols, encontramos en la exposición de motivos de esta última que sólo puede considerarse como poblado al grupo de seres humanos que viven de “generación en generación en un sitio determinado...” Pero acaso ese período de tiempo resulte demasiado largo, pues para ser consecuentes con la definición habría que exigir un arraigo de dos generaciones, cuando menos, para considerar a un núcleo de población como poblado con derecho a recibir tierras y aguas en dotación, y ¿qué grupo de gentes puede arraigarse por tanto tiempo si carece de las tierras necesarias para asegurar su subsistencia? Creemos que la anterioridad a que se refiere la ley, debe ser la suficiente para que se considere al núcleo de población definitivamente establecido en un lugar determinado con vida propia e independiente. Estas circunstancias deben ser previamente comprobadas por las autoridades agrarias para que prospere un expediente de dotación, a fin de evitarse trámites inútiles y maniobras políticas o interesadas, que desvirtúan los procedimientos de la reforma agraria.

#### LA PARCELA EJIDAL

Ya hemos visto que en el Reglamento Agrario se fijó la parcela ejidal entre tres y cinco hectáreas de tierra de riego y en una superficie equivalente en tierras de otra clase. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, mantuvo estos términos; pero el Código Agrario, en su artículo 47, rompe el sistema al señalar cuatro hectáreas en tierras de riego como superficie de la parcela ejidal y ocho en tierras de temporal.

El sistema de las leyes anteriores era mejor, pues la productividad de la tierra, aun en igualdad de clase, no es

la misma en las diferentes regiones del país y al señalarse un máximo y un mínimo, se dejaba en libertad a las autoridades agrarias para hacer repartos equitativos. De acuerdo con el Código Agrario, en cambio, se darán cuatro hectáreas de tierra de riego en la Mesa Central y la misma extensión en tierras tropicales, con lo cual los ejidatarios de estas últimas resultan injustamente beneficiados en relación con los ejidatarios de la primera región: la tierra tropical es tres y cuatro veces más productiva que la tierra de otros climas, en general, de la República Mexicana.

Además de la parcela individual, en toda dotación de ejidos se comprenden, según dispone el artículo 49, tierras de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase diferente, que se requieran para la satisfacción de las necesidades del poblado de que se trate. Estas tierras, que son de uso común, vendrán a ser, de acuerdo con el nuevo plan que desarrolla el Código Agrario, los verdaderos ejidos de los pueblos. En otras palabras, se trata de reconstruir la antigua organización agraria de México, según la cual, como hemos visto, los pueblos disponían de tierras de cultivo que eran repartidas entre los pobladores y de tierras comunes llamadas ejidos.

#### LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL CODIGO AGRARIO

El Código Agrario conserva el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por lo que respecta a la pequeña propiedad, sistema que fué establecido por el Reglamento Agrario. Consiste en considerar como pequeña propiedad inafectable, en casos de dotación, una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de trescientas en tierras de temporal (para otra clase de tierras se establece la equivalencia en el artículo

57) y en reducir estas extensiones en una tercera parte, “cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población”.

Este sistema, justamente criticado por el licenciado Bassols en su “Nueva Ley Agraria”, nos parece contrario a los preceptos terminantes del artículo 27 constitucional, que ordenan el respeto a la pequeña propiedad; constituye una violación a la garantía que consigna dicho artículo. En efecto, la Constitución manda que se respete la pequeña propiedad; pero no la define. Toca entonces a la ley reglamentaria señalarla y desde el momento en que la señala, debe considerarse intocable aun por la misma ley que la ha creado. Si la ley dice que la pequeña propiedad es una extensión de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego, no puede reducirla en seguida a las dos terceras partes sin demostrar incongruencia, falta de criterio.

Dejar al capricho del legislador la fijación de la pequeña propiedad, es absurdo, porque tal cosa equivale a no respetar la garantía constitucional. Si hoy el legislador dice que la pequeña propiedad es una superficie de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego y mañana dice que solamente es una superficie de cien, pasado mañana que solamente la forman cincuenta, el respeto establecido por la Constitución en favor de la pequeña propiedad, se desvanece.

Esta desorientación se debe a falta de criterio sobre la pequeña propiedad, pues en cuanto se tiene un criterio sobre ella, su extensión surge de sus mismas cualidades, de los fines que con ella se persiguen, y desde el momento en que es fijada, el más mínimo ataque desvirtúa esos fines, lesiona esas cualidades, de tal modo que lógicamente cae dentro de la garantía constitucional y se pone a cubierto

del simple capricho del legislador o de las exigencias de los poblados peticionarios de ejidos. De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad, sino que los ejidos encuentran como barrera infranqueable la pequeña propiedad.

En nuestro estudio ya citado “El Sistema Agrario Constitucional”, puede encontrar quien se interese en este punto una discusión más amplia sobre la naturaleza jurídica y social de la pequeña propiedad.

El artículo 59 del Código introduce en materia de pequeña propiedad una novedad interesante, que sería de gran trascendencia si dicho precepto fuese interpretado en una forma que viniera a defender los intereses agrícolas del país. Establece que los dueños de predios afectables tienen el derecho de escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie.

La reforma agraria es una amenaza constante en contra de la grande y de la mediana propiedad del país; el latifundista y en general el terrateniente no se aventuran en grandes inversiones agrícolas por temor de que una vez realizadas se vean privados de parte de sus propiedades, acaso de aquella parte en donde pretenden invertir capital. Por esta razón se ha sentido como una necesidad urgente la de que el grande y el mediano propietario sepan a ciencia cierta cuál es la porción de sus propiedades que será respetada, a fin de que se dediquen a explotarla con toda confianza y energía. A nadie puede escaparse la conveniencia de esta medida, que redunda en beneficio de la agricultura nacional.

Por un decreto reciente, se interpretó este artículo en el sentido de que la petición a que se refiere, solamente

procede antes de que se dé al pueblo beneficiado, la posesión provisional del ejido.

### PROCEDIMIENTOS

En materia de procedimientos, el Código Agrario trata de simplificar los trámites, y aun cuando conserva todavía el aspecto de "juicio" tan hondamente impreso por las dos leyes anteriores, vuelve en cierto modo al sistema del Reglamento Agrario, substituyendo los plazos y los términos concedidos a las partes en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, por una regla general en el sentido de que las partes pueden presentar ante las Comisiones Agrarias Mixtas, durante la tramitación, todas las pruebas y los alegatos que juzguen pertinentes. (Artículo 69).

No se abandona del todo el sistema de juicio, por cuanto, como en las leyes inmediatas anteriores, el procedimiento comienza con un escrito del pueblo peticionario, del cual se corre traslado a los propietarios que pueden resultar afectados con esa petición y se da a éstos, además, intervención, como partes, en el procedimiento.

La petición inicial, tanto de restitución como de dotación, se presenta ante el gobernador del Estado al cual pertenezca el núcleo de población peticionario. Este funcionario la manda publicar y la turna a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días.

El pueblo peticionario debe presentar al mismo tiempo una copia de su solicitud a la Comisión Agraria Mixta, para que ésta, en el caso de que el gobernador no le turne la solicitud original en el plazo señalado por la ley, inicie el expediente con la copia.

Sucedía que algunos gobernadores, cuando se presen-

taba una solicitud de dotación o restitución, que podía afectar a determinadas personas que les eran gratas o que se hacían tales por diversos procedimientos, retenían dichas solicitudes indefinidamente y las antiguas Comisiones Locales Agrarias no podían iniciar trámite alguno. Para evitar esta maniobra, que retardaba la tramitación de las peticiones agrarias, se dictaron diversas disposiciones: señalamiento de plazos, responsabilidades, etc., que no daban resultados prácticos, hasta que se llegó a la solución apuntada que ya existía en leyes anteriores. Es éste un ejemplo del "papeleo" inútil, de la tramitación absurda, que podría evitarse no dando intervención a los gobernadores en los trámites iniciales.

Una vez publicada la solicitud, procede la Comisión Agraria Mixta respectiva a formar el censo agropecuario del pueblo, a levantar un plano del mismo para determinar la zona urbana, los terrenos comunales y las pequeñas propiedades agrícolas inafectables. Se nombran también comisiones para que rindan por escrito informes sobre la situación del poblado peticionario, calidad de las tierras, cultivos, producción media, condiciones agrológicas, climáticas y económicas, sobre la propiedad de las fincas afectables, etc. (Artículo 63).

El censo agropecuario se forma por una Junta Censal integrada por un representante de la Comisión Agraria Mixta, un representante del núcleo de población peticionario y un representante de los propietarios.

Cuando se ha terminado de formar el expediente, la Comisión Agraria Mixta emite dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud y somete ese dictamen a la consideración del gobernador, quien está obligado a dictar su mandamiento en el plazo de quince días. En el caso de que no lo dicte, se considera que su resolución es

en sentido negativo y se envía el expediente al Departamento Agrario.

La Comisión Agraria Mixta debe emitir su dictamen treinta días después de que ha sido integrado el expediente, y si no lo hace, el gobernador está facultado para recoger el expediente y dictar su mandamiento de posesión provisional en la extensión procedente. (Artículo 68).

Los mandamientos favorables de los gobernadores son enviados, con el expediente respectivo, a las Comisiones Agrarias Mixtas, las que, a su vez, envían dicho mandamiento al Comité Ejecutivo Agrario del núcleo de población solicitante, para que haga entrega de las tierras o aguas restituídas o dotadas. (Artículo 71).

Como en las leyes anteriores, existe en el procedimiento una segunda instancia, pues los expedientes pasan de las Comisiones Agrarias Mixtas al Departamento Agrario, en el que se completan los requisitos no llenados y se turnan al Cuerpo Consultivo, el cual emite dictamen que sirve de base para formular el proyecto de resolución definitiva que habrá de dictar el Presidente de la República.

Las resoluciones presidenciales definitivas son ejecutadas por la delegación respectiva del Departamento Agrario; esa ejecución consiste en dar a conocer a los interesados la resolución correspondiente y en llevar a cabo el apeo y deslinde de las tierras concedidas, levantándose acta de la diligencia. (Artículo 78). Al mismo tiempo se procede al fraccionamiento y adjudicación de las parcelas.

Las dotaciones de tierras, según disposición terminante de esta nueva ley, deben hacerse, de preferencia, sobre tierras de cultivo de buena calidad. Un poco tardía es esta reforma de gran trascendencia, pues con anterioridad se repartieron ejidos entre los pueblos, en muchos casos de

mala calidad, para respetar las mejores tierras de las haciendas afectadas, por diversos motivos, no siempre claros.

### AMPLIACION DE EJIDOS

Bajo los defectuosos sistemas agrarios anteriores, se advertía con frecuencia que al llevar a cabo el fraccionamiento de las tierras ejidales, no bastaban éstas para llenar las necesidades del pueblo beneficiado, en los términos de la resolución presidencial. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, desde el primer texto, apuntaba la posibilidad de que los núcleos de población pudiesen ampliar sus ejidos; pero considerando teóricamente que el primer reparto se habría hecho de una manera satisfactoria, mandaba que sólo transcurridos diez años desde la fecha de la dotación, podía solicitarse ampliación de los ejidos, bajo determinadas condiciones. No se preveía el caso ya mencionado ni las contingencias que pudieran traer una urgente necesidad de tierras antes de que transcurriera el plazo señalado.

El Código Agrario previene que si al hacerse el fraccionamiento de tierras ejidales, conforme a la resolución presidencial, no bastan para satisfacer las necesidades del pueblo, deberá estudiarse la forma de aumentarlas, ya convirtiendo al cultivo tierras de pasto o de monte, o bien las tierras inaprovechables, mediante obras convenientes, con el concurso del Gobierno Federal o del Banco de Crédito Agrícola.

En la imposibilidad de aumentar las tierras susceptibles de reparto, se declara que hay déficit de parcelas y se procede a tramitar la ampliación de ejidos, que, en general, se lleva a cabo en la misma forma que la dotación.

En casos normales, es decir, cuando el fraccionamien-

to ha sido satisfactorio, el poblado puede pedir ampliación de ejidos en cualquier tiempo, ya que el Código Agrario suprimió el plazo anticonstitucional de diez años, siempre que demuestre la necesidad de esa ampliación con los requisitos del artículo 83.

### CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA

Algunas regiones de la República se encuentran densamente pobladas, de tal modo, que con frecuencia las tierras afectables no bastan para dotar de ejidos a todos los pueblos peticionarios o de parcelas a todos los individuos con derecho a recibir tierras. En el artículo 27 de la Constitución se previó el caso y se facultó al Estado para crear nuevos centros de población agrícola en los cuales sería factible acomodar a esta población campesina excedente; pero no fué sino hasta el 30 de agosto de 1932, que se dictó la "Ley Sobre Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola", como reglamentaria de este mandato constitucional. El Código Agrario considera la materia de esta ley, pero desde un punto de vista completamente diverso, pues mientras que la "Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola" era en el fondo una especie de ley de colonización sin nexo alguno con los procedimientos ejidales, en el Código que comentamos esa creación de nuevos centros de población agrícola está íntimamente ligada al procedimiento dotoratorio y no viene a ser otra cosa que su necesario complemento. Creemos que esta forma de comprender la disposición constitucional es la más atinada.

El artículo 99 del Código establece que la creación de nuevos centros de población agrícola procede, cuando no hay propiedades afectables, o las que lo son no tienen la tierra necesaria para satisfacer las necesidades de los pue-

blos peticionarios de ejidos o de ampliaciones de ejidos, o las de los peones acasillados.

La creación de un nuevo centro de población agrícola puede iniciarse de oficio por las mismas autoridades agrarias o a petición de los interesados; pero en todo caso debe haber, como mínimo, veinte individuos con derecho a recibir parcela y anuentes a movilizarse hacia el lugar designado para erigir la nueva población. (Artículos 101 y 102).

Ese lugar será necesariamente de tierras de riego o de temporal cuyo cultivo no sea aleatorio. (Artículo 100).

El procedimiento administrativo en el caso de nuevos centros de población agrícola, es inverso al de dotación y restitución, pues corresponde en su etapa inicial al Departamento Agrario, el que pasa los estudios y proyectos formulados al gobernador y a la Comisión Agraria Mixta correspondiente, a fin de que expresen su opinión en un término de quince días. Al mismo tiempo se da a conocer el proyecto a los propietarios afectados y a los campesinos interesados, para que en un plazo de treinta días expongan su opinión.

El Departamento Agrario, tomando en cuenta lo expuesto por los interesados y previa consulta al Cuerpo Consultivo, emite dictamen que somete a la consideración del Presidente de la República.

La tramitación posterior es semejante a la que se sigue para las dotaciones.

### LOS PEONES ACASILLADOS

Entre las innovaciones trascendentales del Código Agrario debe citarse, especialmente, la que se refiere a los peones acasillados. En las leyes anteriores se negó el derecho de solicitar ejidos a los núcleos de población formados por los peones acasillados en terrenos de las haciendas en las

cuales prestaban sus servicios. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, en su artículo 14, negaba terminantemente a los peones acasillados, considerados en su calidad de tales y no como núcleo de población, el derecho de recibir tierras o aguas por dotación.

Se comprende, considerando el asunto con un criterio legalista, que los núcleos de población formados por los peones acasillados no son de aquellos a los que la ley ha tratado de favorecer, puesto que ni las tierras en donde se levantan las casas, ni las casas mismas, les pertenecen y los recursos de que viven no son el resultado de las diversas actividades económicas propias de un poblado independiente, sino que provienen directamente de la hacienda. Pero la Reforma Agraria no tiende a constituir entes jurídicos, y por más que se refiera a núcleos de población y por más que en las leyes de la materia se considere a los poblados con personalidad jurídica, en realidad de lo que se trata es de llevar a los campesinos, a los jornaleros, considerados como individuos, un nuevo aliento económico. Entre el peón que trabaja a jornal y el peón acasillado, que también trabaja a jornal, pero cuyo contrato de trabajo difiere en ciertos aspectos del contrato de aquél, no hay una diferencia de tal modo esencial que justifique la exclusión de que era objeto.

Por otra parte, si se diera a los núcleos de población formados por peones acasillados el derecho de solicitar ejidos, el trabajo en las haciendas sería imposible, pues cada vez que en éstas se formara un núcleo de peones, empezaría un nuevo reparto de tierras.

La solución que da el Código Agrario nos parece atinada: consiste en reconocer a los peones acasillados el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos y de formar nuevos centros de población agrícola. (Artículos 43 y 45).

### EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD EJIDAL

En este punto, de capital importancia, es necesario considerar separadamente la propiedad de los núcleos de población como tales y la propiedad de los ejidatarios como individuos.

La primera está formada por los montes, los pastos, las aguas, y, en general, por aquellos bienes agrarios que por su misma naturaleza económica no son susceptibles de reparto.

Estos bienes, de acuerdo con el artículo 117 del Código que comentamos, son imprescriptibles e inalienables. Deben ser administrados por los Comisariados Ejidales, bajo la supervisión de los Consejos de Vigilancia, cuerpos ya existentes en leyes anteriores y cuyas atribuciones son, fundamentalmente, las que tenemos descritas: representación jurídica del núcleo de población, administración de los bienes comunales.

La segunda está formada por las tierras laborables de los ejidos y es una propiedad individual, pero con características especiales: es individual porque a cada jefe de familia o varón mayor de dieciséis años, se le asigna una parcela para que la cultive, parcela que puede poseer sin interrupción, pero cuya propiedad es revocable en los casos que la ley señala, entre ellos, cuando la deja ociosa durante dos años agrícolas consecutivos.

La parcela ejidal es imprescriptible e inembargable; no puede ser enajenada, ni arrendada, ni puede el ejidatario darla en aparcería o bajo otro contrato cualquiera que implique la explotación indirecta de la tierra. Dentro de las ideas y las reglas jurídicas del derecho clásico, se trata en realidad, más que de una propiedad, de un usufructo condicional y revocable, de un retorno a la organización agraria de los pueblos indígenas de la época prehispánica,

si se quiere, o mejor, de un nuevo concepto de la propiedad como función social, que otorga al Estado el dominio eminente de la tierra y al particular el dominio útil en cuanto hace de éste un uso favorable a los intereses sociales.

### LOS DISTRITOS EJIDALES

Una de las orientaciones más interesantes del nuevo Código Agrario se encuentra en la creación de los Distritos Ejidales, porque señala, aun cuando de una manera tímida e imprecisa, un cambio fundamental en el criterio adoptado para resolver el problema agrario. Ese criterio ha tenido, como más adelante se expresa, un aspecto marcadamente legalista, en tanto que la creación de los Distritos Ejidales se orienta hacia un aspecto francamente económico.

En el artículo 53 se establece que en las comarcas en donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización, no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuye normalmente el Código, la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podrá satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más Distritos Ejidales, si se logra la conformidad de la mayoría de los ejidatarios del núcleo o núcleos de población, así como la de los propietarios de predios afectables. Los propietarios de estos predios, en caso de conformidad, deben aportar proporcionalmente las tierras, bosques y aguas suficientes para cubrir las necesidades de los solicitantes y, además, los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios.

Como se ve, aun se conserva en este caso, con preponderancia sobre las exigencias económicas del medio, la intervención de ejidatarios y propietarios como partes en

pugna cuya aquiescencia es indispensable para crear los Distritos Ejidales; pero de todos modos es, en nuestro concepto, un gran paso el que se da al establecer la posibilidad de resolver el problema agrario de cada región considerándola en conjunto, de acuerdo con sus peculiaridades.<sup>1</sup>

### RESPONSABILIDADES AGRARIAS

En el decreto de 22 de noviembre de 1921, se apuntan las primeras disposiciones sobre responsabilidades agrarias. En la ley Bassols se definen éstas de una manera categórica y en las leyes posteriores se las considera también, aun cuando con menos energía. En 3 de septiembre de 1932, se expidió una ley especial sobre responsabilidades de funcionarios en materia agraria; pero fué derogada bien pronto.

Desde el principio de la reforma agraria, se comprendió la necesidad de establecer responsabilidades en contra de los funcionarios y empleados que toman parte en la tramitación de los asuntos correspondientes a esta materia, pues nadie ignora que en gran parte, la defectuosa y lenta realización de las leyes agrarias se ha debido a esos funcionarios y empleados quienes, obrando unas veces bajo la

1. En la práctica, los Distrito Ejidales han constituido un verdadero fracaso. El Gobierno procuró fundar algunos Distritos de esta naturaleza en el norte del país en los campos algodoneros de La Laguna, con objeto de no destruir con la acción agraria, las grandes unidades agrícolas dedicadas al cultivo del algodón y teniendo en cuenta que la explotación ejidal de éste, acaso no resultaría costeable para los ejidatarios; pero como los nuevos centros de población campesina que se crearon para trasladar a ellos a los ejidatarios, no reunieron las condiciones requeridas por falta de cooperación de los grandes terratenientes, ni se obtuvieron los resultados deseados, las autoridades agrarias procedieron a afectar las haciendas algodoneras; pero al mismo tiempo se está llevando a cabo un vigoroso esfuerzo de organización de los ejidatarios, a quienes se ha refaccionado convenientemente, para que puedan substituir a la antigua organización latifundista sin lesionar la economía del país.

influencia de móviles políticos y otras por intereses bastardos, defraudaron los derechos de los pueblos.

Sin embargo, cuanto se diga en materia de responsabilidades tiene sólo un valor teórico, ya que la categoría de los funcionarios que intervienen en la resolución de los expedientes agrarios hace muy difícil, por no decir que imposible, la exigencia de esas responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes.

En el Código Agrario se aborda esta cuestión estableciéndose que incurren en responsabilidades los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos. Se dice que el Presidente de la República incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho y cuando afecte en sus resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación. También se señalan las responsabilidades de los gobernadores de los Estados; pero las sanciones sólo aparecen claramente definidas, a partir del jefe del Departamento Agrario hasta alcanzar a los empleados de menor categoría y consisten en penas de prisión de seis meses a dos años, o suspensión temporal o privación definitiva del cargo.

## CAPITULO XIII

### La Legislación Sobre Baldíos en el Siglo XX

El Gobierno se dió cuenta, aunque tarde, de los nocivos resultados de las leyes de colonización y baldíos, y por decreto de 30 de diciembre de 1902, el Congreso autorizó al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos con arreglo a las bases que en el mismo decreto

se establecen. Lo preceptuado en las bases del decreto de referencia tiende a volver más estable el derecho de propiedad y a asegurar el respeto de los derechos adquiridos: "Se derogan —dice la fracción IV— de una manera expresa y terminante para lo futuro, cualesquiera disposiciones que autoricen el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras, y no se podrá hacer pago de subvenciones con terrenos baldíos, ni contraer obligaciones pagaderas en terrenos de la misma clase".

Se ordena el respeto de los predios ocupados y se considera la prescripción de una manera mucho más liberal y precisa que en las leyes hasta entonces vigentes.

Si en contra de las compañías deslindadoras y de la legislación de baldíos no hubiesen otros argumentos, el decreto que dejamos citado, bastaría para comprobar los nocivos efectos que produjeron sobre la pequeña propiedad agraria del país.

Con arreglo a las bases del decreto que hemos citado, el 18 de diciembre de 1909, el Congreso de la Unión expidió un nuevo decreto, en el cual se dieron varias disposiciones sobre terrenos baldíos para que rigiesen en tanto se reformara la legislación vigente. Por este decreto quedaron en suspenso las disposiciones de la ley de 26 de marzo de 1894, relativas al denuncio de terrenos baldíos y se estableció la investigación oficial como único medio de localizarlos, medirlos y deslindarlos.

Posteriormente, el 24 de febrero de 1912, fué expedido otro decreto, en el cual se estableció la forma de medir y deslindar los baldíos y se autoriza la enajenación de los mismos sobre determinadas bases, en cuyo estudio no entramos por carecer de relación inmediata con la materia a que se contrae este trabajo.

## DECRETO DE 2 DE AGOSTO DE 1923 SOBRE TIERRAS NACIONALES

La legislación revolucionaria se extendió a la importante materia relativa a tierras baldías y nacionales hasta el 2 de agosto de 1923, fecha de un decreto expedido por el general Obregón, con el propósito de hacer accesible al proletariado del campo —no comprendido en los beneficios de las leyes agrarias— la propiedad de extensiones de tierras suficientes para la atención de sus necesidades.

Por medio de este decreto se facultó a los mexicanos de nacimiento o naturalizados, mayores de dieciocho años, carentes de tierras, para adquirir limitadas extensiones de las nacionales o baldías, no reservadas por el Gobierno, sin más requisitos que ocuparlas y acotarlas personalmente y dedicarse a la explotación de las mismas durante dos años consecutivos.

El ingeniero Francisco Vázquez del Mercado, que fué jefe del Departamento de Tierras en la Secretaría de Agricultura y Fomento, afirma en un interesante estudio, que “la publicación de tal decreto produjo el resultado previsto y solamente durante los dos primeros años de su vigencia, se recibieron en la Secretaría de Agricultura y Fomento más de 16,000 avisos de ocupación de terrenos nacionales, amparando una superficie aproximada de 3.000,000 de hectáreas”.

Este decreto se conoce también con el nombre de “Ley de Tierras Libres”, y aun cuando su aplicación constituyó en apariencia un éxito, empezó a crear serios problemas por lo que respecta a la titulación de las tierras ocupadas, que, en muchos casos, no eran baldías ni nacionales.

Por decreto de 10 de junio de 1926, se suspendió la aplicación del decreto de 2 de agosto de 1923 y más tarde,

en el Reglamento de la Ley Federal de Colonización, de 5 de abril de 1926, expedido el 6 de enero de 1927, se estableció que continuaría en suspenso la aplicación de la Ley de Tierras Libres, de 2 de agosto de 1923, "hasta que no se reglamente la ocupación de tierras nacionales por campesinos pobres".

Por último, en decreto de 27 de julio de 1934, se declaró nuevamente en vigor la citada ley con todas sus adiciones y reformas y se modificaron varios de sus artículos.

En esencia, el decreto de 2 de agosto de 1923, con las adiciones y reformas de que ha sido objeto hasta la actualidad, concede la facultad de ocupación de tierras nacionales o baldías a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, según tenemos dicho; pero dentro de límites que varían con la calidad de las tierras. Si éstas son de riego, pueden ocuparse hasta veinticinco hectáreas; si son de temporal de primera, hasta cien; de temporal de segunda, hasta doscientas, y de temporal de tercera, cerriles o pastales, hasta quinientas.

Estas extensiones se reducen a la tercera parte en el caso de que se trate de tierras cercanas a centros de población de relativa importancia, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables. (Artículo 23).

En todo caso ninguna persona podrá tener más de una parcela. (Artículo 13).

Una vez ocupadas las tierras, el interesado debe dar aviso por escrito a la Secretaría de Agricultura y Fomento, enviando copia a la agencia de la misma dentro de cuya jurisdicción se encuentre el terreno de que se trate y otra copia al Registro Público de la Propiedad, correspondiente.

El interesado procurará cerciorarse de que el lote que ocupa es nacional y deberá tener "absoluto cuidado de no

invadir tierras de propiedad particular, ejidales o poseídas por otros ocupantes". (Decreto de 27 de julio de 1934).

En el último decreto citado, se establece también un procedimiento administrativo para obtener la inmediata desocupación de los terrenos a que se refiere el precepto que acabamos de copiar, pues bastará que los propietarios demuestren ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, con una constancia del Registro Público de la Propiedad o del Departamento Agrario, que los bienes ocupados están inscritos a su nombre, para que se ordene la desocupación y se haga al ocupante responsable de los daños y perjuicios y de las costas del juicio que pudiera suscitarse.

Cuando el interesado explote la tierra ocupada en virtud de la ley que comentamos, durante dos años consecutivos, tiene derecho a que el Ejecutivo de la Unión le expida título de propiedad gratuitamente sobre ella y a que sea debidamente deslindada y medida por cuenta de la nación, por ingenieros de la Secretaría de Agricultura y Fomento; pero también se le concede la facultad de pagar por su cuenta esos trabajos en el caso de que el número de ingenieros disponibles de acuerdo con el presupuesto de la Secretaría mencionada, no sea suficiente para atender, con oportunidad, los trabajos de medición y deslinde. (Decreto de 6 de marzo de 1930).

La naturaleza de la propiedad emanada de la aplicación de la Ley de Tierras Libres, es diversa de la propiedad ejidal; pero tiene también algunas limitaciones: no puede ser vendida a extranjeros en caso alguno ni a mexicanos por nacimiento o por naturalización, que posean una extensión igual o mayor a las señaladas por la ley como límite de ocupación. Fuera de estos casos, sólo puede venderse o hipotecarse después de diez años contados a partir de la fecha en que se haya expedido el título. (Artículo 11 del de-

creto de 2 de agosto de 1923 y decreto de 11 de septiembre de 1924).

Para limitar la aplicación del decreto de 2 de agosto de 1923 únicamente a las tierras laborables o ganaderas, a fin de procurar la defensa de riquezas naturales o con el objeto de reservar algunas regiones en donde se ponen en práctica grandes proyectos de irrigación, se estableció por decreto de 3 de marzo de 1925, que no son materia de ocupación los cauces y terrenos irrigables con aguas del río Colorado; por decreto de 18 de julio de 1925, que los bosques no son susceptibles de ocupación, y por decreto de 8 de enero de 1926, que no pueden ser ocupados los terrenos irrigables con aguas del río Mayo.

Como se ve, en el decreto de 2 de agosto de 1923, se vuelve al antiguo procedimiento consistente en autorizar a los particulares para que hagan el denuncio de las tierras baldías y nacionales y se lleva al extremo de autorizar también la ocupación inmediata, sin que previamente se compruebe la calidad de las tierras como baldías o nacionales. Este radicalismo perjudica en general a la propiedad agraria del país y redunda también en perjuicio de los ocupantes, pues por más que adquieran desde luego la posesión de la tierra, no son propietarios definitivos de ella sino hasta que se les expida el título correspondiente, y para expedirles ese título se requieren trabajos de identificación, deslinde y medición, de los cuales puede resultar que las tierras ocupadas no son ni baldías ni nacionales. Si esos trabajos se llevaran a cabo inmediatamente, los perjuicios serían de escasa importancia; pero la Secretaría de Agricultura y Fomento carece del personal de ingenieros suficiente para llevar a cabo el deslinde y la medición de tierras ocupadas, en virtud del decreto, en diversas partes de la República, de tal modo que las posesiones precarias pueden durar mu-

chos años manteniendo a la propiedad en un estado de inseguridad completa, siempre al borde de litigios que en muchos casos serán más costosos que la tierra misma. La facilidad que se otorga a los ocupantes para que hagan medir y deslindar las tierras por ingenieros particulares, ofrece pocas ventajas, porque las tierras nacionales o baldías, aun suponiéndolas de buena calidad, se encuentran en lugares alejados, su valor es escaso y como sólo se autoriza la ocupación de veinticinco hectáreas de tierras de riego, muchas veces el valor de ellas no compensa el de los gastos que sería necesario hacer para medirlas y deslindarlas.

Creemos que una reglamentación atinada del Decreto de 2 de agosto de 1923 podría atenuar los defectos señalados y aun hacerlo verdaderamente beneficioso. Como posibles puntos centrales de esa reglamentación, pueden señalarse desde luego los siguientes:

1º Publicación previa de las solicitudes de ocupación de tierras baldías y nacionales y fijación de un plazo prudente para que se presentaran oposiciones fundadas, a la ocupación; 2º Titulación definitiva por el solo transcurso de un plazo determinado, siempre que el ocupante probara haber explotado la tierra normalmente y que durante ese plazo no se presentaran oposiciones fundadas a la titulación; 3º Autorización para ocupaciones hasta de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, para que compensaran los trabajos de medición y deslinde por ingenieros particulares; 4º Revisión forzosa de los trabajos antes mencionados, por la Secretaría de Agricultura y Fomento para aprobarlos y fundar la titulación.