



246  
2ej<sup>s</sup>  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**CASOS EN QUE UN GOBERNADOR INCURRE EN  
RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MANUEL PIÑA PEREZ

ASESOR DE TESIS:  
LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1991



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

PAGINA

PROLOGO . . . . .	6
-------------------	---

## C A P I T U L O I

### A N T E C E D E N T E S

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN LA COLONIA . . . . .	9
LA LEY DE INDIAS . . . . .	13
LOS INDIGENAS Y SUS COSTUMBRES AGRARIAS . . . . .	19

## C A P I T U L O II

### M E X I C O I N D E P E N D I E N T E

PRIMERA ORIENTACION AGRARIA . . . . .	30
LAS LEYES DE COLONIZACION . . . . .	33
EL REPARTO DE LA TIERRA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX . . . . .	42
LA REFORMA . . . . .	45
RESULTADO DE LAS LEYES AGRARIAS DE LA REFORMA . . . . .	57
NUEVAS LEYES DE COLONIZACION . . . . .	60

C A P I T U L O   I I I  
L A   R E V O L U C I O N

PRECURSORES . . . . .	76
LEYES EN MATERIA AGRARIA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX . . . . .	83
REGLANENTACION AGRARIA POSTREVOLUCIONARIA . . . . .	100
CODIGOS AGRARIOS . . . . .	114

C A P I T U L O   I V  
L E Y   F E D E R A L   D E   L A   R E F O R M A   A G R A R I A

DELITOS FALTAS Y SANCIONES . . . . .	134
RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNADORES DENTRO DE LA LEY DE LA	
REFORMA AGRARIA . . . . .	141
CRITICA . . . . .	153
CONCLUSIONES . . . . .	159
BIBLIOGRAFIA . . . . .	164

## P R O L O G O

El motivo de haber seleccionado el tema de la presente tesis, es con el proposito de crear un poco de conciencia en todas las personas que tienen en sus manos la tramitación de los expedientes en la Administración Pública, conciencia que, debemos de tomar para hacer efectivos los derechos consagrados en -- las leyes.

El deseo de superación, memotivo también a realizar el presente trabajo, el analisis y estudio de un tema tan escabroso y delicado como lo es el de la responsabilidad de los funcionarios, en una materia considerada como un derecho social, nos hace reflexionar y aportar un poco de ideas, para que de alguna u otra manera se haga efectivo el castigo a los malos funcionarios en su encargo. La protección de las leyes a los campesinos deben de hacerse efectivas, pues consagradas en la Constitución no deben de ser violadas.

La historia del Derecho Agrario nos muestra la total -- carencia de preceptos que en el pasado hubiesen sido de mucha utilidad, pues el conocimiento de situaciones pasadas van perfeccionando y desarrollando sistemas, que hoy en nuestra actualidad se hubiesen puesto en práctica, es de todos sabido que a pesar -- de que muchos funcionarios incurren en responsabilidad, no se -- les castiga, porque no existe esa experiencia que ahora en el -- presente hubiesen sido de mucha utilidad,dejar a un lado los intereses mezquinos es lo que todo funcionario debe de hacer, los -- intereses del pueblo deben de estar por encima de los intereses-

políticos.

Una total reestructuración de las leyes e instituciones debe de hacerse de inmediato, no solamente en la materia Agraria-- si no en todos los ambitos de la Administración Pública, en lo -- que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos de be de castigarse a todo funcionario corrupto.

Por último mi agradecimiento y gratitud a la UNAM, por - haberme dado la oportunidad de haber llegado a la realización del presente trabajo, que se pone a consideración de los sinodales.

EL SUSTENTANTE

## CAPITULO PRIMERO

### A N T E C E D E N T E S

Desde los albores de la humanidad se ha buscado las formas de distribución de la tierra en justa aspiración a una organización social y política de un país, conforme a los deseos de una organización humana, sin embargo y pese a esa aspiración se presentan un sin fin de problemas que afectan la anhelada distribución de tierras que planteen o resulten los problemas de tipo social, económico, cultural y político. No basta adoptar la postura negligente de señalar errores y decir lo que debiera o pudiera haberse hecho, tal aseveración nos impulsa a entrar al estudio de la responsabilidad de quienes tienen en sus manos la difícil tarea, pero no imposible de resolver los problemas de la distribución de la tierra y que aquejan a la mayor parte de los países y que repercuten en forma directa a la clase económicamente más débil, un ejemplo claro es nuestro país, que aunque basta decir que no todo es problema si existen aun errores que hay que corregir.

Si bien es cierto que los problemas de la tierra son numerosos, complejos y oscuros y que intervienen en ellos una cantidad no bien determinada de factores que son variables tanto físicos, económicos, técnicos, sociales, humanos, políticos e históricos cuyo conjunto exige un exhaustivo análisis, también es cierto que se deben de tomar las experiencias adquiridas después de una larga evolución histórica en materia agraria

Lo fundamental ahora es mantener la aspiración en materia agraria para lograr el progreso que todos anhelamos, con ideas generosas y viables sin trasponer los derechos elementales de los

individuos, " los hombres de ahora tienen como misión sostener el progreso, resolver los problemas que han heredado del pasado y no podrán evitar transmitir a las nuevas generaciones o bien problemas no resueltos, o bien germenes de nuevos problemas que complicarán las tareas del futuro." [1]

#### A) LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN LA EPOCA DE LA COLONIA.

Después de estas breves reflexiones que nos hemos permitido apuntar, entraremos de lleno al estudio de la responsabilidad de quienes por mandato popular tienen la tarea de llevar a cabo todas las tareas y gestiones que en materia agraria le corresponden a todo individuo.

En materia agraria y tal y como lo menciona el Maestro - Mario Ruiz Massieu que " para el estudio de la situación agraria en México nos debemos remontar a la conquista española, toda vez que es en esa etapa cuando se origina la concentración de la riqueza territorial en pocas manos como resultado del movimiento conquistador" [2] y en consecuencia la miseria de los indígenas y la responsabilidad de quienes como colonizadores fungían en algún cargo público en tierras de la Nueva España, porque a pesar de las leyes y disposiciones de carácter agrario existentes en esa época, otra era la realidad de las cosas. Esas leyes inspiradas en una piedad innegable y basadas sobre los informes que recibían los soberanos españoles de los colonizadores que llegaban a las tierras de -

1 Duran, Marco Antonio. El Agrarismo Mexicano, 2ª edición, 1972 México. Editorial siglo XXI, p.12

2 Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario. 2ª edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1988 p. 11

la Nueva España con fines de dominio, encima de ellas estaban los intereses de quienes con fines conquistadores querían habitar esas tierras y además las exigencias de la conquista y del real tesoro de España.

La organización de la propiedad en la Nueva España desde un principio se basó sobre la desigualdad absoluta que obviamente favorecía el acrecimiento de la propiedad individual de los españoles y al contrario la decadencia de la propiedad indígena. Resulta así que para los españoles les correspondía más de la mitad de la extensión de tierras que las leyes concedieran a cada pueblo indígena.

Sobre dicha base de desigualdad evolucionó la propiedad de los españoles en detrimento de las pequeñas propiedades indígenas, así pues en la época colonial la cuestión agraria se caracterizaba por una lucha desigual entre los grandes y pequeños propietarios, lucha que se traducía en litigios interminables e injustos para los indígenas y con la irresponsable ceguera de quienes tenían a su cargo la responsabilidad que las leyes les imponían de acatar principalmente dichos ordenamientos sobre la distribución de las tierras, porque a pesar de existir ordenamientos prohibitivos las propiedades de los indígenas siguieron sufriendo ataques por parte de los españoles que cuidaban de eludir las dificultades, unas veces ganándose la complicidad de los encargados de extender autorizaciones y otras pasando por encima de este requisito para comprar propiedades de los indios que se veían en la necesidad de venderlas.

Ahora bien ¿ Que responsabilidad tenían los funcionarios sobre la cuestión agraria en la época colonial ? consideramos y en

nuestro muy particular punto de vista, que existía una responsabilidad de derecho, pero indudablemente no existía de hecho, en efecto las leyes expedidas prohibían un sín fin de perjuicios en contra de los indígenas, pero la realidad era otra ya que quienes tenían a su cargo la impartición de justicia eran los españoles, pero la codicia del colono llegaba más alla de cumplir con los ordenamientos expedidos o por la Cédulas Reales que prohibían el despojo de tierras de los indígenas, pues estos mismos funcionarios se adjudicaban grandes extensiones de tierra como de su propiedad, baste hacer mención de las grandes propiedades de tierras que los españoles poseían a todo lo largo y ancho de México, principalmente en lo que es ahora el estado de Michoacán y Jalisco.

Decimos que existía responsabilidad por parte de los funccionarios ( Gobernadores, Virreyes, Intendentes, etc. ), solamente de derecho ( Leyes de Indias ), pero de hecho nunca se castigaba a algún funcionario, porque seguían las vejaciones en contra de los indígenas, que en determinado momento se establecieron intendencias con la intención de cesar las vejaciones que se llevaban a cabo en los repartimientos de tierras y en vez de Alcaldes Mayores nombrados con anterioridad para tal efecto " nombraron Subdelegados prohibiéndoles rigurosamente toda especie de comercio, pero como no se les señaló sueldo ni otros emolumentos fijos, puede decirse que empeoró el mal; porque los alcaldes mayores administraban la justicia con imparcialidad, siempre que no se tratara de intereses propios. Más los Subdelegados, no teniendo otras rentas, si no lo eventual se creían autorizados a emplear medios ilícitos para proporcionarse algún caudal. De ahí las vejaciones continuas y el abuso de autoridad para con los pobres; de ahí la indulgencia con los

ricos y el tráfico vergonzoso de la justicia."[3]

Aunque existían personas que realmente se preocupaban -- por el bienestar de los naturales de la Nueva España, como lo fue Abad y Queipo quien hizo un análisis profundo de la situación social y económica de la Nueva España y profetizó la guerra de Independencia y sin temor a equivocarnos señaló la necesidad de que se expidiera una ley agraria para la eficaz distribución de tierras, proponiendo también medidas de carácter político y económico tendientes a terminar con el abuso de los españoles y a su vez el castigo de aquellos en que recae la responsabilidad como funcionarios.

Sin embargo nadie hizo caso de sus preocupaciones y como decía él mismo, los ministros de la iglesia son los verdaderos custodios de las leyes y las garantías de su observancia. A la luz de los hechos históricos de México diremos que no es si no el mismo pueblo el custodio de dichas leyes y de su observancia.

La recopilación de las leyes de indias trataron de proteger al indígena, sin embargo como todas las leyes y Cédulas Reales tendientes a proteger a los naturales fueron letra muerta, así --- pues concluimos diciendo que la responsabilidad de los funcionario en la época colonial no existía, puesto que el gobierno español, aunque como ya señalamos trató de proteger a los indígenas, existía por encima de todo un interés creado por enriquecer las arcas reales. Así mismo el interés de los colonos en tierras de la Nueva España estaba coludido con las autoridades que cada vez se enriquecían de cualquier manera en que tenían oportunidad de despojar al indígena de sus tierras

En nuestro muy particular punto de vista se creo un círculo vicioso en el que los españoles de manera simulada creían ser los dueños de las tierras descubiertas y para darle formalidad a dicho derecho de propiedad crearon leyes y autoridades que al fin y al cabo no sirvieron para nada pues ninguna se respeto, claro con anuencia de las autoridades encargadas de llevarlas acabo y cumplirlas y por supuesto no existía tampoco un articulado bien definido, en el que se castigara a los funcionarios que infringían las leyes o incurrián en responsabilidad administrativa por el mal manejo de las mismas.

#### B) LA LEY DE INDIAS.

Como ya señalamos en líneas anteriores el despojo de tierras se hizo presente a partir de la conquista, la propiedad comunal de los naturales de la Nueva España, fue objeto de robo por parte de los españoles principalmente a través de la encomienda, las mercedes reales, la compra-venta, remates y aún por la usurpación. La encomienda fué la institución reconocida por las leyes de Indias y unos de los conductos por el cuál se despojó a los indígenas de sus tierras, en virtud de ésta por merced real se repartían los naturales entre los conquistadores y pobladores del nuevo continente con la obligación de éstos de ampararlos y defenderlos enseñándoles la doctrina cristiana, teniendo a su favor el encomendado la facultad de percibir y cobrar para si parte de los tributos que pagaban los encomendados, sin embargo la encomienda degeneró en una institución de tipo esclavista y no como se había concebido en un principio en el cual el indígena se le procuraba no recibir ningún agravio en su persona ni en sus propiedades, pero no fué --

así, el encomendero era dueño de la vida y hacienda de los naturales encomendados a quienes trataban con gran desprecio, así la encomienda tuvo un fin religioso que después se convirtió en dominio social, político y aún militar en los indígenas y por último y el más interesante fué el de la concentración de la propiedad por parte de los españoles.

La ley de indias contiene disposiciones que ordenaban -- que no se despojará a los indígenas de sus tierras, pero éstas jamás se observaron en la práctica y como ya señalamos con anterioridad existía dicha legislación de derecho, pero de hecho jamás se aplicaba. Así tenemos que la ley XVIII decía;

" Ley XVIII.- Que a los indios se les dexen tierra Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les dexen con sobra todas - las que les pertenecieran, así en particular como por comunidad y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho sequeas u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se - hayan fertilizado, se reserve en primer lugar, y por ningún caso - no se les puedan vender, ni enajenar; y los jueces, que a esto fueren enviados, especifiquen los indios que hallaren en las tierras y las que dejaren a cada uno de los tributarios, viejos reservados y caciques, Gobernadores, ausentes y comunidades."[4]

Se dictaron un sin fin de leyes y Cédulas Reales que ordenaban el respeto a la propiedad de los indios y mandando la restitución para que no se careciese de tierras, sin embargo el principal defecto de las Leyes de indias era que nunca se cumplían y - por consecuencia dentro de dicha legislación no podríamos hablar--

4 Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación agraria. Ley XVIII, Titulo XII, - Libro IV, México D.F. p. 29

de responsabilidad de funcionarios, pero si no se cumplían, menos podemos hablar de algún tipo de castigo hacia los encargados de administrar la justicia, aunque alguna que otra ley nos hablaba de las funciones de las autoridades como Gobernadores, Virreyes, Presidentes, etc., así mencionamos otras de las leyes que hablaban -- del respeto que deben de tener los españoles a las tierras de los indígenas en la Ley VII de la recopilación de indias.

" Ley VII.- Que las tierras se repartan sin acepción de personas y agravio de indios.

Handamos, que los repartimientos de tierras, así en nuevas poblaciones, como en lugares y términos que ya estuvieren pobladas, se hagan con toda justificación sin admitir singularidad, acepción de personas, ni agravios de indios."[5]

La ley de indias no se aplicaba exactamente, sin embargo se trataba de una lucha entre representantes de la corona, los defensores de los indígenas y el interés de los explotadores.

La razón de que los mandatos soberanos no se cumplían equivalen a una oposición, esta oposición, era de los pobladores españoles que de hecho eran los que ostentaban el poder, los Virreyes, Gobernadores y Magistrados eran los representantes de la corona, pero sin fuerza coactiva de los reyes de España, es decir sin ninguna responsabilidad que pudiera imputarseles a dichos funcionarios que incurrian en faltas. con complicidad de los explotadores de los indios.

Los defensores de los indios poco o nada pudieron hacer a pesar de las recomendaciones hechas por ellos a la corona española, así pues podemos citar la Real Cédula del 31 de mayo de 1535 - 5 Ibidem, Obra Ctada, Ley VII, Titulo XII, Tomo II, p. 25

en la que se previene se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado, ésto por recomendación del Virrey de la Nueva - España Don Antonio de Mendoza, así mismo citamos la Real Cédula de abril de 1546 en la que se provee a que el repartimiento de indios sea perpetuo y gocen de sus terrenos y así podriamos citar un sinfín de ordenanzas, leyes y Cédulas Reales que los defensores de -- los indígenas, a pesar de la oposición de los explotadores que --- creían que se iban a llevar a cabo y que la historia muestra de la cruel realidad, nos dice que el descontento llegó a tal grado que fue una de las causas de que el pueblo se independizara de la corona de España.

Así mientras la voracidad de los españoles a travéz de - la encomienda se dejaba sentir cruelmente sobre los indios conquistados, desarraigándolos de la tierra y privándolos de los más elementales derechos, las leyes de indias pretendían corregir esas inhumanas maniobras y establecían normas estrictas con el objeto de reconstruir el vínculo espiritual que debería existir entre el hombre y el territorio que ocupa, " sin embargo como las leyes de las indias sufrían al pasar al mar un debilitamiento que las tornaba - letra muerta dentro de los territorios coloniales, los beneficios- que de ellas se esperaban, favorecía a la larga, únicamente a los- dominadores. " [6]

El Maestro Mario Ruiz Massieu nos señala que en términos generales las leyes de indias, fueron leyes protectoras de los indígenas que no se cumplieron como ya lo hemos señalado en repeti-- das ocasiones, ahora bien nos señala que no se cumplieron porque - el español no se ajustaba a las leyes y es muy cierto porque todos

sus intereses creados y por el desconocimiento de dichas leyes por parte de los indígenas era absoluta[7], los españoles les tenían - ventaja de los privilegios, pues siempre quedaban sin efecto la ma yor parte de las Reales Cédulas y si consideramos que los indios - no tenían idea alguna de sus derechos elementales, mucho menos del concepto de propiedad, tampoco los indios tenían escrituras, es así que se veían en la imposibilidad de comprender el sistema de -- propiedad sobre la base del título escrito.

Y así, si aún cuando los conquistados estuvieran protegi dos por las leyes de indias, la mentalidad usurpadora del español- nunca pudo influir sobre la mentalidad de los indios para hacerlos comprender la legislación indiana, creemos que lejos de procurar - que los indígenas se dieran cuenta de sus derechos, los españoles- hicieron hasta lo imposible, ya no digamos lo imposible, si no lo- prohibido para que los indígenas las ignoraran, en consecuencia di cha ignorancia dio lugar al fácil despojo de tierras de que hacían víctimas al natural de la Nueva España.

La decadencia de la propiedad indígena tomó causas alar- mantes, que se dieron instrucciones para evitar la usurpación de - la tierra de los indios, el Doctor Valdez elevó a la consideración del Virrey de la Nueva España, una instrucción para evitar la usu ración de la tierra de los indios y que consideramos mencionar un- fragmento. " La decidia con que los justicias han mirado el cumpli miento de la ley 27, Título I, libro 6 de la recopilación indiana- ha dado motivo a que los españoles que se han acercado en pueblo de indios, validos de la poca instrucción que tienen en lo que le- gitimamente les pertenece, les hayan usurpado sus tierras, unos --

7 Ruiz Nassieu, Mario. Obra Citada, p. 26

con título de compra, sin los requisitos de la citada ley, y otros con engaños y ofertas imaginarias despojandolos de las que el Rey les concede, y acabando los pueblos, y poniéndolos en el extremo de transnigrar a causa de la miseria en que los han constituido cu yo triste ejemplar toco con harto sentimiento mio en esta jurisdicción, en donde habiendo diez y nueve pueblos, solo dos, que son Quirquinta y Sayula, tienen indios, contándose por excesivo su número al tener cada uno de ellos sesenta familias, viendo los diez y siete restantes reducidos al de veinte y dos el que más, notando entre éstos algunos de cinco individuos, en notorio perjuicio de la población y justo derecho de tributo...[8]

Posteriormente el Virrey de la Nueva España elevó a la consideración del Rey de España en el año de 1781 un mandamiento condenando y prohibiendo el despojo de tierras de indios y en donde resumidamente se hablaba de la enajenación de las tierras de los indios, solares y casas y del abuso en que vivian los naturales por parte de los españoles en la enajenación de sus tierras, en que sin la calificación de la necesidad y utilidad que prevenia la ley 27, Título I, Libro 6 y aún más sin prévia licencia que se disponía en la misma y con la participación de las autoridades.

En la misma ley antes mencionada se prohibía la enajenación, sin licencia del superior gobierno, calificando la necesidad y utilidad y siguiendo los trámites dispuestos en las leyes, de lo anterior se desprende que aunque existía responsabilidad por parte de funcionarios coloniales, éstos sin lugar a dudas nunca sufrían pena alguna o destitución de su cargo, puesto que como ya se expu-

so, la complacencia de las autoridades era tal que se ordenaba que se obedeciera, pero que no se cumplieran las leyes.

En todos los abusos cometidos en la época colonial jamás se decretaba la sanción de algún funcionario cuando incurría en --responsabilidad y además no existían bien definidos los ordenamientos al respecto, pues como ya mencionamos quienes tenían en sus manos de hecho todo el movimiento de la cuestión agraria eran los españoles y por supuesto éstos no se iban a hacer daño entre ellos--mismos por la infinidad de intereses creados.

En conclusión y en nuestro muy particular punto de vista las leyes de indias efectivamente trataron de proteger al indígena sin embargo esta ley no se cumplió como lo hemos mencionado en infinidad de veces, si existía de alguna forma responsabilidad para quienes no la cumplieran, pero era de derecho y muy vaga en su articulado, pero de hecho jamás se dió un caso de responsabilidad de algún funcionario y aún más jamás se castigo a ninguno porque la -avaricia de los conquistadores estaba por encima de todo y se llegó al grado de dejar a los naturales en la más cruel de la miseria que acorto plazo se tradujo en un descontento generalizado entre -la población indígena que encontro su más grande contingente en la insurrección de la guerra de independencia de México del yugo español.

### C) LOS INDIGENAS Y SUS COSTUMBRES AGRARIAS.

No podemos continuar este trabajo, sin antes mencionar -muy someramente la organización de la tenencia de la tierra entre-los indígenas y sus costumbres, hasta antes de la llegada de los -

españoles a tierras de la Gran Tenochtitlan. La organización política y social de un pueblo se veía reflejada estrechamente con la distribución de la tierra, aunado a lo anterior el Maestro Lucio - Mendieta y Nuñez nos señala " que la diferencia de clases también se reflejaba en la tenencia de la tierra, pues el monarca era el - dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la - conquista hacia otro pueblo, el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del ---- Rey." [9]

Existían dos formas de la tenencia de la tierra:

A) Tierras Comunales.

B) Tierras Públicas.

Dentro de las tierras comunales existen dos tipos de tenencia de la tierra; el Calpullalli y el Altepetlalli. La primera de ellas en su concepción, originalmente significó " Barrio de gente conocida o linaje antiguo " estas tierras ( Tierras de los ba-- rrios ), se dividían en parcelas cuyo producto les era otorgado a las familias que detentaban las tierras y eran transmitidas por herencia entre miembros de una misma familia, pero esta transmisión estaba sujeta a dos condiciones; la primera de ellas era que si se dejaba de cultivar dos años consecutivos, el jefe de cada barrio - los reconvenía y si el año siguiente no se cultivaba se perdía el usufructo.

La segunda de las condiciones era permanecer en el ba -- rrio pues un cambio de éste o de pueblo implicaba la pérdida del -

9 Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de - la Reforma Agraria. 22ª Edición, Editorial Porrúa, México 1989 p.14

usufructo, independientemente de lo anterior estas tierras pertenecían en comunidad al núcleo de la población integrante del calpulli que se dividían en parcelas llamadas Tlalmilli, cuyo dominio se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio, y cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba a través del jefe de familia, éste tenía que usufructuarlas hasta la muerte, sin poder venderlas, pero con la facultad de heredarlas y si moría sin sucesión las tierras volvían a la corporación.

Se prohibía el acaparamiento de parcelas y no era lícito dar en usufructo alguna parcela a quien no pertenecía al Calpulli la distribución de parcelas la hacía el pariente mayor ( Chinancallec ), con el consenso del consejo de ancianos entre los miembros del Calpulli y una vez adjudicado no se le podía desposeer, al menos por causa justificada y entre las causas podemos mencionar las siguientes:

El ser huérfano, enfermo o muy viejo, cabe hacer mención que se llevaba una especie de registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro del barrio una relación del poseedor de cada parcela.

El Altepetlalli que era el otro tipo de tenencia de las tierras comunales, se conceptuaban como tierra de los pueblos que se encontraban dentro de los barrios ( Calpullis ), éstas se trabajaban colectivamente eran común a todos los habitantes del Calpulli y carecían de cercas y su goce era general, sus productos se destinaban a realizar obras de servicio público e intereses colectivo y al pago de tributos, con los productos restantes se integraba un fondo común que dio origen a las cajas de comunidad que reglamentó en la colonia la legislación de indias.

Dentro de las tierras públicas se destinaban grandes exenciones de tierras que estaban al servicio del sostenimiento del ejército en campaña y otras a sufragar los gastos del culto, el -- Maestro Mendieta y Nuñez señala a estas tierras como propiedad de instituciones.

Dentro de estas tierras podemos señalar las siguientes:

- Tecpantlalli.- se destinaban a los gastos de conservación y funcionamiento de los palacios del rey.

- Tlatocalalli.- se destinaban al sostenimiento del consejo de gobierno y a altas autoridades, dentro de estas tierras se puede citar el usufructo que sobre algunas tierras tenían los jueces y magistrados con el objeto de sostener su cargo con dignidad.

- Michchimalli.- estas tierras se destinaban al sostenimiento del ejército y gastos de guerra.

- Teotlapan.- se destinaban al sostenimiento de la función religiosa.

Los antiguos mexicanos no tuvieron el amplio concepto de la propiedad como los romanos, éste solamente se les atribuía al Tlatoani y en efecto solamente el monarca tenía la facultad de usar, gozar y disponer de una cosa, podía transmitirla por donación enajenarla, usufructuarla, aún cuando seguía las tradiciones y costumbres para tal efecto.

La tierra de los señores era otra forma de tenencia de la tierra de los antiguos mexicanos, éstas se dividían en Pillalli y Tecpillalli; que eran tierras destinadas a recompensar los servicios de los señores, que en última instancia ambos generos de tenencia de la tierra corresponden al mismo género por su igual identidad.

Las Pillalli se otorgaban a los Pipiltzín con facultad para transmitir las por herencia a sus descendientes y las Tecpillalli se otorgaban a los señores Tecpantlaca que servían en los palacios del rey. La distribución anterior se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo, eran tierras cultivadas por Macehuales, labradores asalariados y aparceros o Mayeques.

Las llamadas Yahuatlalli, independientemente de las formas de tenencia de la tierra, eran tierras recién conquistadas y las cuales la autoridad no daba destino específico y éstas se encontraban a disposición de la autoridad, equiparadas en la conquista a las tierras realengas y ya en la actualidad se les equipara a las tierras nacionales o baldías.

En lo que respecta a las medidas agrarias tanto el Maestro Mendieta y Nuñez y Lemus García, coinciden en que se ignoraba su sistema de medidas agrarias, pero se sabe que tenían una unidad para las medidas longitudinales llamadas Octacatl que significaba vara de medir o dechado, así pues marcaban en sus mapas las superficies de las tierras con cifras referidas al perímetro de las mismas, bien a lo que de sembrados eran capaces de contener. En cuanto al género de propiedad que señalamos con anterioridad los vocablos se referían a la calidad de los poseedores que a continuación se mencionan:

- Tlatocalalli.- tierra del rey
- Pillalli.- tierra de los nobles.
- Altepetlalli.- tierras del pueblo.
- Calpullalli.- tierra de los barrios.
- Mithchimalli.- tierras de la guerra.

- Teoylalpan.- tierra de los dioses.

Respecto de las medidas agrarias que no se conocen a --- ciencia cierta en la actualidad y en lo que respecta a los litigio suscitados, los magistrados indígenas tomaban en cuenta los mapas para emitir su sentencia en dichos litigios que se suscitaban con respecto de la cuestión agraria, sin embargo no es el interés histórico el que de alguna manera pudiera interesarnos respecto de es tas medidas agrarias, si no que más tarde los jueces españoles los tuvieron que tomar en cuenta para decidir algún litigio de carácter agrario, en virtud de que algunos pueblos indígenas se les con firmo por los soberanos españoles su propiedad que al fin y al cabo los volvían a disfrutar con arreglo a estos mapas, que eran anteriores a la conquista.

El régimen agrario de los Mayas era esencialmente comunal y no sólo a lo que respecta a la nuda propiedad, si no también a su aprovechamiento. Entre los Mayas la nobleza era la clase social privilegiada éstos tenían sus casas en la ciudad de Mayapan y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios- las tierras eran comunes y casi entre los pueblos no había término mejor que las dividiera; aunque si entre una provincia y otra se dividía por causa de las guerras.

Así pues está que pudieramos llamar institución comunal- entre los Mayas se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península que obligaban a los pobladores a cambiar frecuentemente de lugar sus cultivos, este sistema comunal en donde cultivaban grandes extensiones de tierra para obtener los productos para su subsistencia, los que abandonaban una vez levantada la cosecha, ya

que existía una marcada aridez de sus suelos, así emigraban a otro lugar propicio para cultivar la tierra. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de las tierras de cultivo que era diverso al de los pobladores del Valle de Anahuac.

En conclusión los indígenas no tenían un amplio concepto de lo que era la propiedad en su más amplio concepto, pues su estructura política social y sus costumbres para adquirir la posesión de las tierras, estaba ligada estrechamente a la distribución de la tenencia de la tierra, sin embargo debemos de dar mérito a ciertas disposiciones que evitaban el acaparamiento de tierras, -- que en época de la colonia fue el principal problema de la pobreza de los naturales de la Nueva España.

La distribución de la tierra entre los indígenas tenía un claro sentido social por el bien común, de ahí que el indígena en sí no se interesaba por acaparar grandes extensiones de tierra para su provecho personal, cosa que no entendían cuando llegaron los españoles.

Decimos que debemos de dar mérito a la organización agraria de los antiguos mexicanos, ya que algunos de los legados se reflejan hasta nuestros días, hablamos de los Calpullis que hasta ahora se consagra en la Ley Federal de la Reforma Agraria, como un claro antecedente de las costumbres que imperaban entre los indígenas en la cuestión agraria.

Desde luego no podemos decir que en lo que se refiere a la distribución entre los indígenas de la tierra era justa, pues a pesar del alto sentido social imperante en esa época, la tierra era de la preeminencia social pues esta solamente se distribuía en-

un grupo selecto que era el Rey, los nobles y los guerreros. De alguna manera diremos que los indígenas hubiesen preferido continuar con sus costumbres en materia agraria, ya que a la llegada de los españoles, ni privilegiados, si así se les pudiera llamar, conservaron la posesión de sus tierras ante la voracidad del colono, por querer ~~cap~~aparar grandes extensiones de tierra.

Es así como el descontento en la época colonial desencadena lo que sería la lucha del pueblo mexicano por independizarse del yugo español y quizás volver a la época en que no se tenía como ya mencionamos un amplio concepto de la propiedad.

No podemos terminar este capítulo sin repetir que algunos de los principales usos y costumbres que regulaban la tenencia y forma de explotación de la tierra del Calpulli, se conservan y consagran en nuestro actual sistema legislativo, dando mérito así a la organización de los antiguos mexicanos.

El estudio y conocimiento de la distribución de la tierra en la época precolonial, es importante para entender el desarrollo y estructura de la propiedad comunal indígena y orientar por la vía propia y adecuada a las nuevas generaciones que tendrán que desafiar un sin fin de problemas que se arrastran desde la época colonial y aún desde la época precolonial.

## CAPITULO SEGUNDO

### MEXICO INDEPENDIENTE

Algunos autores consideran que el problema agrario, fue una de las causas de la guerra de Independencia y en efecto señala el Maestro Raul Lemus Garcia " la injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigentes en las prostimarias de la colonia, motivaron tal malestar en el medio rural que impulsaron al pueblo campesino a secundar la revolución de independencia." [10] Así el problema agrario nació en la colonia y cuando se inicio la guerra de independencia ya arrastraba grandes conflictos en la distribución de la tierra y una desorganización total, esta mala organización territorial y los problemas de tipo económico y social que repercutían directamente en los indígenas, hizo preveer a algunos la revolución de independencia, si el gobierno español no adoptaba reformas sociales de fondo, para que de alguna manera remediara los problemas.

En nuestro muy particular punto de vista los problemas referentes a la mala distribución de la tierra, fueron de fondo las causas que desencadenaron la guerra de independencia, teniendo como principales caudillos a Don Miguel Hidalgo Y Costilla y José-Maria Morelos y Pavón, porque apenas se iniciaron los brotes del estallido social el gobierno español trato de darles solución; sin embargo ya era demasiado tarde, los indígenas consideraban que los españoles eran la causa de su miseria, que tan es así que la guerra

10 Lemus Garcia, Raúl. Obra Citada p. 118

rra de independencia encontró en la población rural su mayor número de adictos.

La guerra de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó y desencadenó el problema agrario, porque de ahí se derivaban los problemas económicos y sociales que repercuten también en lo político, porque si bien es cierto que no fue totalmente la causa de la guerra, también es cierto que de ahí se derivan la mayoría de los problemas y como en toda lucha social y como lo señala el Maestro Lucio Mendieta y Nuñez " lucharon dos elementos; el de los españoles opresores y el de los indios oprimidos." [11]

Ante esta situación el gobierno español tomó medidas a partir del estallido social, pues se libro a los indígenas del pago del tributo, se repartieron tierras, etc. con el fin de atraer a la mayor parte de ellos para que se pusieran al lado de los españoles en la lucha, sin embargo estas reformas fracasaron porque nadie tenía fé en las disposiciones legales, en vista de la experiencia que habían tenido de tre siglos, en la que la buena voluntad de los españoles sólo era eso, pero que al final resultaban ineficaces en la práctica, así pues entre las causas de la guerra de independencia, la cuestión agraria fue una de las más importantes.

Ahora bien la buena voluntad de los españoles por remediar el problema no se cumplía en época de paz y de acuerdo con las leyes y Cédulas reales, menos se iban a cumplir las dictadas en la época de la insurrección debido a la agitación, mucho menos podríamos hablar de cierta responsabilidad de los funcionarios para llevarlas a cabo y cumplirlas

Con Hidalgo y Morelos la reforma agraria tiene su antecedente más vigoroso, pues en primer lugar reafirman la soberanía -- del estado sobre su territorio, se ordena se promueva una distribución equitativa de la riqueza pública y se cuide su conservación se manda a restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales se combate el latifundismo ordenando el reparto de tierras, se impone el derecho de propiedad, el caracter de función social y se autoriza la expropiación de la propiedad privada por motivos de interés social y mediante indemnización. Todas las anteriores orientaciones se plasman en los decretos y disposiciones que dictaron -- Hidalgo y Morelos con el fin de darle la función social al problema de la tierra y de una vez acabar con los vicios que se venían -- arrastrando desde la llegada de los españoles.

Consumada la independencia, se trato de orientar la cuestión agraria sobre la base de la mala distribución de la tierra y de sus habitantes sobre la misma, así se dictaron las primeras leyes de Colonización y se ordenó el reparto de la tierra con las -- consecuencias que la historia nos relata, las leyes de Reforma quisieron resolver el problema de las primeras leyes de Colonización y de la amortización de los bienes de la iglesia dictándose consecuentemente las leyes de desamortización de dichos bienes y como -- no se obtuvo el resultado que el gobierno esperaba, definitivamente se dicta la ley de Nacionalización de los bienes de la iglesia en la época de Benito Juárez en la cual entran al dominio de la nación todos los bienes seculares y regulares del clero dándose un -- paso importante para separar a la iglesia en los asuntos del estado.

Dentro de este capítulo abordaremos también el resultado

que provocaron las leyes de Reforma dentro de la cuestión agraria sin dejar de mencionar el nuevo rumbo que los gobernantes quisieron darle al problema de la tierra con nuevas Leyes de Colonización durante el fin del siglo XIX abarcando la desastrosa intervención de las compañías deslindadoras, por su mala actuación pues solamente agravaron el problema creándose aún más grandes latifundios.

Cabe hacer mención que dentro de la etapa del México independiente, se da el antecedente más claro y firme respecto de la responsabilidad de los funcionarios, que engloba de una manera general para todos los ambitos de la función pública, esto se da una vez que se instituye el Gobierno Federal en 1824 en la Constitución y posteriormente en la de 1857, dando pie a que en el año de 1870 con Benito Juárez expida una ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la federación y que estudiaremos más a fondo en los capítulos posteriores.

#### A) PRIMERA ORIENTACION AGRARIA

El México independiente se inicia el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la ciudad de México del Ejército Trigarante pero como afirma la Doctora Martha Chávez Padrón " en materia agraria la nueva república tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la colonia; una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales, pero no únicos de un problema agrario claro y definido." [12]

Ahora bien la preocupación primordial de los caudillos -  
12 Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa 7ª Edición, México 1966 p. 196

de la independencia se orientaba principalmente hacia una integración y consolidación de la organización política del país, dejando en un segundo plano los problemas sociales, entre los cuales tenemos el agrario heredado desde la llegada de los españoles, mencionamos lo anterior en virtud de que los primeros gobiernos únicamente se avocaron a una política legislativa agraria, no bien definida.

Como mencionamos en líneas anteriores la defectuosa distribución de las tierras y la de sus habitantes era el problema -- real del México Independiente, pues en lugares poblados este problema se apreciaba observando una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida que se encontraba más que nada en manos de los españoles y del clero y los lugares despoblados se trataba de regiones de tierras de mala calidad, sin cultivo y sin pobladores, pero el gobierno no quiso atacar el problema de la distribución de la tierra, si no al contrario trató de atacar este problema con la defectuosa distribución de los pobladores, dictando leyes de Colonización para poblar regiones inhabitadas y dando facilidades a extranjeros para habitarlas creyendo así que se podía elevar el nivel cultural de los indígenas mezclándolos con los extranjeros.

Así los gobiernos independientes trataron de resolver el problema agrario desde un punto de vista diferente al que imperó -- en la colonia creando nuevas orientaciones en materia agraria y en efecto desde la conquista y la colonización de México se llevó a cabo de una manera irregular la distribución de la tierra, así los españoles no se extendieron uniformemente, si no que se concentraron en una sola área de tal manera que existían unos lugares bas--

tantes pobladas y otras totalmente desoladas.

Con lo anteriormente dicho " en los lugares poblados, el problema agrario ofracia con toda presisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de -- particulares y latifundios de propiedad de la iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias." [13] así el problema que se atendió equivocadamente fue la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. Como ya mencionamos creando leyes para colonizar los territorios desocupados, creyendo que lejos de necesitar el país una distribución de tierras, lo ideal era la de distribuir a los pobladores con población europea para que como ya -- mencionamos " elevara el nivel cultural del indígena."

En conclusión lejos de resolver el problema agrario a--- rrastrada desde la conquista, los gobiernos independientes creyeron que el problema era la distribución de la población, los hechos de la historia nos demuestran todo lo contrario, porque en -- nuestro punto de vista se debió de atacar el problema agrario, con la imporatncia que reviste por su complejidad, siendo prioritario -- ya que fue una de las principales causas que motivaron la guerra de independecia como consecuencia de la mala distribución de la tierra y la extrema pobreza del indígena.

Erroneamente el gobierno no se ocupó profundamente sobre el aspecto agrario, este se ocupo sobre la integración y consolidación de la organización política del país, pero no podemos restar --  
13 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. p 99

le importancia a estas nuevas orientaciones que en materia agraria se dieron al inicio del México independiente, porque de alguna manera son claros antecedentes ( Sobre todo las leyes de colonización ), de nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria. En el siguiente subtítulo nos avocaremos de manera particular a estas -- nuevas orientaciones que se reflejaron en las primeras leyes de colonización del México Independiente.

#### B) LAS LEYES DE COLONIZACION.

Las leyes de Colonización del México Independiente quisieron resolver el problema de la distribución de la tierra, sin embargo estas leyes fueron ineficaces, porque en un principio no se observaron la ideología del indígena que estaba arraigado durante siglos a su tierra por la encomienda principalmente y sobre todo el lugar de su origen, aunado a su ignorancia que les impedía conocer y acogerse al beneficio de las Leyes de Colonización que no mejoraron en nada la condición imperante del indígena, pues ni se recuperaron tierras, ni mucho menos se poblaron tierras para obtenerlas.

La primera disposición que se dictó en México sobre colonización fue una orden expedida por Agustín de Iturbide del 23 y 24 de marzo de 1821, concediéndoles a los militares que probasen que habían pertenecido al ejército Trigarante, se les entregara una fanga de tierras y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que ellos mismos hubiesen elegido para vivir.

Al inicio del México Independiente no se sabía ni se tenía aún un criterio de que autoridades deberían de distribuir las-

tierras baldías, así era tan grande la desorientación que el 28 de septiembre de 1822 los sindicos procuradores del Real de San Antonio dictaron un acuerdo considerando válidas las concesiones de terrenos baldíos que el ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California había hecho dentro de su jurisdicción, en vista de que los ayuntamientos tenían la facultad para repartir en favor de sus pobladores que lo necesitaran las tierras públicas o baldías.

Sin embargo y tal vez la primera ley sobre Colonización en el México Independiente, fue un decreto expedido por la junta nacional Instituyente y su objeto era estimular precisamente la colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. Los principales artículos de esta ley son -- los siguientes:

El artículo tercero relacionado con el décimo noveno de este decreto autoriza al gobierno para tratar con empresarios que trajeran por lo menos hasta doscientas familias, se les daría como pago tres haciendas y dos labores en ningún caso se les daría más de nueve haciendas y dos labores ( Una hacienda eran cinco sitios o sea cinco leguas cuadradas y una labor era un millón de varas -- cuadradas ), cualquiera que fuese el número de familias que llegasen a introducir en el país, así cada veinte años para prevenir -- los latifundios los empresarios deberían de vender las dos terceras partes de las extensiones ganadas como premios.

El artículo 8º establece que a los colonos se les daría -- por lo menos, una labor para labrar o un sitio para ganado según la actividad a que se dedicaran.

El artículo 11º prevenía que el principal objeto de las-

leyes de todo gobierno libre deberían de aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, en la colonización y de acuerdo al artículo 18º de este mismo decreto se prefería a los naturales del país, especialmente a los militares del ejército Triguarante.

Pero la disposición más importante según el Maestro ---- Lucio Mendieta y Nuñez es la que se refiere al artículo 11º " porque es un antecedente preciso del principio de la desamortización y señal inequívoca de que el primer gobierno independiente de México estimaba que el latifundismo era uno de los principales problemas." [14], que como ya mencionamos el objeto de la ley era procurar que aquellas tierras que se hallasen acumuladas en grandes porciones, serían repartidas indemnizando al propietario su justo precio.

El problema agrario trató de resolverse a base de la colonización y como vemos las declaraciones generales principalmente las contenidas en el artículo 11º que en teoría son muy buenos, -- sin embargo los intereses creados se alarmaron y afloró el influentismo para que no se llevaran a cabo, dejando así a un lado la procuración de la justa distribución de la tierra. El decreto del 11 de abril de 1823 suspendió la vigencia, a penas sus normas se aplicaron ya que los conservadores llevaron una vez más al poder a Antonio Lopez de Santa Ana con la ayuda del clero y éste mandó suprimirlas en conveniencia del clero que apoyaba a dichos elementos del gobierno.

El decreto del 11 de abril de 1823 expidió una orden para el gobierno de Texas mediante la cual previnieron que si no se-  
14 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. p.102

encontraba inconveniente accediera a la solicitud de Esteban --- Austin para la concesión, para establecer 300 familias en Texas- y que se suspendiera hasta nueva resolución el decreto del 4 de enero de 1823, la historia nos muestra del grave error de este - decreto, pues sería el principio de que México perdiera más de - la mitad de su territorio.

Decreto del 14 de octubre de 1823, en que se dispone - la creación de la provincia del Istmo como capital de Tehuante-- pec, esta ley deja en último término como beneficiarios a los -- campesinos de la región, al respecto el Maestro Raúl Lemus Gar-- cía apunta que " el principal defecto de esta ley es que a los - auténticos campesinos les otorga una tercera parte de los baldío mientras los militares y capitalistas nacionales y extranjeros - se ven favorecidos con las dos terceras partes restantes." [15]

Ley del 18 de agosto de 1824. Sin duda la primera ley- general de Colonización, en ella se prevenía la entrega de terre- nos a mexicanos y extranjeros mediante ciertos requisitos y se - estableció la prohibición para que la iglesia y las institucio-- nes de manos muertas adquiriesen mayores extenciones de terreno- de las que venían poseyendo. veamos algunos artículos.

El artículo 1º de esta ley otorga plenas garantías a - los extranjeros y en cuanto a los derechos preferenciales el ar- tículo 9º preceptúa se le otorgue a los mexicanos tierras sin -- hacer distinción alguna entre ellos, si no únicamente derecho de méritos particulares y servicios hechos a la patria. Como el la- tifundismo y la amortización eran notorios como problema el ----  
15 Lemus García, Raúl. Obra Citada, P. 129

artículo 12º conceptuaba que no se permitiría que se reuniera en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de 5 mil leguas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero.

En su artículo 13º la ley señala que no podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades a manos muertas, evitando así y poniendo énfasis en el problema del latifundismo y la amortización. El artículo 3º faculta al congreso de los estados para que en sus respectivas jurisdicciones expidan las leyes o reglamentos necesarios para promover la Colonización ajustándose a las leyes federales.

Se hace notar que esta primera ley general de Colonización del México Independiente, supera ya en sus conceptos los anteriores decretos de colonización, pues varias preocupaciones se deducen de su texto como lo es " Preservar el gobierno federal de una política malevola por parte de los colonos extranjeros, limitar la propiedad de los colonos y prohibir que pasaran a manos muertas las tierras colonizadas." [16]

Así con fundamento en la primera ley de colonización del 18 de agosto de 1824 varios estados dictaron leyes de Colonización en sus respectivas jurisdicciones y el 21 de noviembre de 1828 el segundo presidente Constitucional de México Don Vicente Guerrero expidió el reglamento de la ley, señalando los requisitos para que las concesiones sobre terrenos colonizables se consideraran valederas definitivamente y autorizando a los jefes políticos de los territorios.

Las disposiciones de estas leyes no tuvieron aplicación alguna y como consecuencia de ello la propiedad territorial de México permaneció inalterable, en igualdad de circunstancias que en la época de la colonia.

Ley del 6 de abril de 1830. Se dictó durante la vicepresidencia del General Anastacio Bustamante y la misma autorizó la entrada a los puertos de la república para el fomento de la industria textil, así mismo el gobierno queda facultado para nombrar comisionados para visitar las colonias fronterizas a fin de comprobar que se ajustaran a la ley.

El artículo 7º nos menciona que las familias mexicanas que voluntariamente quieran colonizar, reciban tierras suficientes, útiles de labranza, manutención por un año, además de los gastos de traslado, para el efecto se destinaba la suma de 500 mil pesos.

El Maestro Raúl Lemus García señala que lo más digno en la nueva ley es la notoria preocupación por la conservación de la integridad territorial del estado y las diversas medidas de defensa que decreto, pero a pesar de sus innovaciones y a la tesis familista de la época precolonial y colonial, no se acogieron nuestros campesinos más necesitados, por la ideología propia del mismo en aquella época y por el arraigamiento secular que había estado sujeto durante los tres siglos de colonización española a través de la encomienda.

Reglamento de colonización del 4 de diciembre de 1846. este fue expedido por don José Mariano Salas y en donde se postula la necesidad de inventariar, medir y planificar los terrenos bal--

dos colonizables en el país, dividiéndolos en lotes regulares de una milla cuadrada como lo establece el artículo 21º y 22º. Así -- mismo la federación se reserva la sexta parte de los terrenos deslindados y se reserva las minas.

Se crea una dirección de colonización que tiene facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias con la condición de que en ellas no sera permitida la esclavitud, El artículo 41º menciona que los colonos extranjeros serán considerados como ciudadanos de la república, nacen así mismo y se regulan las colonias militares.

El 11 de enero de 1847 Valentín Gómez Farias expidió una ley en la cual autorizó al gobierno para proporcionar dinero para continuar la guerra contra los Estados Unidos, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas para el efecto - indicado anteriormente.

El 14 de mayo de 1849, se declaró en el Plan de Sierra Gorda que se erigirían en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de 1500 habitantes arriba en el casco y los legisladores arreglaran el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios, " aunque sin reconocimiento legal , este plan presenta un enorme enterés para nuestra materia; hay - que notar los términos en que está redactado pues habla de distribución de tierras y de indemnización por ellas." [17]

Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854. Esta ley expedida por Santa Ana, aún tenía la ilusión de la colonización extranjera ya que en su artículo 1º expresaba que con el objeto de -

17 Chávez padrón, Martha. Obra Citada p 209

hacer efectiva la colonización europea en el territorio, el ministerio de fomento, colonización, de industria y comercio, nombró uno o más agentes que promuevan y dirijan la inmigración hacia la república.

Estos colonos que quisieran dedicarse a la agricultura recibirían un cuadro de terreno de 250 varas por cada lado, cuya propiedad adquieren al terminar de liquidarlo en un plazo de 5 años con la condición de residir y cultivar el lote que reciban, -- perdiendo el derecho si no paga el lote o no cumple con la condición impuesta.

Cabe hacer notar que ya en esta ley, teóricamente la colonización trataba de resolver por los medios más prácticos y efectivos la justa distribución de la tierra, aunque no del todo pues como sabemos realmente las primeras leyes de colonización no consiguieron en nada resolver el problema de la distribución de la tierra.

Ley Juárez de 1855. Esta ley terminó con los fueros militares y eclesiásticos, se expidió un decreto para intervenir bienes eclesiásticos de los estados de Puebla y Veracruz para pagar los daños que había causado la guerra civil fomentada por el clero esta guerra civil encabezada por el Partido conservador tuvo la finalidad de cambiar el régimen Constitucional del país, así por ese motivo se expidió la ley que ordenó se privara a la iglesia de todos los bienes que poseía en los estados de Veracruz, Puebla y --- Tlaxcala. " Todos estos actos y disposiciones legislativas de los gobiernos liberales, tenían que producir la lucha sangrienta que la iglesia patrocinó y en la que se discutían aparentemente asunto

de índole política de facción; pero fundamentalmente abarcaban intereses económicos y sociales.

Estos son los antecedentes legislativos, jurídicos y económicos que inspiraron después las leyes de desamortización y de nacionalización con que inició la Reforma." [18]

Una vez señaladas las primeras leyes de Colonización en la primera mitad del siglo XIX, podemos resumir que éstas no dieron resultados útiles al contrario, se afectó la integridad del territorio nacional, recurdense la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano a causa de las leyes de Colonización. En teoría las leyes de colonización eran buenas, pero durante la etapa comprendida entre 1821 y 1856 y sin temor a equivocarnos, el problema agrario continuó agravándose; se reconocía una mala distribución de la tierra y se quería resolver dicho aspecto con redistribuir a la población, se penso en el equilibrio tierras-población y como consecuencia la solución del problema agrario, pero no fue así, -- en ningún momento se tuvieron en cuenta las condiciones del indígena, aunado a ésto el desconocimiento de las leyes por parte del mismo.

En nuestro particular punto de vista la inutilidad de las leyes de colonización en la práctica, siguió con el problema agrario agravándose, porque los indígenas jamás recuperaron las tierras que habían perdido, ni se obtuvieron otras que en determinado momento mejoraran su condición económica a que estaban ya acostumbrados desde la época de la colonia, aunado a esto los problemas políticos y los intereses creados nunca darían un buen desa-

18 Portes Gil, Emilio. La Cuestión Agraria Mexicana (Ciclo de Conferencias Organizado por el Partido Nacional Revolucionario) La Evolución Agraria Mexicana México 1934 p. 173

rrollo a cualquier ley que se decretara para realizar la tan anhelada y justa distribución de la tierra," este es el panorama ambiental que nos presenta la existencia de un problema agrario que el tiempo, el crecimiento poblatorio, los erróneos planteamientos técnicos y las ineficaces leyes agrarias agudizaron más durante la primera etapa del México Independiente." [19]

### C) EL REPARTO DE LA TIERRA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX.

La intranquilidad constante de los primeros años de la independencia, tuvo como consecuencia la del aspecto agrario, la necesidad existente de repartir tierras entre los indígenas que como ya apuntamos anteriormente fueron los que engrosaron el mayor contingente en la lucha de independencia, con la ilusión de recuperar sus propiedades no se dió nunca, si bien es cierto que se dictaron algunas leyes de colonización, estas nada tuvieron que ver con el reparto de tierras a los indígenas.

EN nuestro punto de vista en la primera mitad del siglo XIX no se dió el anhelado sueño del reparto de tierras, pues el equivoco curso que los gobernantes le dieron al problema agrario--- que no fue la de procurar la distribución de la tierra, si no simplemente la colonización de aquellas en donde no existían habitantes. Dichas disposiciones fueron funestas para la integridad del territorio nacional.

Lo que si es cierto es que el problema agrario se fue desarrollando aún más y quienes salieron ganando por una parte fue -

el latifundismo privado y por otro lado el latifundismo eclesiástico. Se pretendió ingenuamente subir el nivel cultural del indígena mezclándolo con el extranjero en las nuevas colonias olvidándose de que el natural había sido explotado por el extranjero en tres siglos, por lo cual las leyes de colonización, era obvio y con tales medidas que no se distribuyera la tierra, ni la población, ni más aún se resolviera el problema agrario con otro tipo de medidas. Así " en los primeros años del México Independiente, podemos llegar a la siguiente conclusión, los gobiernos de la regencia, de Iturbe, del poder ejecutivo y de Guadalupe Victoria, miraron el problema agrario sólo en el aspecto de colonización y a veces el reparto de tierras; los diversos decretos dictados propugnan y tienen como antecedente y como fin la colonización, nada más." [20] todos los demás aspectos se olvidan, por esta causa y además de todo indudable, el malestar social en forma constante en el que México estaba a raíz de consumar su independencia, siguió hasta la primera mitad del siglo XIX, es así de explicarse entonces que el problema agrario no se planteó adecuadamente pues no hubo reparto de tierras, ni se indemnizó a los que fueron despojados de ellas, el problema agrario ni siquiera se había iniciado a resolver.

Debemos mencionar que se tenían las mismas costumbres y se seguían aplicando como en la época de la colonia, el concepto de Mercedes Reales lo hallamos en diferentes disposiciones agraria durante las leyes de colonización, es decir la remuneración de tierras por el servicio prestado, ejemplo claro de esto es la orden

expedida en 1821 donde mandaba premiar a los individuos del ejército por sus servicios, se cayeron en los mismos errores, cuando se debería de haber reestructurado todo el sistema de adquisición de la tierra, no se debió de haber tomado ningún concepto ni costumbre de la época colonial pues todas esas prácticas eran la causa de una mala distribución de la tierra.

Existen diferentes causas por las que no se llevó a cabo la distribución de la tierra, según el Maestro Lucio Mendieta Y -- Nuñez las leyes expedidas en esa etapa no fueron conocidas por los pueblos indígenas, ya por los medios de comunicación defectuosos - en esa época, ya porque la mayoría de los indígenas no sabía leer ni escribir, según nosotros agregamos una tercera que es consecuencia de las dos anteriores y que fue la voracidad y el abuso de los grandes latifundistas que aprovecharon la ocasión y una cuarta era el clero y los particulares que amortizaban en su mayoría las grandes extensiones de tierras e inmuebles. Todos estos aspectos de tipo social y económico como también de índole política y moral hicieron imposible que se desarrollara una vía que culminara si no ya en la total resolución del problema agrario arrastrado, cuando menos el inició hacia una estructura bien definida que en un futuro cercano diera solución al problema agrario.

La apatía y el arraigo a su tierra hicieron del indígena un desatendido para la mejoración de su medio, hacía el conocimiento de las leyes y a su manera para aprovecharlas, por éstas y por lo anteriormente dicho las leyes de colonización fracasaron, -- sin embargo creemos que más que intentar ayudar a la masa indígena los gobiernos Independientes los perjudicaron, ya que como lo manifestamos anteriormente tomaron un camino equivocado hacia la solu-

ción de la cuestión agraria, los indígenas no recuperaron sus tierras, ni obtuvieron otras que mejoraran sus niveles de vida el hecho es que siguió decayendo la pequeña propiedad de los indígenas que al principio y mucho tiempo atrás de la guerra de Independencia era ya notorio, aunado al problema político que en ese tiempo era quizás lo que más importaba a los dirigentes, en determinado momento que les iba a interesar la situación de la clase indígena, si lo más importante era vencer al enemigo en la lucha política, ya después los problemas se resolverían cuando volviera la calma.

#### D) LA REFORMA

La situación económica del país empeoraba cada día más a consecuencia entre otras cosas, a la amortización eclesiástica y a las circunstancias políticas, tales son los antecedentes para que en aquella época se iniciaran proyectos para la ocupación de los bienes de la Iglesia Católica, " las ideas sociales y económicas tomaban cuerpo en los hombres de los nuevos gobiernos de México, quienes veían avecinarse la ruina del estado, motivado por la organización defectuosa de la propiedad, la situación económica del erario público y las exigencias de la deuda exterior hicieron pensar a los gobernantes en una solución rápida y efectiva." [21]

No podemos seguir nuestro trabajo sin antes definir lo que quiere decir Amortización, según el Maestro Raúl Lemus García-amortización es acción y efecto de amortizar. Amortizar significa reducción o extinción de gravámenes, pero también vinculación a perpetuidad de tierras de ciertas personas, familias e instituciones, en éste último sentido utilizamos el término cuando aludimos-

a la amortización eclesiástica, porque la propiedad que pasa a manos muertas sale del comercio y de la circulación económica, quedando encadenado a perpetuidad a la iglesia causando graves malestrastornos e inquietudes a la sociedad y al estado. Así pues desamortizar implica dejar libres los bienes amortizados e implica también un fenómeno económico cuyos efectos son contrarios del acto amortizar.

Ahora bien este vínculo y la enajenación en manos muertas sacan la propiedad territorial del comercio y circulación, podemos decir que la encadenan a la perpetua concesión de instituciones y familias, en donde se excluye a los demás individuos del derecho de aspirar a esa propiedad, privandola de pasar de mano en mano. En cuanto al gravamen quiere decir extinción de cargas que pueden ser un bien, pero para el estado definitivamente no deja de percibir recursos.

Manos muertas significa, los poseedores de bienes en quienes se perpetua el dominio de ellas por no poder enajenarlos o venderlos,

Así la situación económica y política del país que dieron como consecuencia algunos proyectos a efecto de desamortizar los bienes de la iglesia. Mencionaremos algunos como el del Doctor José María Luis Mora, basado sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos, quienes con su pensamiento liberal en forma terminante establece que los bienes eclesiásticos son por esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia; que está considerada como cuerpo místico no tiene derecho alguno a poseerlas ni a dirlas, ni mucho menos a exigirlos de

de los gobiernos civiles; que como comunidad política pueden adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo el derecho que corresponda a los de su clase, es decir al civil; que en virtud de este derecho la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí mismo y sin concurso de la eclesiástica -- las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición, e inversión de bienes eclesiásticos.

Mencionaremos también el proyecto de Don Lorenzo de Zavala, en donde pone a consideración de la Cámara de Diputados un proyecto para el arreglo de la deuda, en el que propuso la ocupación de los bienes de la iglesia. Ambos proyectos fracasaron cuando --- Antonio Lopez De Santa Ana los deroga y los deja sin efecto nulificándolos.

El proyecto de ley de Valentín Gómez Farías del 11 de enero de 1847 decretaba que se autorizaba al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, al efecto indicado. Obviamente a los conservadores y sus aliados de la iglesia no les gustó y una vez más llevan al poder a Antonio Lopez de Santa Ana que deja sin efecto - dicha ley por decreto de 29 de marzo de 1847.

El decreto del 31 de marzo de 1856 de Don Ignacio Comonfort declara la intervención de los bienes del clero de la diócesis de Puebla por haber fomentado la revuelta de Zacapoaxtla facultando a los gobernadores de Puebla, Veracruz, Tlaxcala para intervenirlos y su producto destinarlo a cubrir los daños de las víctimas de la guerra.

Todos los anteriores antecedentes y la conciencia nacional fomentada por el partido Liberal preparaban el terreno para -- que se dictaran las leyes de Reforma, que consagran principios que aún perduran en Nuestra Carta Magna, muy a pesar de la resistencia del clero por nulificar en aquella época los proyectos y leyes dictadas.

#### LEY DE DESAMORTIZACION DEL 25 DE JUNIO DE 1856.

Esta ley ejerció una influencia decisiva en el régimen -- de la propiedad territorial de México. Desde luego los edificios -- propiedad: de los ayuntamientos, que se destinaban al servicio público, quedaron exceptuadas de la desamortización, lo mismo que el fundo legal de los pueblos; no así las propiedades urbanas incluidas en los efectos de esta ley,

El clero se había convertido en un cuerpo amortizador y por consecuencia concentrador de la propiedad, el Maestro Raúl --- Lemus García señala que " desde el punto de vista exclusivamente -- agraria la ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticos tienen primordial importancia porque combate -- el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rustica; maneja objetivos y proyecciones de amplios alcances para la época." [21], sin embargo el Maestro Antonio de Ibarrola dista mucho de la opinión -- anterior cunado manifiesta que " entre tanta lucha, bien poco pudo hacerse en materia agraria" [22], en efecto según Ibarrola no se -- vió la ley de desamortización con la serenidad con que debió verse pues se mezclan idebidamente en la economía ideas religiosas se --

21 Lemus García, Raúl. Obra Citada. Pgs. 147 y 148.

22 Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. México 19 , Editorial Porrúa, \* Edición p.

se pierde el concepto económico y se cae dentro de un concepto que jamás debió de tener el problema; el religioso, sin embargo de algo estamos plenamente seguros, la ley tuvo fines exclusivamente económicos.

Ahora bien el movimiento de desamortización en México de los bienes de la Iglesia se produce como consecuencia del triunfo del Partido Liberal sobre los Conservadores mediante la Revolución de Ayutla y ratificado por el Plan de Acapulco y es Ignacio Comonfort quien expide la ley del 25 de junio de 1856 y en donde dos -- son los aspectos en la que en un breve considerando en donde se expresa " que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y el engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre - circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública. Así el gobierno no esperaba obtener el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el - fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura.

Fundándose en la anterior exposición de motivos el artículo 1º ordenaba que todas las fincas rústicas y urbanas que hoy - tienen y administran como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, se adjudicaran en propiedad a los - que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta - que en la actualidad pagan calculando como rédito al 6% anual.

En su artículo 3º la citada ley expresa que bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos como cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo - establecimiento o fundación que tengan el carácter de duración perpetua o indefinida. Al respecto la Doctora Martha Chávez Padrón --

nos dice que " este artículo sera interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles - de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, cafan bajo el imperio de la ley de desamortización." [23]

Conforme al artículo 5º las adjudicaciones se haran al - mejor postor en relación a las fincas no arrendadas en almoneda -- que se celebrara ante la primera autoridad política del partido.

El artículo 9º menciona que las adjudicaciones deberan - hacerse dentro del término de tres meses a partir de la publica-- ción de la ley y si no se hacia así perdía sus derechos el arrenda tario y entonces se autorizaba el denunció y al denunciante se le aplicaría en su favor la 8ª parte del precio de la finca (artícu-- los 10º y 11º).

Los artículos 32º y 33º establecen que toda traslación - de dominio en virtud de la mencionada ley causaría una alcabala -- del 5% que se pagaría en las oficinas de gobierno, la mitad en nu merario y la otra en bonos de deuda interior. El artículo 33º esta blece que en los casos de adjudicaciones como en los de remate pa gara la alcabala el comprador.

El artículo 25º expresa que ninguna corporación Civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u obje to, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o adminis-- trar por sí bienes raíces con la excepción que expresaba el artícu lo 8º, respecto de los edificios destinados inmediata y directamen al servicio u objeto de la institución, de las propiedades pertene 23 Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. p.220

cientes a los ayuntamientos, se exceptuaran también los edificios-ejidos y terrenos destinados exclusivamente al Servicio Público - de las poblaciones a que pertenezcan. Con relación al ejido, no -- quedaron sujetos a desamortización de acuerdo con la ley, sin em-- bargo en la Constitución de 1857 a la que se incorporan las leyes- de Reforma, ya no se hace la excepción y a partir de entonces los- ejidos entran en la corriente de desamortización.

Es indudable que el acierto más grande de la ley que se- analiza fue el no haber comprendido dentro de los bienes desamorti- zables los ejidos, los montes y las aguas de los pueblos, pero al- promulgarse la Constitución de 1857 como ya mencionamos, en su ar- tículo 27º no excluyó de la desamortización los bienes mencionados a partir de su vigencia, los pueblos indígenas comenzaron a ser des- pojados, por el procedimiento de remate de sus tierras, montes y a- guas, que venían poseyendo desde la época colonial. Este remate se hacía, naturalmente a los propietarios cuyos terrenos colindaban - con los ejidos allegados de la administración e interesados en a-- grandar sus ya extensas propiedades de tierras.

Fue así como el Latifundismo Mexicano se agrandó rápida- mente hasta llegar a las últimas calles de las poblaciones, y fue- así como los pueblos quedaron despojados de sus tierras y obliga-- dos a buscar alojamiento en las haciendas en calidad de trabajadores.

En síntesis el contenido de la ley pretendía desaparecer los errores económicos que mantenían estacionaria la propiedad y - para eliminar el principal obstáculo que hasta esa época se había- presentado para establecer un sistema tributario eficiente, más no obstante la actitud conciliadora del gobierno y la ley de Desamor-

tización, la iglesia no quiso vender voluntariamente sus propiedades y desde el púlpito amenazaba a quienes compraran sus bienes -- con la excomunión y otras penas religiosas. Por esta actitud de la iglesia los efectos de la ley de Desamortización más que económicos, fueron políticos, dando lugar entre otras cosas a un sistema concentrador de la propiedad. Se extendía así el Latifundio Laico compuesto de los ricos, que la excomunión no preocupaba, siendo -- así los indígenas sólo el conducto del que se valió el poderoso para reconcentrar la propiedad y dejar en las mismas condiciones al paupérrimo campesino que seguía esperando la anhelada repartición de la tierra.

#### LA CONSTITUCION DE 1857.

Brevemente veremos los efectos sobre la propiedad privada. Como mencionamos anteriormente al analizar la ley de Desamortización, los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización, pero en vista del artículo 27º de la Constitución entraban al régimen de desamortización.

El artículo 27º de la Constitución de 1857, declara su concepto de propiedad como garantía individual y por otra parte -- reitera los principios de desamortización en contra de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, loables en relación con las eclesiásticas, pero de grandes consecuencias para las primeras, expresa el artículo de referencia que la propiedad de las personas no puede ser ocupada, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley en estos casos determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna Corporación Civil o Eclesiástica, cualquiera -- que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal

para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces con-  
la única excepción de los edificios destinados inmediata o directa-  
mente al servicio u objeto de la institución.

Así al reiterarse la incapacidad de las corporaciones pa-  
ra adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejarían de -  
ser dueños de sus ejidos, desapareciendo la propiedad individual -  
de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de esas tie-  
rras a los latifundistas, pero en calidad de propiedad particular-  
dándose el despojo de indígena y agravándose aún más el problema -  
agrario. Seguía así el enfrentamiento entre el clero y el Estado -  
que dio el antecedente para que Benito Juárez dictará la ley de Na-  
cionalización de los bienes de la iglesia.

Un acontecimiento de gran interés en el asunto que nos -  
ocupa, es la reunión del Congreso Constituyente del 57. Hemos visto  
que el artículo 27º de aquella Constitución no exceptuó de la desa-  
mortización los bienes de los pueblos y en este sentido se cometió  
un grave error por aquellos legisladores; pero lo que sí es enalte-  
cedor para aquella reunión, es el hecho de que en ella hubo hombre  
que vieron con toda claridad el problema fundamental de nuestra pa-  
tria; el problema de la tierra. Citaremos dos de los Constituyen-  
tes que se destacaron por sus ideas, Castillo Velasco y Arriaga, el  
primero de ellos asentaba que por más que se tema a las cuestiones  
de la propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la -  
resolución de casi todos los problemas sociales. El segundo cuando  
presentó su proyecto de ley Agraria en el cual declaraba que era -  
contrario al bien público y a la índole del Gobierno Republicano -  
la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una-  
o de pocas personas.

LEY DE NACIONALIZACION DE LOS BIENES DEL CLERO DEL 12 DE JUNIO DE 1859.

Expedida la Ley de Desamortización del 25 de junio de -- 1856 y lejos de todos sus propósitos, así como la rebeldía del clero que auspicio y fomento la guerra de los tres años, a efecto de que la desamortización no se llevara a cabo y los recursos que obtenía de algunas ventas de sus bienes raíces, en lugar de invertirlos en empresas agrícolas como lo indicaba la ley del 25 de junio-- el Gobierno Liberal expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia, " no era posible ni razonable continuar permitiendo que el adversario, el clero en abierta rebelión empleará el dinero proveniente de los efectos de una ley para combatir a la autoridad legítima que la había expedido."[24]

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez menciona que los efectos de la Ley de Nacionalización son meramente políticos, así las leyes de Desamortización tenían la finalidad puramente económica, -- sin embargo respecto de lo dicho por el Mestro Mendieta y Nuñez, -- el Maestro Antonio de Ibarrola dista mucho al considerar que el clero impulsaba el comercio, las artes y la industria y de que el clero hubiese promovido las guerras sangrientas, menciona éste último que " Desentimos por completo del parecer de Mendieta y Nuñez -- de que hubiese sido el clero quien promovio las guerras sangrientas.

Creemos en cambio que los causantes de la contienda fueron los liberales que se propusieron herir al pueblo mexicano en sus más recias convicciones e intervenir interiormente en cuestio-

24 Silva Herzog, Jesus. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la Etapa Maderista. Fondo de Cultura Económica, México 1980 2ª reimpresión. p.15

nes que sólo se encuentran bajo la jurisdicción de la iglesia"[25]

En nuestro punto de vista creemos que independientemente que se le hirio al mexicano en sus convicciones religiosas, el clero vió perder de repente su poder económico al que estaba acostumbrado y por lo cual reacciono de manera obvia, oponiéndose y luchando por todos los medios, de no perder ese poder que le redituaba verdaderas ganancias, independientemente de ésto y a pesar de la libertad de culto, el Estado debe de velar por los intereses económicos de su pueblo y la iglesia debe de tener únicamente jurisdicción en lo referente a su misión y no mezclarse en la política y economía del país que pertenece a los grupos de hombres encargados de hacer presisamente política.

Ahora bien la ley queria evitar conflictos, ya que en el fondo era una medida política, cuando los Liberales vieron que no resultado su medida económica con la ley de Desamortización, expidieron la Ley de Nacionalización para que de una vez por todas la iglesia quedara bajo el poder social y privar a los Conservadores de los bienes y respaldo del clero y ésto se logró.

Someramente veremos el contenido de la Ley de Nacionalización, así en su artículo 1º declara que entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de prédios, derechos y acciones en que consistian, el nombre y aplicación que hayan tenido.

En su artículo 3º mencionaba la separación e independencia

25 Ibarrola, Antonio. Obra Citada. p. 119

cia entre los negocios del estado y los puramente eclesiásticos-- así mismo en sus demás artículos subsecuentes declara que las o--- frendas en lo sucesivo no podran hacerse en bienes raices, quedando suprimidas en toda la República las ordenes religiosas y prohibe la erección de nuevos conventos regulares de cofradias, congregaciones o hermandades religiosas.

Establecia además que los conventos de religiosas continuaran existiendo bajo jurisdicción del Obispo Diocesano y se les dejara un capital para que con sus réditos atiendan sus gastos, -- los bienes sobrantes de los referidos conventos ingresaran al tesoro de la nación conforme al artículo 1º.

En su artículo 22º declara que es nula toda enajenación que se realice de los bienes que menciona esta ley. Así mismo los artículos 23º, 24º y 25º expresaban que a todos los que violen el cumplimiento de la ley, se les expulsará de la República o se les -- consiganara a la autoridad judicial, según la gravedad de la falta cabe hacer mención que la ley ordenaba que cualquier persona que adquiriera ilegalmente bienes nacionalizados debería de reintegrar los y pagar una multa del 5% sobre su valor.

En síntesis, mediante la ley de Nacionalización, los bienes del clero pasaron al dominio de la nación, exceptuándose los -- destinados al culto, se sufimieron las órdenes monasticas, se derogó el derecho del clero a ser propietario y se declaro la separación de la iglesia y el Estado. Sin embargo lo que sucedió fue -- que el gobierno tomara derechos del clero que en principio le pertenecían, pero quedando solamente en lo que se refiere al grueso -- de la gente un gran propietario y unos pocos pequeños propietarios

que ante los grandes terratenientes sedientos de adquirir todas -- las tierras posibles, estos nada pudieron hacer pues se vió nuevamente el despojo de tierras por la ineficacia de las leyes.

El resultado de estas leyes poco o nada beneficiaron a los indígenas y nuevamente se siguió esperando el anhelado reparto de tierras o en su defecto la indemnización de aquellos que fueron despojados de las suyas.

#### E) RESULTADO DE LAS LEYES AGRARIAS DE LA REFORMA.

Obviamente el resultado de las leyes de la Reforma, no fue el que se pensó en un principio, lo peor de todo consistió en que los resultados de las leyes referidas fueron contrarias a los propósitos de los autores, quienes pensaron que desamortizar las propiedades del clero se crearía la pequeña propiedad y se estimularía el desarrollo en el campo en toda la República, desgraciadamente no fue así, lo que sucedió fue que; las propiedades rusticas y urbanas del clero fueron efectivamente nacionalizadas; las propiedades no fueron a dar a manos de los arrendatarios, si no a las de los denunciantes, en su mayor parte ricos propietarios en territorio, que de esa manera agrandaron sus ranchos y haciendas y por último las tierras comunales y los ejidos fueron en buen número de casos fraccionados, entregando las parcelas a los indígenas en plena propiedad; pero como éstos no estaban preparados por su grado e volutivo para ser propietarios, pronto vendieron sus predios a un precio muy debajo de lo que realmente valian.

En resumen, se fortaleció el latifundismo en México y en consecuencia se llevó a cabo una mayor concentración de la propie-

dad territorial.

En cuanto a la ley de Desamortización diremos que los resultados fueron negativos en cuanto a lo económico, pues no fue la clase popular la que se benefició con la aplicación de la ley, ya que los arrendatarios de las fincas propiedad del clero, tenían -- que pagar un sín fin de gastos de adjudicación, pero más que nada -- señala el Maestro Mendieta y Nuñez " fueron perjuicios morales y -- religiosos los que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización,"[26], pues el clero -- declaraba excomulgados a las personas que obtuvieran los benefi--- cios de la ley, los verdaderos beneficiados fueron los denuncian-- tes que en su mayoría era gente de dinero y la propiedad en manos-- muertas en vez de quedar en efectivos arrendatarios, pasaron a ser propiedad de grandes terratenientes, si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por los arrendatarios, se hubiese formado una pe-- queña propiedad en manos de quien realmente las necesitaba, pero -- como no fue así se desarrolló a la larga el latifundismo que hasta nuestros días subsiste.

También es cierto que si la aplicación de esta ley hubie se sido en forma correcta y no como se llevó a cabo, por la defec-- tuosa titulación de los bienes, como consecuencia de que el clero-- se negó a sujetarse a la misma y por consiguiente también se negó-- a firmar escrituras, aunado a lo anterior el total desconocimiento del indígena a la ley, dió como resultado el despojo de sus tie--- rras por la vía de la venta barata.

En resumen las circunstancias económicas, morales y reli  
26 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. p. 121

giosas, aunado a la rebeldía del clero de firmar escrituras, la -- Ley de Desamortización no tuvo éxito deseado, quienes salieron ganando no fueron los arrendatarios de las fincas, si no grandes capitalistas que veían en la compra de bienes raíces su gran inversión, naciendo así el latifundismo laico, dando un golpe certero a la pequeña propiedad. Estos capitalistas no se fijaron en las circunstancias religiosas y en las amenazas del clero, aprovecharon la oportunidad en su momento y hasta nuestros días son los que detentan las grandes extensiones de tierra. Los Latifundistas.

Pasemos ahora a analizar los resultados de la ley de Nacionalización, diremos en primer lugar que sus efectos fueron primordialmente políticos, en cuanto a la propiedad en nada modificaron lo establecido por la ley de Desamortización. El único resultado fue que el gobierno subrogó en los derechos del clero, el Maestro Raúl Lemus García señala que es indudable que los efectos de esta ley fueron inmediatos en cuanto a lo político, logrando su objetivo en cuanto a los resultados mediatos señala que " nos explican las trascendentales y radicales transformaciones que se operan en la Constitución orgánica del Estado Mexicano, al rescatar su -- plena soberanía, sometiendo a la potestad civil a un poder político tan preponderante como el de la iglesia que con demasiada frecuencia se anteponía a la autoridad civil..." [27]

En resumen la leyes de Reforma desaparecieron la concentración de la propiedad por parte del clero, sin embargo nació en su lugar el latifundismo particular, con una pequeña propiedad débil y reducida como lo fue la del indígena, cultural y económica--

mente incapacitada para poder desarrollarla, como para conservarla.

Las leyes de Reforma no trajeron una mejoría en la situación económica del país, por lo anteriormente dicho líneas arriba políticamente la Ley de Nacionalización fue tajante porque quita a la iglesia el conjunto de bienes que poseía, su trascendencia nos señala el Maestro Angel Caso " es haber logrado esa independencia económica y espiritual removiendo los obstáculos que ahogaban al país." [28]

En nuestro particular punto de vista, efectivamente la situación económica del país siguió igual, como lo manifiesta la historia, los miserables siguieron igual y los ricos se hicieron más ricos. Nació una nueva clase privilegiada, la propiedad comunal y la eclesiástica pasaron a manos de los grandes latifundistas con consecuencias que desencadenaron en la Revolución de 1910 y -- hasta nuestros días a pesar de la evolución de las leyes agrarias -- la situación con respecto de la tierra es aún el problema a resolver.

#### F) NUEVAS LEYES DE COLONIZACION.

Nos avocaremos ahora al estudio de las leyes de Colonización durante los últimos años del siglo XIX inmediatos a las Leyes de Reforma.

##### LEY DE COLONIZACION DEL 31 DE MAYO DE 1845.

Contiene únicamente 2 artículos y el 1º de ellos autoriza al Poder Ejecutivo para practicar una política colonizadora por medio del Estado a través de empresas particulares que en lo sucesivo

28 Caso, Angel. Obra Citada. p. 110

sivo dio origen a las compañías deslindadoras, cuya creación influyó decisivamente en el agravamiento del problema agrario a fines del siglo XIX.

En su artículo 1º fracción II se conceden subvenciones y otras franquicias por familia establecida u otra menor por familia desembarcada en puerto e exige a las empresas garantía para asegurar el cumplimiento del contrato.

En las fracciones III y IV otorga a los colonos la naturalización mexicana y en su caso la ciudadanía, así como gastos de transporte, útiles de labranza y materiales de construcción para sus casas, entre muchos otros privilegios y exige al colono el cumplimiento del contrato conforme al derecho común.

En sus fracciones V,VI,VII instituye comisiones exploradoras encargadas de habitar terrenos baldíos para colonizarlos mediante medición, deslinde, avaluo y descripción.

En sus fracciones VIII y IX autoriza al Ejecutivo para adquirir terrenos colonizables de particulares, cuando estos los soliciten y en su fracción X señala que las colonias gozarán de las prerrogativas señaladas en el término de 10 años.

Esta ley que en lo sucesivo era procurar la inmigración de extranjeros al país bajo condiciones determinadas, es relevante en relación con la cuestión agraria, ya que autoriza al gobierno por medio del Ejecutivo para operar la política colonizadora, a través de compañías deslindadoras, que a la postre despojaron a los campesinos de sus tierras, en otro claro error del gobierno por tratar de resolver el problema agrario, que no hizo otra cosa

más que agravarlo.

Esta ley no obstante que en sus resultados evidenciara - no haber realizado la corriente colonizadora que se deseaba, pero si fue usada para provocar mayores concentraciones de tierra, fue reiterada posteriormente por otra ley en la que se le dio existencia legal a las indecedas compañías Deslindadoras.

LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883. LAS COMPANIAS DESLINDADORAS.

Los gobernantes insistían en pensar en aquellos años que nada sería mejor para el progreso de la agricultura que traer colonos extranjeros a trabajar la tierra con nuevos y más adelantados métodos de cultivo, creían en la existencia de buenos territorios de fértiles tierras que solo esperaban el esfuerzo del hombre para que dieran frutos. Pero las circunstancias de las guerras internas y el hecho de haber sufrido agresiones exteriores de potencias extranjeras, la inmensa mayoría de los mexicanos no había tenido tiempo de estudiar y conocer nuestra realidad respecto de la situación de fertilidad de la tierra unicamente se empeñaron en creer que existían tierras fértiles que podían ser pobladas con extranjeros - que traían métodos mejores para cultivar la tierra. Esto no fue así si no todo lo contrario.

Se dicta la ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883 bajo el gobierno de Manuel Gonzalez y manda deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos de propiedad nacional, para obtener lo necesario para el establecimiento de los colonos, su contenido no difiere mucho de la Ley de Colonización de 1875 y en su capítulo 1º establece que se habilitaran terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, avalúo o fraccionamiento.

En su capítulo 3º faculta al ejecutivo para que a su vez autorice a Compañías Deslindadoras, con el objeto de que practique en los terrenos baldíos las operaciones que antes se mencionan en el capítulo 1º. a su vez en recompensa dada a las Compañías hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización o en su defecto la tercera parte de su valor bajo ciertas restricciones.

El capítulo 2º de la referida ley determina las condiciones para ser considerado como colono y gozar de los beneficios de la ley, así para el colono ser inmigrante extranjero se necesita haber obtenido un certificado del agente consular o de la empresa autorizada por el gobierno, si se trata de residentes en el país deberán obtener la autorización correspondiente de la Secretaría de fomento. Los colonos gozan de exención del servicio Militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales, de derecho de importación de instrumentos de labranza y materiales para la explotación y construcción de la vivienda del colono, también los colonos estaban obligados a cumplir los contratos celebrados con el gobierno Federal y si abandonaban, sin motivo justificado por más de un año los terrenos que les había otorgado antes de terminar de pagarlos, perderían las tierras y el precio que hubieran cubierto (Artículos 11º y 14º).

El artículo 10º establecía que las colonias debían establecerse bajo el régimen municipal.

Mencionamos también que el ejecutivo estaba facultado para ayudar a los colonos inmigrantes con gastos de transporte, manutención gratuita hasta por 15 días y con herramientas, semillas, a

nimales para el trabajo, materiales para la habitación, siendo reembolsables estos últimos en los mismos términos que el valor de los terrenos.

A grandes rasgos estos son los puntos más importantes de esta ley, que tuvieron efecto principalmente a través de las Compañías Deslindadoras, en efecto no señala el Maestro Lucio Mendieta y Nuñez " las Compañías Deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad porque con objeto de deslindar terrenos baldíos llevaron a cabo innumerables despojos, es cierto que en la práctica de los deslindes estaban igualmente afectadas las haciendas, pero el hacendado, dispuso siempre de medios para entrar en composiciones que en muchos casos legislaron los despojos de que fueron víctimas los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes." [29]

Así con las Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, se consolidó el régimen latifundista mexicano a raíz de los despojos de los pequeños propietarios que se adjudicaban para sí o para el gobierno grandes extensiones de tierra, para que con el pretexto de deslindar, valuar y poblar terrenos baldíos, recorrieran toda la República, sin reconocer ni respetar los derechos de propietarios y poseedores de tierra, siendo las víctimas principalmente los indígenas, que ante el abuso y su ignorancia carecían de todo título legítimo para amparar sus propiedades, que tarde o temprano les eran arrebatadas

De 1881 a 1889 las Compañías Deslindadoras, deslindaron cerca de 32 200 000 Hectáreas. De esta cantidad por ley se les adjudicaron sin costo alguno 12 700 000 hectáreas y se les vendieron.

A precios irrisorios 14'800,000 hectáreas o sea se adjudicaron las compañías deslindadoras 27'500,000 hectáreas.

#### LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1863.

Desde la ley de colonización de 1824, esta facultaba a los Estados para disponer de los terrenos baldíos, que se hizo de manera ruinosa, por lo que con la ley de terrenos baldíos del 20 de Julio de 1863, todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia Federal.

Esta ley definió a los terrenos baldíos, como los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedido por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos, pueden ser denunciables como baldíos - los no ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaron su posesión proviniera de autoridad incompetente, y los ocupados por personas incapacitadas para adquirirlos. Este denuncia debería hacerse ante un Juez de Distrito, si no existía oposición se adjudicaba al denunciante, previo el pago de su valor.

Como ya hemos dicho la estrecha relación que existe entre las leyes de Colonización y las de terrenos baldíos y visto su propósito que fué el de procurar la equitativa distribución de la tierra, no podemos menos que decir que la adquisición de baldíos por los particulares, en la práctica nunca se llevaron a cabo, - pues contribuyeron a la decadencia de la propiedad privada y favorecieron el latifundismo, así pues fueron los extranjeros, los hacendados y las Compañías Deslindadoras quienes resultaron los más

beneficiados con dichas leyes.

#### LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 26 DE MARZO DE 1894.

En diferencia de la anterior ley sobre baldíos, se modificaron sus preceptos, pero conservo el espíritu de la de 1863, las reformas más importantes fueron las siguientes:

Dividió los terrenos de la nación en cuatro clases:

- 1.- Terrenos Baldíos.- Aquellos que no habían sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni ce di das por la misma a título oneroso o lucrativo a ind ivid uos o co rp o ra ci o ne s autorizadas para adquirirlas.
- 2.- Demasías.- Terrenos poseidos por particulares con título pri mo rd ial en extensión mayor que la que éste determine, a condición de que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, confundido con la extensión titulada.
- 3.- Excedencias.- Los terrenos poseidos por particulares durante 20 años o más, fuera de los linderos que señala el título pri mo rd ial que tengan, pero colindando con el terreno que este am pare.
- 4.- Nacionales.- Los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y me di dos por condiciones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados o aquellos de nu nci ad os por particulares cuando hubiesen abandonado el de nu nci o o se haya declarado impropedente o desierto este.

En síntesis estas son las reformas que se aprecian en esta nueva ley, que sus efectos lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, como ya mencionamos, solamente contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo el latifundismo ya que la clase indígena no aprovecho, por ignorancia y por la voracidad del extranjero, hacendado y Compañías Deslindadoras que --

fueron como ya lo expusimos en repetidas ocasiones quienes realmente se beneficiaron.

Resumiendo este capítulo del México Independiente diremos que el problema de la cuestión agraria no se resolvió, si no que se agravó aún más, pues muchos indígenas fueron despojados de sus propiedades por los ricos que se convirtieron en los grandes latifundistas de la época, las leyes de Colonización no dieron el resultado que realmente quisieron los gobernantes de la época, pues erróneamente quisieron colonizar tierras con extranjeros, cuando el problema real era la mala distribución de la tierra; el reparto de la tierra para aquellos que realmente les pertenecía por derecho nunca se dio en el México Independiente.

Desde el inicio de la independencia del yugo español y con la nueva orientación que se dio al problema agrario, los caudillos quisieron resolver el problema con las leyes que se expedieron y que en un principio fueron de índole política y tratando de consolidar dicha organización, dejando en un segundo plano el problema de la distribución de la tierra pero no podemos restarle importancia a la legislación que se dio en los primeros años del México Independiente, pues se sentaron las bases y los ideales que posteriormente dieron paso a las leyes de Reforma que en esencia subsisten hasta nuestros días.

El reparto de la tierra una vez consumada la Independencia no se dio, el indígena estaba esperanzado en que la guerra y triunfo de la independencia les restituyera sus tierras que les fueron despojadas en la época de la colonia, pues fueron quienes engrosaron el mayor contingente que luchó en contra de los españo-

les, el planteamiento que hicieron los gobernantes en cuanto al -- problema agrario y como lo hemos dicho en repetidas ocasiones fue equivocado, porque quien realmente se beneficio con las leyes fue el latifundista privado y la Iglesia, que posteriormente este último se le nacionalizo sus bienes por considerar que estancaban el -- libre comercio y acaparaba grandes propiedades, en la mente del go -- bernante unicamente giraba la idea de la colonización y nada más.

La iglesia amortizaba bienes y los acaparaba, lo mismo -- que grandes extensiones de tierra, los bienes en manos muertas, in -- pedían el desarrollo del naci~~ete~~te país Independiente en lo económi -- co, pues no se podían enajenar ni vender las propiedades que la i -- glesia poseía, el erario público tenía necesidad de recursos, la -- economía estaba estancada y con esta clara visión del problema. se dieron a la luz las iniciativas de los gobernantes para el efecto -- de desamortizar los bienes de la iglesia, que en clara rebeldia ja -- más acepto la Ley de Desamortización de sus bienes del 25 de junio de 1856, que era una maniobra de tendencia puramente económica, -- por lo expuesto líneas arriba y que fomento el Partido Liberal de la época para poner en circulación la riqueza, aumentar los ingresos -- públicos para hacer frente a sus deudas y problemas de invasión ex -- tranjera y la más importante quizás en nuestro punto de vista la -- de fraccionar la propiedad que la iglesia caparaba, para ponerla -- al alcance de todos

Hacemos notar que el error de la Ley de Desamortización -- fue el hecho de que dejaba en incapacidad a las corporaciones civi -- les para adquirir o administrar bienes, los pueblos entonces deja -- rían de ser dueños de sus ejidos, desapareciendo así la propiedad -- individual agraria y dando paso al latifundista laico que fue el --

realmente aprovechó el estado de las cosas para apropiarse grandes extensiones de tierra. Lo mismo dejó un claro enfrentamiento del Clero y el Estado que en una decisión de éste último y puramente política, dicta la ley de Nacionalización de los bienes de la Iglesia en donde todos sus bienes pasan al dominio de la Nación, resuperando así el estado de estatus, de integridad e independencia de cualquier índole.

Es nuestro particular punto de vista y recalcando que el problema agrario quizás se agravó más y el despojo continuó, el problema de la distribución de la tierra no se dió y si en cambio nació el Latifundismo Laico, sin embargo no podemos restarle mérito a los hombres que verdaderamente tuvieron inquietudes por los problemas agrarios, que se iniciaron en el México Independiente y que se arrastraban desde la Conquista, para que posteriormente tuviera su resultado al final de la primera etapa, en la manera de pensar de los hombres de la Reforma, quienes promovieron la Desamortización y la Nacionalización de los bienes de la Iglesia, estos hombres esperaban la formación de la propiedad familiar en un claro anhelo del pueblo por tener una propiedad donde trabajar y poder aumentar su índice económico, pero estos actos, que al final de cuentas, sirvieron únicamente para que creciera el Latifundismo Laico, no quita mérito pues el pensamiento y el ideal de estos hombres al querer lo mejor para su pueblo, porque quizás estuvo fuera de su alcance la realización de sus ideales o porque los intereses creados obstaculizaron sus propósitos, a los que quisieron que estos nobles propósitos no se llevaran a cabo se les debe de condenar por su actitud honesta.

Los grandes problemas técnicos, físicos, económicos, cul

turales, políticos y demás que encierran el problema agrario, fueron en parte también otro obstáculo, los intereses creados y el abuso de unos cuantos, no dejaron que avanzara y si que se estancara: la distribución de la tierra, que a finales del siglo XIX y principios del XX y bajo la dictadura de Don Porfirio Díaz, dio lugar a la primera Revolución del siglo XX a raíz del gran descontento de la clase baja y a su situación deplorabile, esperaban que se les distribuyera la tierra que legalmente les pertenecía. En el siguiente capítulo analizaremos el estallido de la Revolución social y en donde ya se vislumbra un mejoramiento en baja escala de la situación del pueblo mexicano.

Poco o quizás nada se legislo en esta etapa de la historia de México, en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios en el buen desempeño de sus funciones, principalmente en materia agraria, consideramos que este aspecto fue un tanto secundario en esta época, pues la gran agitación social interna que se vivía ocupaba el primer plano a resolver, en materia explisitamente agraria no existio una responsabilidad efectiva en la época del México independiente. Aunque si se legisló en materia agraria, no existía un organo que efectivamente castigara los malos manejos de la administración en la distribución de la tierra a manera de ejemplo podemos decir que los grandes despojos de tierra se dieron algunas veces con la complicidad de los Gobernantes, que tenían en algunos casos intereses creados con los grandes latifundistas, en resumen no se castigaba la responsabilidad, porque como ya mencionamos el interés de los hombres estaba en primer lugar en la política y en vencer al contrario, pero creemos que ya en la mente de algunos hombres existía la idea de poner orden y castigar a aquellos que abusaban de sus funciones en beneficio propio o en el de terceros.

Uno de estos hombres fue Don Benito Juárez que dicta el más claro antecedente, que se da respecto de la responsabilidad de los funcionarios, de una manera general en la administración pública, dicta en el año de 1870 la primera ley sobre los delitos de -- los altos funcionarios de la Federación, en un claro ejemplo por -- castigar a aquellos que hacen uso ilícito de su encargo.

## CAPITULO TERCERO

### L A R E V O L U C I O N

En los tiempos de la administración del presidente ---- Porfirio Díaz, la situación del país tanto económica como política, había llegado a un grado insoportable, principalmente en lo que se refería a la situación económica de las clases bajas, se vislumbraba un malestar tan grande entre las clases campesinas que lo anterior fue el sustento para que la oposición hacia el gobierno se -- fortaleciera y empezará una organización que en el fondo era realmente de franco descontento. El malestar tanto en lo económico y - en lo político fue lo que determinó el movimiento revolucionario - encabezado principalmente Don Francisco I. Madero.

Sin embargo, los problemas económicos derivados princi-- palmente de la mala distribución de la riqueza, eran consecuencia de la existencia en ese tiempo de enormes Haciendas en poder de -- unos cuantos que detentaban también grandes extensiones de tierra que fueron quitadas a los campesinos con la expedición de las le - yes agrarias a partir del México Independiente, podemos asegurar - entonces que la causa fundamental del movimiento revolucionario - que transformó al país en casi todos sus aspectos fue ese estado - miserable de la mayoría de la Población Mexicana producto de la -- mala distribución de la tierra.

La Política agraria del Régimen porfirista que en aquel- entoces estribaba en la entrega de considerables extensiones de -- tierra a individuos y empresas extranjeras en la frontera del país que ponía en peligro la integridad del Territorio Nacional, que de por si en la etapa del México Independiente ya había sufrido des -

membraciones. Así esta política del régimen de Porfirio Díaz con -  
traria al país y equivocadas fueron la causa principal del estalla -  
miento del movimiento revolucionario, que a la par tuvo otros facto -  
res principalmente la pobreza en el campo, en efecto la contra -  
dicción de las leyes de desamortización que provocaron despojos a  
los campesinos, la política deslindadora del Régimen de Díaz que -  
acentuó el latifundismo ya existente; aunado a la administración -  
de la justicia que nunca se daba; el Régimen de esclavitud en que -  
se vivía en las haciendas; el ineficiente sistema productivo, etc.,  
provocaron como ya mencionamos el estallamiento social, pero para -  
efecto de nuestra materia, el Sistema agrario imperante, fue una -  
de las causas fundamentales y principales que creemos dió la pauta  
para que se desencadenara el Movimiento social Mexicano.

Iniciando el Movimiento Revolucionario los campesinos en  
grosaron sus filas, viendo en sus líderes la esperanza y la posibi -  
lidad de reivindicar el derecho a sus tierras. Tanto en el Norte -  
como en el Sur del país surgieron brotes de descontento en con -  
tra del dictador Díaz, nos atrevemos a decir que sin las desigual -  
dades en el aspecto agrario, quizás la revolución no hubiera teni -  
do el éxito que tuvo, ante esa profunda desigualdad en el campo --  
mexicano los precursores de la revolución intuyeron que el movi --  
miento armado tendría grandes posibilidades de triunfar, así se --  
puede desprender de las ideas, planes y leyes de los precursores -  
de la revolución como fueron Francisco I. Madero, Emiliano Zapata,  
Venustiano Carranza, Francisco Villa, Pascual Orozco y un sin fin -  
de hombres que conscientes de la situación miserable del pueblo lu -  
charon por mejorarla.

Muchos de los ideales y leyes de estos hombres fueron recogidos por el Constituyente del 17 y que dió posteriormente la -- creación de un sín fin de leyes en materia agraria, basta decir -- que el artículo 27º Constitucional y los reglamentos tienen muchas aportaciones, que se deben al pensamiento e ideas de los precursores de la Revolución, en esos días las ideas revolucionarias se -- propagaban por estos hombres que deseaban un cambio en todos sus - aspectos y que eran acogidos con esperanza por la mayoría del pueblo y especialmnete por la clase campesina.

La situación descrita anteriormente en esta breve introducción a la etapa de la Revolución de México, era para pensarse - lógicamente que el descontento social estallará para el efecto de -- corregir todo el Sistema Jurídico, Polftico, Económico, Social y educativo desde sus cimientos y establecer un régimen de propiedad-justo que beneficiara a las grandes mayorías del pueblo.

Ahora bien la primera gran Revolución del siglo XX que - se inició formalmente el 20 de Noviembre de 1910, transformó todo - un régimen Jurídico, polftico, económico y cultural, dando origen - a un sín fin de leyes de carácter social, en materia agraria se -- dictaron leyes para dotar y restituir a los campesinos de tierra, - estas leyes que se dieron, tuvieron sus precedentes en las Leyes y Planes que se formularon a principios del siglo. En el presente capítulo analizaremos en forma consisa las principales leyes que en - materia agraria se dieron en el principio del siglo XX, que poste - riormente dieron pauta a la principal ley de nuestro país, la Constitución, en donde uno de los principales artículos, el 27º Constitucional sienta las bases de un orden jurídico en materia agraria-

que es considerada de corte social y que levanta polémicas por su avanzada técnica, aún a nivel internacional. Mencionamos a manera de información, que escritores extranjeros de reconocida autoridad que han comentado las Constituciones vigentes de algunos países y la nuestra, reconocen a México la gloria de haber puesto en su --- Constitución, antes de que las pusieran otras naciones, las disposiciones de los artículos 27º y 123º como bases fundamentales de la Economía Nacional.

Como ya mencionamos y sin temor a equivocarnos, el artículo 27º Constitucional, sienta las bases para una reglamentación agraria de alto contenido social, como lo veremos en el estudio de las leyes agrarias que se derivan de la interpretación del citado artículo, que con el tiempo se van perfeccionando hasta llegar a los primeros Códigos Agrarios, que engloban la interpretación jurídica agraria del pensamiento del Constituyente del 17 y que significa también la base donde descanza todo el régimen de propiedad territorial mexicano.

Posteriormente a la expedición de los tres Códigos Agrarios. llegamos a nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria en donde están contemplados todos los aspectos del régimen de propiedad territorial de México, únicamente nos ocuparemos por ser materia del presente trabajo el aspecto de la responsabilidad de los Gobernadores en materia agraria.

Como ya mencionamos y para los efectos de este trabajo mencionaremos es este capítulo muy brevemente, por ser tema amplio del siguiente capítulo, las primeras disposiciones que en materia-

de responsabilidad se dan en este período, mencionaremos entonces el Decreto del 22 de noviembre de 1921 y la Ley de Ejidos, en donde se apuntan por primera vez disposiciones sobre responsabilidad agraria, aunque ya en la época de la Independencia se engloba y se habla de responsabilidad de funcionarios federales. Nunca después se especifico la responsabilidad en materia agraria, si no hasta las leyes mencionadas con anterioridad. En la Ley Bassols se definía la responsabilidad de manera categórica y en las leyes posteriores se les menciona con menos energía, el tres de Septiembre de 1932 se expidió una ley especial sobre responsabilidad de funcionarios en materia agraria, mencionaremos también la reglamentación al respecto, contenida en los Códigos agrarios, haciéndolo de una manera general y como precedente del capítulo posterior.

Es indudable entonces la importancia que reviste el estudio de esta etapa de México en materia agraria con todos sus elementos y problemas, pues lo que es más, de la tierra se obtiene directamente o indirectamente todos los elementos para los satisfactores del hombre.

#### A) PRECURSORES.

Porfirio Díaz llega al poder utilizando la Bandera de la " No Reelección " sube al poder derrocando a Sebastian Lerdo de Tejada, que había sustituido al fallecido Benito Juárez, irónicamente el General Díaz dura en el poder más de 30 años. La miseria en que vivían los hombres del campo y el terror impuesto trajo como consecuencia que los campesinos se sublevaran una y otra vez, lo mismo en Temochic, Chihuahua en 1892, en Papantla, Veracruz en-

1895, en Acayucan, Veracruz en 1906, en Viesca, Coahuila en 1908 - pero no solamente los levantamientos que anunciaban la Revolución- ocurrieron en el campo, si no que también los obreros se sublevaron.

Desde principios del año de 1906 comenzó la agitación obrera, Lázaro Gutiérrez de Lara que sostenía relaciones epistolares con Ricardo Flores Magón, enemigo acérrimo de Don Porfirio -- Díaz organizó el " Club Liberal de Cananea ", que no sólo sostenía ideas políticas opuestas al gobierno, si no también principios de transformación nacional, de onda transformación tendiente a mejorar las condiciones económicas y culturales del pueblo de Mexico-- no".[30]

Así mismo en ese año y bajo la condición imperante de la clase obrera se organiza el " Gran Círculo de obreros Libres ", -- que promueve las huelgas de Atlixco, Puebla y Veracruz, culminando con la de Río Blanco en 1907, en donde 20 000 obreros se fueron a la huelga. El 8 de enero de 1907 Rafael Moreno y Manuel Juárez, -- presidente y secretario respectivamente, fueron fusilados frente a los escombros de la tienda de raya de Río Blanco.

El 1º de junio de 1906, los mineros del norte de Sonora-- se lanzaron a la primera gran huelga anunciadora de la Revolución-- los mineros del Cobre del Mineral de Cananea, se declararon en huelga, exigían la destitución de un mayordomo, un salario mínimo de 5 pesos por 8 horas de trabajo y que se ocupara un 75 % de personal mexicano y un 25 % extranjero, sus principales dirigentes fueron Manuel M. Dieguez, Lázaro Gutiérrez y Lara, Esteban Baca ----  
30 Silva Hersog, Jesus. Obra Citada. p. 52

Calderón, el ~~que~~ Huitemea y Francisco M. Ibarra, todos fueron reprimidos y derrotados y sus principales dirigentes Esteban Baca -- Calderón y Manuel M. Dieguez, fueron condenados a 15 años de prisión, donde después la Revolución los libero.

A principios del siglo, el 7 de agosto de 1900, los hermanos Flores Magón y Antonio Horcasitas fundan el periódico " regeneración ", que de alguna u otra manera forman conciencia entre el pueblo en contra de la Dictadura de Díaz.

En los últimos años del sigloXIX y principios del XX comienza la agitación política, algunos intelectuales dieron los primeros pasos para atacar la Dictadura, el 5 de febrero de 1901 el ingeniero Camilo Arriaga organiza en San Luis Potosí los " Clubes-Liberales," entre los cuales figuraban Camilo Arriaga, Ricardo --- Flores Magón, Lic. Benito Garza, Enrique Flores Magón, Antonio --- Díaz Soto y Gamma, Librado Rivera, Lic. Diodoro Estalla, Antonio-- de la Fuente y Francisco Naranjo.

El 1º de julio de 1906 nace el Partido Liberal y lanza su Manifiesto a la Nación, en el cual participan los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera, Antonio I. Villareal, --- Rosalio Bustamante y Manuel Sarabia. El programa " Manifiesto a la Nación " estaba lleno de ideas renovadoras de índole política, social y económica, pero para los efectos de nuestra materia lo único que nos interesa será lo que se refiere a la cuestión agraria.

Tierras. " los dueños de las tierras estan obligados a - hacer productivas todas las que poseen; cualquier extensión de terreno que el poseedor deja improductiva la recobrará el Estado y -

la empleará conforme a los artículos siguientes:

35º.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagandoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

36º.- El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas, se fijará la extensión máxima de terrenos que el estado pueda ceder a una persona.

37º.- Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de la tierra, si no también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y y rendimibles a plazos."

Seis meses después de la primera gran huelga de Cananea estalla la segunda, que anunciaba el ocaso de la dictadura en 1907 los obreros textiles de Río Blanco se Fueron a la Huelga, que fue apoyada por obreros de Puebla y donde el dictador Díaz daba a conocer un laudo, que era contrario a los intereses de los obreros. -- los obreros el día que se Tendrían que abrir las puertas de la fábrica impedirón el paso a todo aquel que quisiera entrar, hubo un muerto y fueron reprimidos los obreros y como ya mencionamos anteriormente fueron fusilados Rafael Moreno Y Manuel Juárez, Presidente y Secretario respectivamente del Gran Círculo de Obreros Libres en Veracruz, " las grandes huelgas de Cananea y Río Blanco influyeron en la radicalización del Magonismo. Mostraron a las masas definitivamente que hasta para arrancar los derechos más elementales, - había que derribar a la dictadura con las armas, fueron un centro-

de atención para importantes sectores campesinos en todo el -----  
país." [31]

En septiembre de 1906 un grupo de Magonistas que era liderado por Juan José Arredondo, ataca la Plaza de Jiménez, Coahuila el 30 de septiembre del mismo año es atacada la Plaza de Acayucan Veracruz por los campesinos de la región que fueron despojados de sus tierras por una compañía Petrolera, éstos eran encabezados por Hilario C. Salas y Santana Rodríguez Palafox. En abril de 1909 el pueblo de Velardeña Durango se amotina, siendo fusilados sus dirigentes y así todos los levantamientos fueron sofocados por las fuerzas del gobierno e hicieron numerosas aprehensiones.

En la ciudad de Puebla el 18 de noviembre de 1910, los hermanos Aquiles Serdán, Máximo y Carmen Serdán con un grupo de revolucionarios se levantan en armas, pero son cercados por la policía del Estado y soldados, que a fin de cuentas arrazan con los mismos y al día siguiente fusilan a Aquiles Serdán.

Para 1908 se organizó el Partido Democrático con ideologías no muy contrarias al Régimen de Díaz, la mayor parte de los fundadores eran profesionistas e intelectuales de prestigio reconocido en la nación, se manifestaban en que el voto debería de ser secreto para elegir a los Gobernantes y entre sus principales dirigentes de dicho partido podemos señalar a Toribio Esquivel Obregón Jesús Urueta, Benito Juárez Maza, José Peón del Valle, Juan Sánchez Azcona, Heriberto Barrón y Joaquín Bareda Mc Gregor, lanzaron su manifiesto que por el estilo era elocuente y claro; la crítica al

31 Gilly, Adolfo. La Revolución Inconclusa (México, 1910-1930, una guerra campesina por la tierra y el poder) Ediciones el Caballito. México, 1978, Decima edición p.44

régimen apenas se insinuaba, según los que redactaron el manifiesto del Partido democrático, no había en México respeto a la vida, ni a la libertad; no estaban realmente en vigor la Constitución de 1857, ni las leyes de Reforma, todo lo dicho era indiscutible, pero dicho partido pronto quedó desintegrado por carecer de una ideología bien definida.

El 19 de mayo de 1909 se funda el Centro Antirreeleccionista de México, su principal dirigente fue Francisco I. Madero, -- Lic. Emilio Vázquez Gómez, Ingeniero Alfredo Robles Domínguez, Lic. Luis Cabrera, Lic. Aquiles Elorduy, filomeno Mata, Ingeniero - - - Patricio Legua, Lic. Felix F. Palavicini, Roque Estrada y el Ingeniero Patricio Muy, su actitud desde luego fue de oposición al régimen Porfirista. La gente pensó que esto era temerario, inoportuno y sin sentido de acción de estos hombres precursores del Antirreeleccionismo y de la renovación de los sistemas de gobierno. El 15 de abril de 1910 se reunía la Asamblea Nacional Antirreeleccionista con delegados de todo el país de donde resultó la terna para las elecciones de Presidente y Vicepresidente, la compuesta por Madero Vázquez Gómez que presentaron su programa de gobierno, siendo el de la no reelección, uno de los más importantes postulados del programa de gobierno.

La carrera electoral estaba en su punto máximo, la planilla de Porfirio Díaz y Ramón Corral, así como la de Madero-Vázquez Gómez hacían proselitismo, obviamente se inician los trabajos para el fraude electoral en favor de los primeros. Madero es aprehendido en Monterrey y acusado de connato de rebelión y ultraje a las autoridades. El 22 de junio se realizan las elecciones primarias y el

10 de julio las secundarias en donde resulta "triunfador" la plani-  
lla Díaz-Ramón Corral. El 6 de octubre de 1910 Madero se fuga y --  
proclama el Plan de San Luis, en cuya redacción es auxiliado por -  
Juan Sánchez Azcona, Federico González Garza, Enrique Borges - - -  
Moguel y Roque Estrada, dicho plan declara nulas las elecciones y -  
desconoce al Gobierno de Don Porfirio Díaz.

Por otra parte en el norte del país, los precursores de-  
la Revolución se concentraban principalmente en Chihuahua, éstos -  
fueron Francisco Villa, Pascual Orozco y otros más que organizaron  
los primeros levantamientos con campesinos, que en las primeras --  
acciones guerrilleras infringieron sendas derrotas a los destaca -  
mentos militares enviados a sofocarlos.

En el sur no podemos dejar de mencionar a Emiliano - - -  
Zapata como uno de los principales precursores de la Gesta Revolu-  
cionaria que con su famoso Plan de Ayala, sienta las bases de una-  
política agraria que después se convertiría en base para las nue--  
vas leyes agrarias posrevolucionarias, para los efectos de nuestro  
estudio contiene esencialmente requerimientos de los campesinos y  
apunta fundamentalmente soluciones al problema agrario. Los princí-  
pales ideólogos del Plan de Ayala fueron entre otros Otilio - - --  
Montaño, Gildardo Magaña y Antonio Díaz Soto y Gama, en este plan  
políticamente se desconoce como Presidente a Francisco I. Madero -  
por considerar que no había cumplido con el anhelo de repartir - -  
tierras.

Otro de los connotados precursores de la Revolución fué-  
Don Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constituciona- -

lista que es nombrado interinamente Jefe del Ejecutivo y que convoca a elecciones generales posteriormente.

Muchos otros hombres que no fueron conocidos se suman a la lista de los precursores de la Revolución, a éstos hombres debemos el cambio que sufrió México después de consolidada la Revolución, los ideales de estos hombres surgen desde lo más hondo de un sentimiento de justicia social, que en aquel entonces era requerido por la mayoría del pueblo oprimido por el régimen de Porfirio Díaz; muchos de ellos dieron sus vidas por los ideales que pregocaban.

En materia agraria el pensamiento e ideal de estos hombres se plasma en la Constitución de 1917, la justicia social que invocaban dió sus frutos al ver nacer dentro de la Constitución el artículo 27, que plasma ampliamente el régimen de la propiedad y la restitución y dotación de la tierra para aquellos que tienen derecho a ella. Así muchos de los pensamientos e ideales de estos hombres quedan escritos en la Carta Magna y son el más claro antecedente de nuestras actuales leyes agrarias. Cabe únicamente decir que los precursores de la Revolución tenían un amplio sentido de la justicia hacia sus conciudadanos, fué así que con el estallamiento revolucionario se dieron cambios políticos, económicos, culturales y sobre todo sociales que hoy hasta nuestros días sino perfectas, si nos mantienen en relativa paz.

#### B) LEYES EN MATERIA AGRARIA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Durante el inicio del siglo seguían vigentes las leyes -

que en materia agraria se habian dictado a principios del México Independiente, la Reforma y las Leyes de terrenos baldios de la -- última etapa del siglo XIX, pero tales leyes y su aplicación fomen-- taban aún más el despojo de las tierras a los campesinos, lo ante-- rior se consideró en el pensamiento y en los ideales de los hom-- bres que redactaron planes y leyes en materia agraria para resti-- tuir y dotar de una u otra manera de tierra a aquéllos que realmen-- te la necesitaban, así en el principio de este siglo se dictan -- varias leyes y planes para el prof~~o~~posito anterior, que posteriormen-- te se plasmarían en nuestra Carta Magna y muy especial en el -- artículo 27 de dicho ordenamiento, hasta llegar a nuestra actual -- Ley Federal de la Reforma Agraria; veamos algunas de estas leyes y planes.

#### PLAN DE SAN LUIS POTOSI

Este plan fué promulgado por Don Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910, la mayoría de los autores consideran a este plan como inminentemente político por su contenido, sin embargo -- para el efecto de nuestro trabajo, nos interesa únicamente el -- artículo tercero, en su párrafo tercero; claro sin dejar de mencio-- nar que dicho plan declara nulas las elecciones de presidente, -- vicepresidente; magistrados de la Suprema Corte de Justicia, dipu-- tados y senadores y en su artículo cuarto la declaración importan-- te de la "No reelección".

El artículo tercero en su párrafo tercero del citado -- plan expresa: "Abusando de la Ley de terrenos baldios numerosos -- pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despoja-- dos de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento --

o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaran también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de -- aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo. [32]

Pensamos sin embargo que a Don Francisco I. Madero únicamente le importaba el aspecto democrático, descuidando el aspecto social. Consideraba Madero que resuelto el problema de la democracia, todos los demás problemas irían resolviéndose por sí mismos.- Este párrafo del artículo tercero fué el que influyó de manera decisiva para que los campesinos se sumaran a los levantamientos armados. La Doctora Martha Chávez Padrón comentando el artículo tercero del plan apunta que "desde el punto de vista técnico parece imposible la restitución de tierras se logrará realizar de acuerdo con el citado precepto, que habló de expropiación, sino de restitución sujetando los fallos anteriores a una nueva revisión, pero ante los mismos tribunales y de acuerdo con las leyes anteriores, en cuyo caso sostenían aún la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos" [33]

32 Fabila, Manuel. Obra citada. Pags. 209 y 210

33 Chávez Padrón, Martha. Obra citada Pag. 288

Consideramos acertado el apunte de la Doctora Chávez - - Padrón pues únicamente se habla de restitución, pero lo más interesante y quizás contradictorio es que se exigiera esa restitución - con las mismas leyes y autoridades que anteriormente habían despojado a los indígenas.

Francisco I. Madero no tuvo una visión amplia del problema al hacer las declaraciones a la prensa el 27 de Junio de 1912, - una vez ya siendo Presidente de la República y sobre todo no tuvo una visión amplia del problema agrario, insistía en que abogando - como siempre lo hizo por la pequeña propiedad, jamás consideró - justo depajar a ningún terrateniente. Nos preguntamos entonces si realmente fué justo que los terratenientes despojaran a los campesinos de sus tierras, como lo habían hecho con anterioridad y como lo seguían haciendo en esa época.

Vemos pues que Francisco I. Madero no consideró el aspecto agrario en su plan de trabajo como gobernante. Con la firma del Convenio de Ciudad Juárez se comprometía al licenciamiento de las tropas, sin pensar que no debía hacerlo porque aún había muchos anhelos de contenido social por realizar y ésto no iba a -- hacerlo el Ejército Federal, Madero quizás en el fondo era contrario a las ideas agraristas, sin embargo se formularon varios proyectos en esa época en materia agraria y quizás el error de éste - fué que dejó en manos de conservadores la solución del importante problema agrario, quienes precisamente estaban interesados en no - resolverlo.

Surgen entonces las divergencias entre Madero y Zapata;-

éste último que se había unido y adherido al Plan de San Luis por-considerarlo justo a las peticiones del pueblo, pero Madero le interesaba únicamente lo político, dejando a un lado el aspecto económico y el problema de la tierra, Zapata entonces promulga el - - Plan de Ayala en donde se sintetizan las ideas y demandas: en especial en materia agraria, el cuál analizaremos a continuación.

#### PLAN DE AYALA

Fruto de las aspiraciones agrarias del pueblo, este plan se promulga el 28 de Noviembre de 1911, los principales ideólogos y consejeros fueron el Profesor Otilio Montaña, el General Gildardo Magaña y el Lic. Antonio Díaz Soto y Gama, se nota de una manera particular el pensamiento y los sentimientos de los hombres - del campo, respecto de la cuestión agraria.

El documento denuncia que Madero abandonó la Revolución y que se ha aliado con los elementos del Porfirismo, anulando las promesas hechas en el Plan de San Luis, en consecuencia declara --traidor a la Revolución a Francisco I. Madero desconociéndolo como Jefe de la Revolución y como Presidente de la República, llamando a su derrocamiento luego de declarar que la Junta Revolucionaria-- "no admitiría transacciones ni componendas políticas hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y Don Francisco I. Madero".

En el aspecto político se desconoce como Jefe de la Revolución a Francisco I. Madero y también como presidente; reconoce - como Jefe de la Revolución al General Pascual Orozco y en su defecto al General Emiliano Zapata. En materia agraria el citado --

plan expresa:

Artículo 6.- Como parte adicional del plan que invocamos hacemos constar, que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deduciran ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

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

Artículo 8º .- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizaran sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corres-

pondan, se destinaran para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del -- presente plan." [34]

Por lo anterior expuesto consideramos la importancia de la promulgación de este Plan en la vida política y social y tam-- bién en nuestra estructura jurídica, lo cierto es que este Plan de Ayala " simboliza el grito de conciencia nacional, que señalaba co-- mo urgente e inaplazable la solución del problema agrario de tie-- rras en México; y el hecho confirmado por la historia de los años-- siguientes de que la República no tendría paz hasta que no se sen-- taran las bases legales para resolver el problema de la tenencia - de la tierra." [35]

Al respecto de dicho Plan el Maestro Angel Caso y Antonio Ibarrola, distan del criterio de los demás estudiosos del derecho-- agrario al considerar que " el Plan de Ayala, es posiblemente, el-- Plan Revolucionario más conocido; se le ha dado una amplia difu-- sión. Pero también es seguramente del que se ha hecho una apología que, en nuestro concepto no merece. Se ha dicho de el que es un --- Plan Agrario; sin embargo, el propósito de Emiliano Zapata, no fue un propósito pura y simplemente agrario cuando en Ayala hicieron - su Plan; fue, como todos los Planes Revolucionarios que hasta aquí hemos visto, hecha excepción del de Texcoco, fundamentalmente polí-- tico. La cuestión agraria, en el plan de Ayala, se ve como acceso-- ria aún cuando estas palabras parezcan increíbles..." [36]

En nuestro punto de vista el Plan en su articulado si es

34 Fabila, Manuel. Obra Citada. pags 215 y 216

35 Chávez Padrón, Martha. Obra Ciatada. pgs.. 292 y 293

36 Caso, Angel. Obra Citada p. 133 e Ibarrola, Antonio. Obra Citada p.164

mayormente agrario, las reivindicaciones del campesinado quedan -- plasmandas en dicho Plan, son acogidas ya más técnicamente en las posteriores Leyes Agrarias y constituye importante antecedente del artículo 27º Constitucional. El párrafo 3º y las fracciones -- VII, VIII, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII y XVIII sancionan los postu-- lados esenciales del pensamiento agrario de la Revolución del Sur.

PLAN DE VERACRUZ ( ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE ).

Este Plan se expide el 12 de diciembre de 1914 por Don - Venustiano Carranza, Primer Jefe Constitucionalista y que adiciona el Plan de Guadalupe, que era meramente político y no consideraba reformas sociales ni mucho menos la cuestión agraria. Las adicio-- nes más importantes en materia agraria las encontramos en el artículo 2º y 3º. En resumen el artículo 2º expresa que se expidan y - se pongan en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposicio-- nes y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades eco-- nómicas, sociales y políticas del país, exceptuando las reformas - que la opinión, exige como indispensable para establecer el régi-- men que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí y en con-- creto que se dictaran leyes agrarias que favorezcan la formación - de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyen-- do a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, - mejorando así la condición del peón rural.

En su artículo 3º expresaba que " para poder continuar - la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se - refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución, queda ex-- presamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Consti-- tucionalista y dirigir las operaciones de las campañas; para nom--

brar a los Gobernadores y comandantes militares de los estados y -  
removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causas de  
utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras,-  
fundación de pueblos y demás servicios públicos..”

Este Plan y el compromiso contraído por Don Venustiano -  
Carranza, habría de dar al país la primera ley Agraria donde ya se  
sientan las bases, aunque técnicas, para el reparto masivo de las-  
tierras.

#### LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Con fundamento en las adiciones al Plan de Guadalupe, Don  
Venustiano Carranza, encargó a Don Luis Cabrera un proyecto de ley  
que sería conocido posteriormente como decreto del 6 de enero de -  
1915. Comentando la exposición de motivos el Maestro Medieta y Nu-  
ñez señala que " sintetiza la historia del problema agrario en Mé-  
xico, señalando entre las causas de malestar y descontento de las-  
poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad co-  
munal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno  
colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indige-  
nas..."[36] Así mismo se relata una breve historia de los actos y  
leyes por medio de los cuales se lleva a cabo el despojo, se hace  
incapie al artículo 27º Constitucional de 1857 en que negaba a los  
pueblos indígenas, la capacidad legal para obtener y administrar -  
bienes raíces y por esa razón carecieran de personalidad Jurídica-  
todo lo anterior era para restituir por justicia y de dotar por ne-  
cesidad tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas. Vea  
mos los artículos más importantes de esta ley.

El artículo 1º declara nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos, contra los mandamientos de la Ley de 25 de junio de 1856, también declara nulas, las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876 y de los apeos y deslindes practicados durante ese periodo, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

En el artículo 2º se expresaba, que si los vecinos querían que se nulificara una división o un reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran. En los dos artículos anteriores vemos que se fundan las acciones de restitución.

El artículo 3º de dicha ley, establece que los pueblos, que necesitándolos carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución, por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados, pueden obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto del que se encuentre inmediatamente colindante en los pueblos interesados. Los artículos 4º y 12º fijan cuales son las autoridades para resolver los asuntos a los que la ley se refiere.

Esta ley, por su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27º de la Constitución de 1917, hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma dicho artículo y queda abrogada, pero sus disposiciones --

más importantes quedaron plasmadas posteriormente en el artículo - 27º Constitucional.

Considerando el carácter provisional de las dotaciones - y las restituciones y como uno de los defectos de la ley era que - dejaba en situación incierta a los pueblos y hacendados, por decreto de 19 de septiembre de 1916 se reformó la ley modificando los - artículos 7º, 8º y 9º, en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, al efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna en definitiva, si n que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

La segunda reforma que sufrió dicha ley fue el 3 de diciembre de 1931, en la cual se modifica el artículo 10º en el sentido de que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictara no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario , ni el extraordinario del amparo por último al reformarse el artículo 27º Constitucional, queda abrogada dicha ley, por no considerarla ya Ley Constitucional.

La importancia de la ley del 6 de enero de 1915, radicaen que fue la primera ley agraria del país y clave para nuestra agtual Ley de la Reforma Agraria, pues se fue creando y perfeccionando con los problemas reales de los campesinos, asimilando tambiénexperiencias para perfeccionar en un futuro leyes agrarias más justas para los campesinos en el régimen de propiedad. Al respecto el Maestro Raúl Lemus García apunta que " en este aspecto encontramos gran similitud con la forma en que van surgiendo y perfeccionándo

se las Normas Jurídicas Romanas en su época de mayor florecimiento con apego en las experiencias vividas por el pueblo." [37]

#### LEY AGRARIA DEL VILLISMO

Cuatro meses después de la ley del 6 de enero de 1915, - el General Francisco Villa, expide la Ley General Agraria que consta de 20 artículos que de manera general veremos enseguida; Expresaba la citada ley que se efectuaría el fraccionamiento de la tifundios, expropiando y pagando indemnización; a cada entidad federativa se le daría facultad para fijar la extensión máxima que de debía tener la propiedad; las tierras se repartirían a título oneroso, dándose al indígena hasta 25 hectáreas y a los no indígenas la tierra que garantizaran cultivar. Esta Ley Villista que no alcanzó a tener fuerza legal por la derrota de Villa, no deja de ser importante por la ideología y el pensamiento expresado en su capitulado, que tiempo después sería incorporado por el Constituyente del 17 en el texto original del artículo 27°. Nos muestra la necesidad de proteger la propiedad de los indígenas que hasta ese momento y por la lucha de facciones, aún no veían nada claro con respecto de la distribución de la tierra, sin embargo ya se vislumbraba una pronta solución a sus demandas, que en parte fructificaron des pues de la promulgación de la Constitución de 1917, específicamente en el artículo 27°.

#### LEY AGRARIA DE LA CONVENCION DE AGUASCALIENTES.

Esta ley en donde se conjuran las bases del Plan de Ayala y la Ley Agraria Villista, fue promulgada el 25 de octubre de 1915 y sus principales ideólogos fueron Manuel Palafox, Otilio E.-37 Lemus García, Raúl. Obra Citada p. 192

Montaño, Luis Zubiera, Genaro Amezcua, Miguel Mendoza. Consta de 35 artículos que por su importancia en la cuestión agraria veremos enseguida:

El Artículo 1º .- Ordena se restituyan a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados. Los pueblos, rancherías y comunidades de la república tienen plena capacidad para poseer y administrar terrenos de común repartimiento y ejidos.(Artículo 3º).

El Artículo 4º crea la pequeña propiedad en "el derecho indiscutible que asiste a todo Mexicano para poseer y cultivar una extensión de terrenos cuyos productos permitan cubrir sus necesidades y los de su familia".

El Artículo 6º declara propiedad comunal, los predios rústicos de los enemigos de la Revolución.

El Artículo 9º crea los "Tribunales Especiales de Tierras" para impartir justicia agraria. Así mismo el artículo 14º señala que los terrenos comunales de los pueblos y la pequeña propiedad "no sean enajenables ni pueden gravarse en forma alguna".

Se declara propiedad de la nación a todos los montes, los que serán explotados por los pueblos cuya jurisdicción correspondan, empleando para ello el sistema comunal (Artículo 19º). El artículo crea el Banco Agrícola Mexicano y el artículo 22º autoriza al Ministro de Agricultura y Colonización, para confiscar o nacionalizar las fincas urbanas, obras materiales de las fincas nacionales o expropiadas a fábricas de cualquier género, incluyen-

do los muebles, maquinarias y todos los objetos que contengan.

El Artículo 28º faculta a los propietarios de 2 o más -- lotes para unirse y formar sociedades cooperativas, con el objeto de explotar sus propiedades o vender en común los productos obtenidos y el artículo 32º nacionaliza todas las aguas de la República Mexicana.

Como vemos en ésta y en las demás leyes se puede tener -- una idea de la formación de la legislación de la Reforma Agraria y de la Constitución de 1917, en donde se plasman todos los ideales y pensamientos de las leyes a principio del siglo XX.

#### LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL ARTICULO 27º CONSTITUCIONAL.

Una vez triunfante la Revolución Constitucionalista, se convoca el 14 de Septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, -- que formalmente queda instalado el 1º de Diciembre de 1916. Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista -- encargado del Poder Ejecutivo envía un proyecto de reformas a la -- Constitución, al Congreso constituyente, las cuales no convencen -- a todos los diputados y surgen entonces los grandes debates para -- reformar dicho proyecto. Así nace la Constitución Política de -- 1917 que contiene principios supremos que rigen la organización -- del Estado Mexicano, las relaciones de los súbditos con los gobernantes y las bases para resolver las cuestiones fundamentales del país por su alto contenido social; la Constitución de 1917 nos señala el Maestro Lemus García "tiene como antecedente directo e inmediato, la Revolución Mexicana que fué el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. La Revolución surge como lógica -- reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de

más de 30 años del General Porfirio Díaz, y aún cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "Sufragio efectivo, No reelección", -- sin embargo fueron precisamente, condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que -- vivía el pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que habitaba en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, las que determinaron el mayor contingente a la causa de -- la Revolución." [38]

Fruto de los postulados de los planes de la Revolución -- los encontramos como norma fundamental en la Constitución, así las ideas de los hombres de la Revolución, quedan plasmados en sus -- proyectos y en sus exposiciones de motivos, lo cual. daría la expedición de la norma fundamental de nuestro país.

Sin duda uno de los artículos de mayor importancia para nuestro estudio, (aunque todos resultan importantes), lo constituye el artículo 27º, base y punto fundamental que considera el problema agrario en todos sus aspectos, sobre todo en la redistribución del suelo agrario y el futuro equilibrio de la propiedad rústica, trataremos únicamente en este trabajo el que se refiere a la distribución de la tierra;

Establece su primer párrafo que "la propiedad de las -- tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los par-

ticulares, constituyendo la propiedad privada." Este párrafo contiene el principio declarativo que confirma la soberanía del Estado sobre su territorio.

En su segundo párrafo establece "que las expropiaciones sólo podran hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Uno de los párrafos más importantes y trascendentales -- del artículo 27º, sin lugar a dudas es el que se refiere a que -- "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así -- como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los -- elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de -- su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el -- mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y -- urbana. En consecuencia se dictaran las medidas necesarias para -- ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de -- población, para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y -- explotación colectiva de los ejidos y comunidades para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación para la creación de nuevos Centros de Población Agrícola con tierras y aguas -- que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y -- para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños--

que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. " A este respecto mencionamos el punto de vista -- del maestro Lemus García que nos dice que "tres importantes facultades en favor del estado, otorga originalmente el párrafo tercero: una, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, -- afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. "[39]

Sin mayor comentario consideramos que la parte medular de la cuestión agraria y fruto de los anhelos de los revolucionarios fueron las anteriores disposiciones que nos señala el maestro Lemus las demás disposiciones del artículo 27º son causa inmediata y directa de lo que establece el párrafo que antecede.

Así la Constitución de 1917 enmarca el ideal de la Revolución y el anhelo de los desprotegidos, " la Constitución de la República de 5 de febrero de 1917, recogió las ideas que costaron más de un millón de muertes al país, y en su artículo 27º estableció los lineamientos que sustentaron el nuevo ordenamiento agrario

39 Lemus García Raul. obra citada , pág. 241

de México en él se instituyeron la coexistencia de la propiedad -- particular y la propiedad social representada por ejidos y comunidades; la dotación y restitución de bosques, tierras y aguas; la desaparición del latifundio, y la protección al sector campesino, entre otros aspectos, todo dentro de un espíritu de democracia plena. " [40]

### C) REGLAMENTACION AGRARIA POSTREVOLUCIONARIA

Con la creación de la Comisión Nacional Agraria, creada por la Ley del 6 de enero de 1915, dicha comisión expidió una serie de circulares conforme se iban presentando problemas en la interpretación de la ley que en ocasiones resultaban contradictorias el cambio de criterios de funcionarios y la dificultad de consultar y coordinar en un momento dado las disposiciones, dieron como resultado que el gobierno expidiera la reglamentación agraria para el efecto de que en los ordenamientos legales se interpretaran las disposiciones de la citada ley. Veremos en este inciso cuales fueron esas leyes que se dictaron una vez que se instituyó el Gobierno Constitucionalista y se promulgó la Constitución General.

#### LEY DE EJIDOS DEL 28 de diciembre de 1920

Debido al sistema caótico de expedir circulares por la Comisión Agraria Nacional, que a veces eran contradictorias, el General Alvaro Obregón, expide la primera Ley Agraria. La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, veamos brevemente su contenido

40 Ruiz Massieu, Mario. Derecho agrario revolucionario. ( Bases para su estudio. UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas México, 1987, primera edición pág. 20

que consta de 42 artículos y 9 transitorios.

Respecto de la capacidad jurídica esta ley dice que para obtener tierras, tienen capacidad tanto por dotación como por restitución en la República, los pueblos; las congregaciones; las comunidades y los demás núcleos de población de que trata esta ley.

Respecto de la capacidad individual el artículo 3º habla de vecinos, jefes de familia, concepto aplicado por igual a varones y mujeres.

El artículo 13º establece que la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, explicando la extensión de los ejidos, expresando que el mínimo de tierras de una dotación será tal que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio de la localidad; para hacer esta determinación a toda solicitud deberían de acompañarse varios datos, sobre salarios, precios de artículos de consumo, etc. ( arts. 7º y 34º fracción 11, inciso d ). Al respecto señala el maestro Lucio Mendieta y Nuñez que la "elasticidad de este precepto favoreció la irregular aplicación de la ley, pues aún 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 ha 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." [41]

Para que procediera la restitución debería de probarse y acompañarse los documentos en que se fundara el derecho ( artículo 41 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra citada pág. 205

22º fracción I inciso A ) y ( artículo 34º, fracción IV ), el artículo 39º y siguientes señalaba, que en forma provisional se establecía el disfrute en comunidad de las tierras y la administración de las mismas por una junta de aprovechamiento de ejidos, mientras se expedía la ley que determinara la forma de hacer el reparto de tierras.

En cuanto a las autoridades agrarias el artículo 20 señalaba que continuaran siendo las mismas que establece la ley del 6 de enero de 1915, excepto los jefes militares, ( Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias, y los Comites Particulares Ejecutivos ).

En cuanto al procedimiento, el artículo 34º distinguió - las instancias de restitución y la de dotación. En la restitución, la substanciación del expediente se hacia ante las autoridades --- agrarias, presentando solicitud al gobernador, acompañando los documentos en que fundara el derecho, se transcribía a la Comisión - Local Agraria la cual notificaba a los presuntos afectados, se --- abría el juicio a prueba por término de 4 meses y se substanciaba, respecto de la dotación, la solicitud también se presentaba ante - el gobernador, quien la notificaba a la Comisión Local Agraria, -- esta levantaba información de oficio sobre los datos necesarios y en 4 meses debería formular dictamen sobre la conveniencia o necesidad de la dotación notificándole a los presuntos afectados, el - expediente se turnaba a la Comisión Nacional Agraria, la que en un mes formulaba su dictamen y el ejecutivo fallara en definitiva.

En resumen lo anterior es el contenido de la ley, que -

estuvo vigente 11 meses, en este tiempo sus efectos fueron pocos, los trámites engorrosos y tardados no respondían a la realidad para lo cual fue creada. Por otra parte la ley únicamente se ocupaba de los ejidos pues era la inmensa mayoría del pueblo desposeído de tierras los que exigían el reparto, olvidándose así de la pequeña propiedad.

Importante resulta el tema de las sanciones agrarias, -- que establece que todas las autoridades agrarias, funcionarios y empleados, a excepción del Presidente de la República, son responsables de los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones en materia agraria.

#### DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

La ley del 6 de enero de 1915 fue reformada en sus artículos 7º, 8º y 9º, por decreto preconstitucional del 19 de septiembre de 1916, éste a su vez fue derogado por la Constitución de 1917, así era necesario aclarar que los artículos precitados recobraban su fuerza ya que fueron incorporados a la Constitución, esta aclaración se hizo por el decreto del 22 de noviembre de 1921.- Su contenido a grandes rasgos son los siguientes:

En su artículo 2º

- 1.- Abroga la ley de ejidos.
- 2.- Faculta al ejecutivo para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias ( art. 3º )
- 3.- Fija bases para regular los procedimientos agrarios de la siguiente manera (art. 5º )
  - a) Los Comités particulares ejecutivos dependan de las Comisiones Locales Agrarias de las autoridades federativas y éstas

de la Comisión Nacional.

- b) Las Comisiones agrarias locales de los estados, substanciarán los expedientes en 4 meses, cerrándolos con la resolución de los gobernadores.
- c) Los gobernadores dictaran las resoluciones en un mes a partir de que las Comisiones locales cierren los expedientes.
- d) Dar posesión en caso de restitución o dotación a los pueblos por parte de los Comités particulares ejecutivos, cuando así lo resuelvan los gobernadores.
- e) Los términos serán improrrogables.
- f) En caso de que los gobernadores no dicten resolución en un mes, el delegado de la Comisión Nacional Agraria remitirá a la Comisión Nacional para que consulte el delegado con el Presidente de la República.
- g) Para efectos del presente trabajo este inciso es de gran importancia porque establece la responsabilidad oficial de los gobernadores de los estados, de las Comisiones agrarias locales y Comités particulares ejecutivos que no cumplan con la observancia estricta de los términos de las bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas y en particular la de los gobernadores de los estados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de acuerdo con el artículo 108º de la Constitución párrafo II.

4.- Se crea la procuraduría de los pueblos para asesorar, patrocinar y promover a nombre de los campesinos los trámites agrarios en forma gratuita.

Resumiendo el decreto del 22 de noviembre de 1921, podemos decir que los procedimientos se activaran y constituyeran un avance en el proceso de perfeccionamiento en las Leyes Agrarias, - así mismo y para los efectos del presente trabajo, se instituye la responsabilidad de los gobernadores durante el procedimiento de -- dotación y restitución de tierras y sienta las bases para que posteriormente se instituya en nuestra actual Ley de la Reforma Agraria.

#### REGLAMENTO AGRARIO DEL 17 DE ABRIL DE 1922

Este reglamento trata de facilitar la expedición de la - justicia en materia agraria, reduciendo al mínimo los requisitos - y los trámites pero conserva el mismo principio de la Ley de Eji-- dos. En cuanto a la calidad de los núcleos de población, como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución; su contenido a grandes rasgos es el siguiente:

Respecto de las autoridades agrarias los artículos 24º,- 25º y 26º del citado reglamento expresa, que la Comisión Nacional Agraria estará compuesta de 3 agrónomos, 2 ingenieros civiles y 4- personas honorables; presidido por el secretario de agricultura y fomento. Las Comisiones Locales Agrarias se compondran de un agró-- nomo, un ingeniero civil y 3 personas honorables. Los Comités par-- ticulares dependeran de las comisiones locales y éstas de la Comi-- sión Nacional y del Ejecutivo de la Nación.

En cuanto a la calidad de los núcleos de población como-- base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o restitui-- ción son las mismas bases de la Ley de Ejidos.

En cuanto al procedimiento los artículos 27º y 28º de -- este reglamento, establece que los expedientes relativos a la dotación y restitución se tramitaran en primera instancia por las comisiones locales y serán resueltos provisionalmente por los gobernadores en 5 meses. Los Comités particulares ejecutivos otorgaran -- la posesión dentro del mes siguiente y el Presidente resolvera en definitiva. El artículo 9º establece la extensión de los Ejidos, -- siendo este de 3 a 5 hectáreas en terrenos de riego o humedad, de 4 a 6 Has. en terreno de temporal con regular y abundante precipitación pluvial y de 6 a 8 en tierras de mal temporal.

Respecto de la inafectabilidad el artículo 5º declara -- que es inafectable una extensión hasta de 50 hectáreas poseidas a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años. Se exceptua de la dotación de ejidos, según el artículo 14º a las propiedades que no excedan de 150 hectáreas de riego o humedad, las que no rebasen a las 250 hectáreas de temporal y las propiedades que representan una unidad agrícola industrial en explotación.

El artículo 7º determina que las dos terceras partes de los miembros de los ejidos, pueden solicitar el fraccionamiento de los ejidos, cuando surgan irregularidades. Respecto de la responsabilidad de las autoridades agrarias por no observar los términos -- se sancionaran de la misma manera que establecía el Decreto del 22 de diciembre de 1921.

Resumiendo esta Ley desde el punto de vista práctico --- ofrece particular importancia ya que su vigencia coincidió, con -- una actividad de los repartos de tierra y con una orientación poli

tica en materia agraria, dando beneficios a los campesinos de ---- acuerdo con la Reforma Agraria del artículo 27º Constitucional.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE --- ABRIL DE 1927.

Debido a que el reglamento agrario anterior a esta Ley - carecia de técnica jurídica y no se observaban las disposiciones contenidas en el artículo 14º y 16º de la Constitución, la que determinaba que en la mayoría de los amparos procedieran en contra de las resoluciones presidenciales, lo que agravaba la frustración de los campesinos en sus derechos agrarios, se sentía una necesidad de distribuir más justamente la tierra en manos de unos pocos y también la necesidad de realizar la Reforma Agraria, para este efecto se expide la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927.

Conocida también como la Ley Bassols por haberla elaborado el jurista mexicano Narciso Bassols esta Ley consta de 196 arts. y 2 transitorios y agranda rasgos y enunciando solamente los artículos más importantes procederemos a analizarla:

En su artículo 1º la Ley en cuestión establece que todo poblado que carezca de tierras o de aguas, o que no tenga ambos -- elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se les dote de ellas en la cantidad y con los requisitos que expresa la Ley.

En su artículo 4º expresa que las autoridades agrarias -- serían: el Presidente de la República; la Comisión Nacional Agraria; los Gobernadores de los estados; las Comisiones Locales Agra-

rias; las Delegaciones de la Comisión Nacional en los estados y -- los Comités particulares ejecutivos.

Así para el procedimiento la Ley referida en su artículo 30° al 54°, señala que se debe notificar suficientemente a los presuntos afectados, por medio de publicaciones, avisos y un registro especial y quizás de más interesante al respecto es lo referente a lo que expresa el artículo 25° que señala que, cuando un expediente de restitución sea dictaminado por la Comisión Local Agraria en el sentido de que es improcedente la vía intentada, se convertirá la tramitación en dotación.

La primera y segunda instancia se diferencian, en los 2- procedimientos ( dotación y restitución ), hubo amplio plazo para que los presuntos afectados fueran notificados y rindieran sus --- pruebas y alegatos y se establecían las medidas a seguir para la - ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas.

En cuanto a la pequeña propiedad se cambia el concepto - pues el artículo 105° exceptuaba de afectación ejidal por considerarla pequeña propiedad una superficie que no excediera de 150 Has. cualquiera que fuera la calidad de sus tierras, pero señala el art. 106 que si hay tierras de varias clases no será inafectable una superficie de 50 parcelas de cada clase, sino que la pequeña propiedad se determinará sumando parcelas de una o varias clases hasta - completar 50 hectáreas. En cuanto a la parcela ejidal el artículo- 99° señala que tendría de 2 a 3 hectáreas de tierra de riego de -- primera calidad o sus equivalentes.

En resumen esta Ley sentó las bases a que se sujetarían los procedimientos agrarios, con el objeto de hacerlos concordantes a la Constitución y en especial a los artículos 14º y 16º, así como la ampliación de los ejidos, al cambio de localización y las reglas para determinar la validez del fraccionamiento de propiedades afectables. Desde esta Ley representa un avance en la Técnica Jurídica Agraria y el afán de normar nuevos aspectos para hacerlos acordes a la realidad de los problemas agrarios, esta Ley y las subsecuentes irán desarrollando al actual sistema normativo en materia agraria.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 11 DE MARZO DE 1923.

Esta Ley conserva de manera general las disposiciones de la Ley Bassols, pero introduce modificaciones importantes como la que se estipuló en materia de capacidad colectiva al exigir una residencia mínima de 6 meses a los núcleos agrarios para determinar su derecho a solicitar dotación. Redujo a 20 el número de individuos de los capacitados para obtener tierras por dotación y fija la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terrenos de riego.

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929.

Promulgada la Ley Bassols, se modificó esta el 11 de agosto de 1927, que a su vez fue reformada y adicionada por decreto del 17 de enero de 1929 y por último nació la Ley de dotación y restitución de tierras y aguas del 21 de marzo de 1929. Esta Ley consta de 139 artículos y uno transitorio, reitera los conceptos -

de la Ley Bassols y sus reformas y adiciones citadas líneas anteriores. Se respetó la construcción jurídica y se introdujeron reformas sobre el procedimiento para hacerlo más expedito, reduciendo los términos, pero se continuó estructurando el procedimiento como un juicio con todas las formalidades esenciales, se siguió utilizando el sistema de determinar los sujetos agrarios colectivos por el poblado y los individuales a través de los requisitos que se exigían.

En materia de pequeña propiedad se volvió al del Reglamento Agrario y en otros puntos se introdujeron variaciones atinadas que contribuyeron al perfeccionamiento del sistema adoptado.

#### REFORMA A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Básicamente la reforma a dicha ley se sustenta en el hecho de que los propietarios afectados por las resoluciones recurrían al amparo para salvar sus propiedades, aunque la Suprema Corte de Justicia dictaba siempre resoluciones favorables a los propietarios, ésta tomó un criterio Revolucionario al sentar jurisprudencia en que se ordenaba que primero de deberían de agotar los recursos ordinarios, lejos de todo esto el problema se agravó, pues existía una gran desorientación al respecto. El problema se resolvió cuando por decreto del 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27º Constitucional, modificando el artículo 10º de la ley de 6 de enero de 1915 en el sentido de que los propietarios afectados no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de las resoluciones, así se marca una nueva época de protección de los campesinos y en la aplicación de los preceptos jurídicos en materia agraria, que en determinado momento y en aquella época eran-

entorpecidos por el excesivo número de recursos.

#### LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL

Esta ley contiene disposiciones sobre la forma en que--- las tierras obtenidas por el poblado debían de ser repartidas entre sus habitantes, verdadera finalidad de las leyes agrarias, con esta ley se trata de remediar esta situación, pues en ella se establece la forma de como se debían de repartir las tierras y aguas - entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal.

Respecto de la administración de los bienes ejidales, esta ley establecía la capacidad jurídica de los pueblos para poseer en común. El pueblo ejercía sus derechos por medio del Comité Administrativo, el cual cesaba sus funciones a partir del fraccionamiento de tierras entre los ejidatarios, la representación en común pasaba entonces al comisariado ejidal, constituido en Presidente, Secretario y Tesorero, sus funciones eran las de mandatarios - jurídicos y de administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, el consejo de Vigilancia supervisaba los actos del Comisario-Ejidal.

Respecto al fraccionamiento y adjudicación de ejidos se estableció la Comisión Nacional Agraria, que era la encargada de proyectar el fraccionamiento de dichas adjudicaciones y fraccionamientos de los ejidos. En cuanto a la naturaleza ejidal se estableció que la propiedad ejidal era considerada inalienable e inembargable en el juicio que fuera por cualquier autoridad. Esta ley estableció en realidad la propiedad de los pueblos sobre los ejidos como posesión y goce individual, limitando el derecho de propiedad

propuso la obligación de cultivar la tierra con el apercibimiento - de perderla.

#### REFORMAS AL ARTICULO 27º CONSTITUCIONAL.

Con la expedición de las leyes en materia agraria a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, ya se tenía experiencia y una estructuración más o menos de las leyes agrarias, pero se habían hecho evidentes algunos defectos de fondo y forma en el artículo 27º Constitucional, que algunas veces resultaban contradictorias con las leyes reglamentarias del citado artículo, aunado a ésto dicho artículo consideraban algunos expertos, debería de adguarse a la realidad del avance del marco jurídico agrario, fue entonces cuando por decreto del 10 de marzo de 1934 el Presidente --- Abelardo L. Rodríguez, expide el decreto que reforma el artículo 27º Constitucional. Sus principales reformas son las siguientes:

En cuanto a la pequeña propiedad la nueva reforma establece que esta debería tener la condición de agrícola y estar en explotación, pero no especificaba que debería entenderse por cada una.

Respecto de las autoridades agrarias, las nuevas reformas consideraban autoridades agrarias las siguientes;

- a) El Presidente de la República.
- b) El Departamento agrario.
- c) Los Gobernadores de los Estados.
- d) Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- e) Los Comités Particulares Ejecutivos.
- f) Los Comisariados Ejidales.

Sobre los conflictos por límites de tierras comunales en-

en la reforma al artículo 27º Constitucional, el Maestro Mendieta y Nuñez nos dice que " Dentro de Nuestro Régimen Constitucional, corresponde a los Estados el conocimiento y la resolución de todas las cuestiones relativas a límites que se susciten entre las poblaciones de su jurisdicción, usando 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 han hecho sobre el particular y además, generalmente en la solución de estos conflictos interviene más la política local que la justicia."[42]

Las reformas al artículo 27º Constitucional se hicieron con el afán de perfeccionar su redacción y sus conceptos, sin embargo no se presiso, ni se corrigieron puntos fundamentales, ni se tomo en cuenta la experiencia de las leyes reglamentarias, ni la práctica de las mismas, en cambio señala el Maestro Mendieta y Nuñez " 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 de ser reformados para ajustarlos a las exigencias de la práctica y ya se sabe que la reforma de la Constitución ofrece dificultades, que la reforma de leyes comunes."[43] Las reformas al artículo 27º Constitucional derogaron la ley del 6 de enero de 1915 por considerarla que ya no era una ley de carácter Constitucional.

Resumiendo el presente subtítulo, no cabe duda que después de la promulgación de la Constitución de 1917, la gran actividad legislativa en materia agraria, reglamentaria del artículo 27º Consti-

42 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. p.243

43 Ibidem. p. 239.

tucional, dio a la cuestión agraria un gran impulso y una modernización, pues se tomo como base el ideal del constituyente para plasmarlo a cada paso de la realidad del problema agrario, dicha actividad se fue dando conforme se presentaban conflictos y lagunas en la interpretación de las leyes agrarias. Así pues consideramos que esta gran actividad legislativa, dió el impulso para que se distribuyera la tierra, el gran complejo de normas que codyubarón con las anteriores a la Revolución y las reformas al artículo 27º Constitucional dieron como resultado la reunión de todas en nuestro primer Código Agrario y subsecuentes, para adecuarlos a la realidad de las reformas del artículo 27º, en el siguiente subcapítulo analizaremos los Códigos Agrarios, que trataron de conceptuar en una sola ley todas las disposiciones para darle fluidez y rapidez a la cuestión de la tierra.

Respecto de la Responsabilidad de los funcionarios y en especial de los Gobernadores y para el efecto del presente trabajo observamos que en las leyes Posrevolucionarias se empieza a legislar sobre el particular y ya en algunas leyes nos habla de responsabilidad en materia agraria, en un apartado especial, todavía aun no bien definido, pero ya con claros antecedentes de lo que vendría siendo la Ley de la Reforma Agraria en este aspecto.

#### D) CODIGOS AGRARIOS.

A partir de las reformas introducidas al artículo 27º de la Constitución, se hizo indispensable renovar la legislación agraria, la gran confusión reinante después de dichas reformas y de la multiplicidad de leyes, hizo latente la necesidad de reducir todas -

las disposiciones relativas a la Reforma Agraria en una sola ley que se llamaría Código Agrario y que fue expedido el 22 de marzo de 1934 por el presidente Abelardo L. Rodríguez.

CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.

Con el objeto de unificar la legislación agraria y a la vez facilitar la aplicación de sus preceptos, se crea el primer Código Agrario expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, teniendo como antecedente el primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, así este primer Código conservó en parte la estructura - el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que dicho Código derogó. Puntos importantes que reglamentan este Código fueron sobre la repartición de tierras ejidales los nuevos centros de población agrícola y la más importante para efecto de este trabajo, fue la responsabilidad de funcionarios en materia agraria. Veamos algunos artículos importantes de este ordenamiento;

Consta de 10 títulos y 178 artículos más siete transitorio dentro del primer capítulo, se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones y en su artículo 1º señala las autoridades agrarias de la siguiente manera;

- 1) El Presidente de la República.
- 2) El Departamento Agrario.
- 3) Los Gobernadores de los Estados.
- 4) Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- 5) Los Comités Ejecutivos Agrarios.
- 6) Los Comisariados Ejidales.

Dentro de las innovaciones de este título se establece el-

Departamento Agrario, en lugar de la Comisión Nacional Agraria, así mismo establece las Comisiones Agrarias Mixtas, en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.

En su 2º Título se refiere a la regulación de la restitución y la dotación como derechos; así como innovaciones en su artículo 21º, se agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados, que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.

Artículo 21º " Los núcleos de población que carezcan de tierra, bosques o aguas, o que no tengan dichos elementos en cantidad bastante para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote en los términos de este Código, siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de solicitud correspondiente." [44]

El título 3º se refiere a las disposiciones generales en materia de dotación y considera como una sola propiedad los diversos predios que aunque aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos.

Artículo 37º " Se consideran como una sola propiedad, para los efectos de este Código, los diversos predios que, aunque aislados, sean de los mismos dueños en cada entidad federativa.

Igualmente se consideran, como un solo predio los que sean de varios dueños proindivisos..." [45]

Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados en sus artículos 43º, 45º y 46º. Establece además que la superficie de la parcela sería de 4 hectáreas de riego y 8 de temporal. Considera inafectable por vía de dotación, hasta 150 hectáreas de riego y 300 de

44 Fabila, Manuel. Obra Citada. pgs. 571 y 574

45 Fabila, Manuel. Obra Citada p. 590

de temporal, las que podían reducirse a 100 y 200 respectivamente, - si en el radio de 7 kms. a que se refiere el artículo 34º de la ley no hubiere tierras afectables.

En su título 4º, establece el procedimiento de la dotación de tierras y entre sus innovaciones importantes establece que en materia de ampliación de ejidos, se suprime el término de 10 años que fijaba la ley anterior ( artículo 83º ).

En su título 5º, establece la dotación de aguas.

El título 6º de esta ley, se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola y su innovación más importante es la que nos señalan los artículos 99º al 108º, que introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola.

Artículo 99º "Procederá la creación de nuevos centros de población agrícola;

I.- Cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no sean suficientes para todos los individuos comprendidos en el centro agrario y no se puedan dotar complementariamente en los términos del artículo 31º.

II.- Cuando las tierras afectables conforme al artículo 34º no sean bastantes para dotar a todos los individuos de un núcleo de población, en los términos de este Código.

III.- Cuando siendo procedente la ampliación de un ejido-- según el artículo 83º, no haya tierras afectables de buena calidad.

IV.- Cuando no puedan satisfacer las necesidades de tierras y aguas de los peones acasillados, en los términos del artículo

V.- Cuando las fincas afectables estén comprendidas en la fracción III, del artículo 51º."[46]

En su título 7º, regula el Registro Nacional Agrario.

Artículo 109º " La propiedad de tierras, bosques y aguas - nacida de la aplicación de este Código, así como los cambios que sufra de acuerdo con el mismo, se inscribieran en el Registro Agrario - Nacional."[47]

El título 8º, se refiere al régimen de propiedad agraria y el artículo 117º declara que los derechos de los núcleos de población entre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario, sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Entre otras disposiciones innovadoras de este Código establece en su artículo 53º los llamados distritos ejidales que son unidades económicas de explotación en los que se asocian ejidatarios y propietarios con predios afectables, en los términos de la ley.

En materia de procedimiento el nuevo Código, tiende a simplificar y ser más expeditos los trámites agrarios para favorecer al campesinado, ésto lo encontramos en los artículos del 62º al 82º del propio Código.

El título noveno establece, las responsabilidades y sanciones en materia agraria, resulta importante la inclusión en este Código de dicha materia como novedad. Veremos entonces únicamente la que se refiere a los gobernadores por ser materia de este trabajo, en el

46 Fabila, Manuel. Obra Citada. p. 590

47 Ibidem. p 592.

decreto del 22 de noviembre se apuntan las primeras disposiciones sobre responsabilidad agraria, en la Ley Bassols, se definen éstas de manera categórica y el 3 de septiembre de 1932 se expidió una ley especial sobre responsabilidad, pero se derogó. El Código Agrario abordó esta cuestión estableciendo que incurren en responsabilidad los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos.

Artículo 158º " Los Gobernadores incurrirán en responsabilidad y serán consignados a las autoridades competentes:

a) Por retardar, por más de quince días, el nombramiento de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas.

b) Por no turnar a las comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los 10 días siguientes a su presentación.

c) Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias o no devolverles los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala este Código.

d) En los demás casos que especifica este Código." [48]

A este respecto resulta atinado el comentario del Maestro Antonio Ibarrola al decir que " nadie ignora en gran parte la defectuosa y lenta realización de las leyes agrarias, se ha debido siempre a funcionarios y empleados que han defraudado al pueblo. Desagradablemente 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 si no es que imposible la responsabilidad y la aplicación de las co-

48 Fabila, Manuel. Obra Citada. p. 607

rrespondientes sanciones." [49]

Este primer Código constituye un instrumento jurídico de acción agraria efectiva, aunque aún con algunas fallas, ayuda a consolidar la acción política y social del campesinado, pues en este período se repartieron 17 millones de hectáreas de tierra entre ----- 800 000 ejidatarios, en materia de responsabilidad se dan apenas las bases en un capítulo aparte, sin que hasta ese momento se le dé mayor importancia por la dificultad de hacer efectivas las sanciones.

#### CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

El Código Agrario de 1934 sufrió varias reformas, la primera de ellas fue por decreto del primero de marzo de 1937, en la que se adiciona el artículo 52° Bis, que crea las concesiones de inafectabilidad ganadera, el 9 de agosto de 1937 se reformaron los artículos 34°, 36°, 37°, 45°, 66°, 83° y 139° y adiciona el título octavo que trata del régimen de propiedad agraria y deroga los artículos 43° 46° y 52° y por último el 30 de agosto de 1937 se reforman los artículos 53° del Código Agrario, aunado a esto ante la grave decadencia de la ganadería el Presidente Lázaro Cardenas apoyándose en las experiencias recogidas en sus giras por el país, dicta el 2° Código Agrario de México, que introdujo innovaciones que a continuación mencionaremos:

1.- Respecto de las autoridades agrarias se establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos últimos son auxiliares técnicos y no autoridades ejecutoras; como el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones Agrarias Mixtas.

2.- Las dotaciones no sólo pueden hacerse en terreno de riego y de temporal, si no en otras clases en la que pueda obtenerse una remuneración, evitando así el desplazamiento inútil del campesinado.

3.- Se dispone de los excedentes por parte del gobierno federal en aguas restituídas, que no se utilicen por los núcleos beneficiados.

4.- Se considera ficticios los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el propósito de eludir la ley.

5.- Se constituye los ejidos ganaderos y forestales, cuando no haya terrenos favorables.

6.- Se agrega la condición de no tener un capital agrícola superior a los 5 mil pesos, como requisito para la capacidad individual del ejidatario.

7.- Se substituye el término parcela, por el de unidad normal de dotación.

8.- Se establece la convicción de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

9.- Establece en sus artículos 157º, 158º y 159º que los fondos comunales de los pueblos sean administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.

10.- Los plazos de tramitación del procedimiento se reducen al mínimo.

11.- Los artículos 272º al 277º establecen que se incluya en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de los bienes comunales cuando no haya conflicto de límites.

12.- En su artículo 278º, reglamenta el procedimiento --

Constitucional en materia de conflictos de límites con la primera instancia que falla el ejecutivo Federal y la segunda la Suprema - Corte de Justicia de la Nación.

13.- Establece en sus artículos del 109º al 111º, que se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

Como vemos el Código mencionado, tiende al perfeccionamiento y a la técnica jurídica, sin embargo respecto de la responsabilidad de los funcionarios y en especial de los Gobernadores, - establece la misma tendencia del Código anterior, en la mayoría de sus artículos; respeta el espíritu y lineamientos del Código del - 34, sin embargo conforme vemos el desarrollo de las leyes agrarias notamos que cada vez se ajustan a la realidad social conforme surgen los problemas y sin temor a equivocarnos la anhelada repartición de la tierra en este período se está dando, aunque no en forma total y como quisieramos todos, pero se está dando.

#### CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

Este Código fue expedido el 30 de diciembre de 1942 por el General Manuel Avila Camacho y consta de 362 artículos y 5 transitorios. Por supuesto está mejor estructurado que los anteriores y fue el que duro más tiempo vigente, sus principales artículos a nuestro entender son los siguientes:

1.- El libro 1º distingue las funciones fundamentales de la acción administrativa: a) Autoridades Agrarias; b) Organos Agrarios; c) Organos Ejidales. Distinguió así mismo las autoridades -- que actúan propiamente en nombre del Estado y los que restringida-

mente representan a las comunidades ejidales. En este libro en lo general se continuo con los lineamientos del Código anterior.

2.- En materia de capacidad se adiciona la de los alumnos de enseñanza agropecuaria y la capacidad colectiva se mantiene en términos iguales, salvo la reforma de seis meses de residencia previos. La capacidad individual de las mujeres se tendría que adecuar al artículo 34º de la Constitución.

3.- El régimen de propiedad, clasifica más la propiedad de la comunidad (artículo 130º), y para el ejidatario en el artículo 152º, establece en que casos sus derechos son proporcionales y cuando son concretos. Los procedimientos aún cuando se encuentran dispersos por todo el Código, se han ido adicionando para adecuarlos. En general la doble vía ejidal se ha consolidado y las notificaciones son utilizadas en ambas instancias, así como se amplía el plazo de pruebas y alegatos de la primera instancia, ya que antes del Código del 42, solamente en la segunda instancia se presentaban pruebas y alegatos.

A grandes razgos éstas son las principales innovaciones del Código de 1942, fue adicionado y modificado un sin fin de veces para adecuarlo a la realidad, durante su vigencia de más de un cuarto de siglo se fue perfeccionando y adecuando y era evidente una reforma total, pues el Código ya había cumplido con su función en la transformación de la Reforma Agraria, la basta experiencia adquirida y un sin fin de leyes reglamentarias condujo a reestructurar este Código, como ya mencionamos para adecuarlo a la realidad, nace así en la cúspide de las leyes agrarias, la Ley Federal de la Reforma Agraria, que constituye el perfeccionamiento, aunque

no absoluto, de una de las ideas de la Revolución y un derecho social que el Constituyente del 17 con sus ideas plasmó en la Constitución para beneficio de uno de los núcleos más desarraigados, los campesinos. En materia de responsabilidad específicamente de los Gobernadores. Ya en la Ley Federal de la Reforma Agraria se estipula las sanciones a que están sujetos los infractores de la ley.

Dentro del presente capítulo, referente a la etapa Revolucionaria y Posrevolucionaria, las leyes agrarias sufrieron un perfeccionamiento que se había hecho necesidad, por la realidad de los problemas agrarios. Los precursores de la Revolución postularon un cambio social de fondo en la estructura política, económica y social que bajo el régimen de Porfirio Díaz se había hecho insostenible para la mayoría del pueblo, principalmente para los campesinos, muchos de estos hombres dieron sus vidas por el ideal que enarbolaban y otros tantos crearon leyes agrarias que consideraban necesarias para el cambio.

En tanto se gestaba la lucha Revolucionaria, se dieron en esta etapa varias leyes y planes, que por su importancia constituyeron el antecedente de nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria. La ley del 6 de enero de 1915, fue quizás una de las leyes más completas en materia agraria, junto con el Plan de Ayala postularon principios que retomó la primera de las nombradas, son tan importantes ésta y las demás leyes, que incluso algunos de sus postulados se plasmaron en la Constitución de 1917, principalmente en el artículo 27º, que engloba de una manera general el régimen de propiedad de la tierra. Por su importancia total en la cuestión agraria el artículo 27º Constitucional, es uno de los artículos --

que hacen nacer el derecho social, cumbre de las aspiraciones de -- los campesinos, que desde la conquista fueron despojados de sus -- tierras, con la promulgación de este artículo muchos de los sueños y anhelos, tanto de los hombres del campo, como de los demás secto res del país, vieron realizadas sus peticiones, aunque no totales -- pero de alguna manera para ayudar a subir el nivel económico de -- los más desarraigados.

Las leyes agrarias se fueron perfeccionando de acuerdo a la realidad existente, prueba de ésto fueron las leyes expedidas -- con posterioridad a la Revolución, que enmarcan un sentido jurfídi -- co amplio, que la mayoría de los estudiosos de la materia conside -- ran de un gran avance. Mencionamos tan solo las leyes que se die -- ron en materia agraria, como las Leyes de Dotaciones y Restitucio -- nes de Tierras y Aguas y posteriormente la copilación que se hizo -- de todas las leyes, en lo que se llamó el Código Agrario, en que -- si bien es cierto el avance de crear un ordenamiento que contuvie -- ra todas las leyes en un solo Código, también es cierto que se si -- guieron errores que no se pudieron subsanar y que sin embargo no -- podemos restarle importancia.

Nuestra actual ley Federal de la Reforma Agraria, es --- pues fruto del ideal de los hombres que hicieron la Revolución, -- por supuesto tuvo que pasar por un sin fin de cambios estructura -- les y modificaciones en su articulado y nombres para adecuarlo a -- la realidad, con la basta experiencia adquirida por la aplicación -- de las anteriores leyes. Esta ley es la cima de un cúmulo de expe -- riencias, que aún hasta nuestros días no se acaban y nunca se aca -- baran y que tenemos la convicción de que se iran perfeccionando, bo

rrando errores y saneando leyes que deben ser adecuadas a la realidad.

Respecto a nuestro principal tema, la responsabilidad en materia agraria y durante las leyes anteriores y posteriores a la Revolución, no se dá, al menos en los altos funcionarios, aunque existan capítulos expresos en las leyes, creemos que es muy ambiguo el tema en los Códigos Agrarios, en nuestra actual ley Federal de la Reforma Agraria, se estipula un capítulo; estipula un capítulo especial sobre la responsabilidad, sin embargo consideramos que no es del todo completo como para ser aplicado a todos los funcionarios, principalmente a los Gobernadores por su nivel político, dicho capítulo nos remite a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos para aplicar las sanciones. Consideramos ampliar el capítulo de la ley agraria, para hacerlo más flexible y que realmente se les castigue a los altos funcionarios en materia agraria.

## CAPITULO CUARTO

### L E Y F E D E R A L D E L A R E F O R M A A G R A R I A

Antes de entrar de lleno al estudio que nos ocupa, considero pertinente hacer una pequeña historia de las Leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, pues como ya mencionamos en capítulos anteriores, en la Epoca de la Colonia y particularmente en nuestra materia no existía la responsabilidad, sin embargo existen antecedentes en donde se plasma de una manera general la responsabilidad de los funcionarios por faltas u omisiones que cometieran durante su encargo.

La Constitución de 1824 respecto de la responsabilidad de los funcionarios la encontramos en los artículos 38º Fracción III, 39º, 40º, 43º, 44º, y 137º Fracción V, párrafos 1, 2 y 3. Por lo que se refiere a la Constitución de 1857 en su artículo 103º al 109º habla de dicha responsabilidad fijando que "los altos funcionarios de la federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante su encargo, por lo que desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía aún la facultad del Ministerio Público para ejercitar acción penal. En esta misma Constitución se dispuso además que los Gobernadores de los Estados eran responsables de las violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Posteriormente se dictó la Ley del 3 de Noviembre de 1870 sobre responsabilidad de los funcionarios ( Delitos oficiales de los altos funcionarios ), y en su artículo 1º establecía " Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, el -

ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno -- Republicano Representativo y Federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales-- en punto de gravedad.

La anterior Ley expedida por Juárez es sin duda importante sobre el tema y sin duda por su sencillez, es la mejor, aún cuando no abarca los numerosos problemas y las situaciones complejas-- que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general.

Las reformas a la Constitución de 1857 estableció el sig tema bicameral y por lo que toca a la responsabilidad de los funcionarios, se substituyó a la Suprema Corte de Justicia en los jui cios políticos, por el senado como jurado de sentencia.

La Ley de 1896 denominada " responsabilidad y fuero cong titucional de los altos funcionarios federales ", precisó en los términos de la Constitución de 1857 a quienes debe reputar altos funcionarios federales, incluye a los gobernadores como agentes de la federación y son considerados también responsables pero sólo -- por las infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

Posteriormente tenemos la Constitución de 1917 que en su título cuarto a partir del artículo 108º al 114º nos habla de la responsabilidad de los servidores públicos, que a partir de su expedición la ley reglamentaria de 1896 ya no tenía razón de ser, -- así lo reconoce el Presidente Cárdenas en la exposición de motivos de la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de-

la federación, del distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados del 30 de diciembre de 1939.

El Código penal de 1931 estableció en los títulos 10º y 11º, disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios. El título 10º, lo dividió en diferentes capítulos denominados, el primero; ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, el segundo; abuso de autoridad, el tercero; coalición de funcionarios, el cuarto; cohecho, el quinto; peculado y concusión y en su título 11º, se sancionaron los delitos cometidos en contra de la administración de justicia, sin embargo omitió toda referencia a los altos funcionarios de la federación, era por lo tanto urgente que se expidiera una ley de responsabilidades lo que llevo a cabo el General Lázaro Cárdenas.

La Ley de Responsabilidades de 1939, estableció en su artículo 1º, que los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios, eran responsables de los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de su encargo, en los términos de dicha ley y de las leyes especiales a que se refiere.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios del 27 de diciembre de 1979, consta de 92 artículos contenidos en cinco títulos y en su artículo 1º dispone " los funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales, son responsables de los delitos que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere y complementa este artículo; el hecho de que para proceder contra los altos funcionarios de la-

federación por delitos o faltas del orden común, es indispensable que el gran jurado declare previamente que ha lugar a proceder contra el acusado.

Con posterioridad a ésta, se promulgo la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el año de 1982, por el Presidente Miguel de la Madrid, consta de 4 Títulos y 90 artículos, el el 1º, establece los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público, las obligaciones en el servicio público, la responsabilidad y sanciones administrativas, así como las que se deben de resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y el procedimiento para declarar la procedencia penal de dichos servidores que gozab de fuero y el registro patrimonial.

En su artículo 5º, reglamenta los sujetos de juicio político y declaración de procedencia, enumerando a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales de los estados, cuando violen la Constitución Gneral y las leyes Federales.

Hemos querido hacer una pequeña reseña de las leyes de responsabilidad de los funcionarios públicos, antes de entrar a las leyes agrarias que mencionan en su articulado algún tipo de responsabilidad, en el sentido de que dicha ley se aplica sin perjuicio de las agrarias y que se dieron paralelamente a éstas últimas. La Responsabilidad específicamente en las leyes agrarias no se dió ni en la Colonia, ni en la etapa de la independencia, ni en la Reforma o leyes anteriores a la Revolución, por supuesto existían las leyes de responsabilidades desde la constitución de 1824- que en general sancionaban los delitos oficiales y comunes de los-

funcionarios, sin embargo en materia agraria nunca se exigió dicha responsabilidad, es por eso que de una manera general quisimos mencionar estas leyes, para saber de antemano que sí existían, pero - nunca se cumplían, menos en materia agraria.

Con la promulgación de las leyes agrarias Posrevolucionarias se hizo patente la necesidad de incluir en éstas, independientemente de las leyes de responsabilidad de los funcionarios públicos que existían en esa época, algún tipo de responsabilidad específicamente en la materia, por considerar al derecho agrario como un derecho social que debería de estar más protegido contra los abusos de los funcionarios que tramitaban todas las cuestiones referentes a la materia agraria y además porque lesionaba el interés público cuando se llevaban a cabo las leyes.

La primera ley agraria que menciona algunos artículos sobre la responsabilidad en que los funcionarios agrarios podrían incurrir, fue la ley de ejidos de 1920, en un capítulo especial que habla de las sanciones agrarias en sus artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º de los transitorios, establece que las autoridades agrarias, -- funcionarios y empleados a excepción del Presidente de la República, son responsables de los delitos, faltas y omisiones en que incurrían en el ejercicio de sus funciones en materia agraria. Establece que los preceptos del Código Penal del Distrito Federal sobre cohecho, peculado y concusión son aplicables a los empleados y funcionarios a que se refiere la ley, en cuanto a los Gobernadores la responsabilidad se exigiría como falta oficial; considero como agravante de tercera clase que el cohecho sea por miembro, funcionarios o empleado de la Comisión Nacional Agraria, las omisiones,-

parcialidades o demora injustificada en las tramitaciones agrarias se castigaran por la Comisión Nacional Agraria, con el cese del empleado respectivo, sin perjuicio de consiganarlo a la autoridad judicial.

El decreto del 22 de noviembre de 1921, es la segunda -- ley agraria que en su articulado hace referencia a la responsabilidad de los funcionarios en materia agraria, al establecer que sea- caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entida- des Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comi- tés Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia - estricta de los términos señalados en la ley, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas y en parti- cular la de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputa- dos del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el pá- rrafo del artículo 108º Constitucional.

El 3 de septiembre de 1932, se expidió una ley especial- sobre responsabilidad de funcionarios en materia agraria, pero fue derogada por su inaplicabilidad casi de inmediato, antes en el Re- glamento agrario del 17 de abril de 1922, se estableció que la regponsabilidad en que incurran las autoridades agrarias por no obser- var los términos perentorios señalados por dicha ley, se haría e-- efectivo de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 7º del decre- to del 22 de diciembre de 1921.

En la Ley Bassols se definen las disposiciones relativas sobre responsabilidades agrarias de una manera categórica y en las leyes posteriores se les considera, pero con menos energia.

Posteriormente en el Código agrario de 1934 se abordó la cuestión, estableciéndose que incurren en responsabilidad los Gobernadores;

a) Por retardar más de quince días, el nombramiento de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones esten desintegradas.

b) Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación.

c) Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas, o no devolverles los expedientes que les envían dichas comisiones en los plazos que señala este Código.

d) En los demás casos que especifique este Código.[50]

Los posteriores Códigos de 1940 y 1942, siguen la misma línea del Código de 1934, en lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios, pero las sanciones dentro de dichos Códigos 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 6 meses a dos años o suspensión temporal o privación definitiva del cargo.

Por último la Ley Federal de la Reforma Agraria en su libro 7º, capítulo único, nos habla de la responsabilidad en materia agraria y el artículo 458º establece que " las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de esta ley serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicaran las sanciones ad-  
50 Fabila, Manuel. Obra Citada p 607

ministrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la Federación, del distrito federal y de los altos funcionarios de los estados y en su caso a las leyes de responsabilidad de los estados."

En esta pequeña síntesis de las leyes agrarias que integran dentro de su contenido, artículos sobre responsabilidad de funcionarios, vemos que se encuentran muy ambiguamente y poco definidas las bases para exigir en determinado momento responsabilidad, así mismo no establecen claramente ni hacen diferencia de lo que se debe de entender por delito, falta y su sanción, no se hace una relación bien definida de las sanciones, ni tampoco se enumeran -- las circunstancias específicas para tipificar un delito. Todos los defectos de que adolecen estas leyes respecto de la responsabilidad se iran dando en todas las leyes hasta llegar a nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, que no es del todo completa --- pues falta un sistema bien definido que haga eficaz este libro sobre responsabilidad en materia agraria. Para efectos de este trabajo nos abocaremos únicamente a los casos en que un Gobernador incurre en responsabilidad en materia Agraria y del porque si incurren en ella no se les castiga.

#### A) DELITOS, FALTAS Y SANCIONES.

Desde que se inicio la Reforma Agraria, se comprendio la necesidad de establecer dentro de la Ley federal de la Reforma Agraria, la responsabilidad en contra de los funcionarios y empleados que violaran su articulado y tomaran parte en la tramitación y

la defectuosa y lenta realización de las leyes agrarias, se deben en la mayoría de los casos a los funcionarios y empleados que obran bajo influencias políticas y por intereses propios que a la vez defraudan a la mayoría de los campesinos.

Así pues resulta imposible, por no decir utópico, que por lo que hace a la responsabilidad de los funcionarios en materia agraria, nunca se finca responsabilidad a los que violan la, por un sin fin de motivos y causas que más adelante analizaremos.

Sin embargo la ley es letra escrita y esta ahí para que se cumpla y depende de la ciudadanía y las autoridades que se lleve a cabo. Ahora bien en materia agraria la ley nos habla de responsabilidades y señala ambigüamente los delitos, faltas y sanciones, toda vez que la ley agraria no nos define de manera concreta cada una de estas palabras trataremos de definir las:

El Código Penal en su artículo 7º nos señala que delitos " el acto u omisión que sancionan las leyes penales ", ahora bien como se trata de Servidores Públicos conviene enunciar los delitos que éstos pueden cometer en ejercicio de sus funciones y son todos aquellos que como indica la voz, son cometidos por aquellas personas que la ley denomina Servidores Públicos y comprende a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder judicial Federal y judicial del D.F., a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Distrito federal, así como a cualquier otra persona que maneje o aplique recursos económicos Federales. Además se comprende a los

Gobernadores de los Estados, a los Diputados Locales y a los Magistrados de los tribunales de los Estados.

El artículo 109º en su párrafo II de la Constitución establece que la comisión de los delitos por parte de cualquier servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y en efecto existen once tipos diferentes que a continuación mencionamos; ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Sin embargo el procedimiento aplicable para hacer efectiva la responsabilidad penal en que hubiesen incurrido los servidores públicos, en materia agraria resulta complejo al grado de ser impracticable el encausamiento propiamente penal o para aplicar alguna sanción administrativa, imposible entonces resulta cuando se trata de altos funcionarios como los Gobernadores que gozan de fuero Constitucional.

Dentro de la Ley Federal de la Reforma Agraria en su libro séptimo referente a la responsabilidad en materia agraria en su capítulo único de los delitos, faltas y sanciones, el artículo 458º nos enuncia que " las autoridades agrarias y los empleados -- que intervengan en la aplicación de esta ley, serán responsables -- por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicaran las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio que sean sancionados conforme a la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la federación-

del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados y en su caso a las leyes de responsabilidad de los estados."

Analizando el artículo anterior, las sanciones administrativas se encuentran especificadas en los artículos siguientes de la ley y que únicamente se encuentran definidas a partir del Secretario de la Reforma Agraria, como las sanciones de que habla -- son meramente administrativas el artículo 474 nos enuncia que "las disposiciones de este capítulo no restringen, ni modifican, el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas." -- así pues las sanciones y los delitos que cometan los empleados agrarios serán castigados por la ley penal y las faltas administrativas se sancionaran por lo enunciado en la ley agraria y por el reglamento que además definirá que otros actos y omisiones se consideran como falta administrativa y su respectiva sanción, ahora bien las sanciones administrativas se aplicaran sin perjuicio de las que señala la Ley Federal de los Servidores Públicos y en su caso las leyes de responsabilidad de los estados, en muchos casos las leyes locales de responsabilidad de los funcionarios, no existen, por lo que entonces se sancionaran conforme a la ley Federal de responsabilidad, que en su artículo 53º nos menciona que las -- sanciones por faltas administrativas consistiran en;

- a) Apercibimiento privado o Público;
- b) Amonestación Privada o Pública;
- c) Suspensión;
- d) Destitución del puesto;
- e) Sanción Económica; e

f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Ahora bien como ya mencionamos las sanciones, se encuentran definidas a partir del Secretario de la Reforma Agraria y se consideran como sanciones administrativas, sin embargo algunos artículos nos mencionan en los diferentes casos que la sanción será de seis meses a dos años, según la gravedad del caso ¿ deberíamos de tomar esta sanción como administrativa o como sanción penal ? - pues basta decir que el artículo 21º Constitucional establece que las faltas administrativas se sancionaran con multa o detención -- que no podrá exceder de 36 horas, salvo el caso de conmutación de multa que no excedera de 15 días de detención. Consideramos que el legislador en cierta manera trató de tipificar alguno de los delitos en que incurren los servidores públicos y que ya mencionamos con anterioridad, sin embargo creemos que se debería de especificar si realmente se trata de responsabilidad penal y para el caso de que así fuera se remitiera su tipificación a la ley penal, así como su respectiva sanción, pues contraviene específicamente a lo que señala la Constitución en lo relativo a las sanciones administrativas, debería de establecerse concretamente si se trata de una falta administrativa o estamos en la presencia de un delito.

Dicho lo anterior y en nuestro muy particular punto de -- vista, el capítulo referente a los delitos, faltas y sanciones debería de estar más definido y contar con un verdadero sistema que haga posible la aplicación de las sanciones, pues es bien sabido de todos que dichas sanciones aparecen únicamente como un adorno de la legislación agraria. El acto u omisión deben de especificarse -

más concretamente en el contenido de la norma jurídica y su sanción como consecuencia del enunciado hipotético debería de diferenciarse cuando se trata de la comisión de un delito o simplemente estamos en la presencia de una falta administrativa, hecha esta diferenciación, las sanciones administrativas, las aplicaría entonces el derecho administrativo y no el derecho penal administrativo que se ocupa de los delitos administrativos y por ende este último derecho es una rama del derecho penal, que en materia agraria se estará a las disposiciones y a la tipificación del delito precisamente a la legislación penal.

Respecto de los delitos, faltas y sanciones en que pudieran incurrir los Gobernadores en la aplicación de la ley agraria, previa las formalidades que nos establece la Constitución, considero que dentro de la legislación agraria debería de establecerse el tipo de sanción y si se está incurriendo en un delito o una falta administrativa, pues como ya mencionamos en repetidas ocasiones -- las sanciones únicamente se encuentran definidas a partir del Secretario de la Reforma Agraria y demás autoridades agrarias, así como empleados que intervienen en la tramitación de los expedientes agrarios. Aunado a lo anterior debe de dictarse el referido reglamento donde se especifiquen los demás actos u omisiones que se consideran faltas administrativas y su sanción acorde a la realidad para que en determinado momento se aplique realmente el capítulo único del libro séptimo de la Ley Federal de la Reforma Agraria y de una vez por todas se establezca un sistema realmente efectivo de fincarles responsabilidad a los malos funcionarios que intervienen en la aplicación de la ley agraria.

Resumiendo este subcapítulo diremos que nos encontramos ante una parte importante de la legislación agraria que nunca se ha llevado a cabo, la referente a la responsabilidad agraria por parte de funcionarios y autoridades, que más bien este libro parece algo decorativo del cual no sacamos nada, pues en nuestros días es imposible fincarles responsabilidad a ningún funcionario, si se reformara y ampliara el referido capítulo haciendo extensiva la responsabilidad sin cortapisas y existiera un sistema realmente definido de acusación, otra cosa sería y entonces podríamos hablar de responsabilidad y se usaría realmente las disposiciones contenidas al respecto.

Para tal efecto se propone una reestructuración total en lo referente a la responsabilidad agraria, en su articulado ampliándolos y ajustándolos a la realidad imperante en el campo mexicano sin que existan trabas, ni intereses tanto políticos, económicos o sociales para que en determinado momento se pueda fincar responsabilidad a cualquier autoridad agraria por muy alto que sea su nivel político. Insistimos en la creación de las procuradurías sociales del derecho agrario como complemento de la reestructuración del articulado, para el efecto de recibir quejas y denuncias que con independencia total se les de cause y se castigue a los infractores de la ley. El establecimiento de tribunales del Derecho agrario, que en una primera instancia serían los tribunales locales y como segunda instancia, el tribunal del Derecho Agrario a nivel federal que gocen de una total independencia tanto legal como material con el propósito de resolver los conflictos agrarios por la aplicación de las normas jurídicas, evitando así la mala aplicación y la posible violación que pudiera ser susceptible de responsa

bilidad para las autoridades y funcionarios, especialmente la que respecta a los Gobernadores, estos tribunales darían cuenta a las autoridades competentes para consignar a cualquier autoridad o funcionario que las autoridades jurisdiccionales se llegase a percatar durante el procedimiento de las acciones agrarias y así poder aplicarles las sanciones correspondientes para cada caso.

Lo anteriormente dicho establece la aspiración que se desprende de la modificación al artículo 27º Constitucional, por el cual se adiciono la actual fracción XIX que dispone " Con base en esta Constitución, el Estado dispondra las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra edifical, comunal y de la pequeña propiedad y apoyara la asesoria legal de los campesinos."

Así pues con base a la constitución las procuradurías -- del Derecho Social y los Tribunales del Derecho Agrario ayudarían a que no se siguieran cometiendo atropellos en contra de los campesinos y por supuesto se castigaría a todos aquellos que violasen la ley Agraria, fincandoles responsabilidad y consignandolas a las autoridades competentes para que se les aplique la ley.

Por supuesto todas estas iniciativas deberan estar sujetas a la legalidad que les de la Constitución General de la República, pues no basta hacer cambios a una ley federal emanada de la constitución en contravención a esta.

Nos resta decir únicamente que sin la participación de los directamente afectados, la reforma no daría resultado, nunca -

como ahora les toca a los campesinos crear conciencia y exigir sus derecho.

B) RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNADORES DENTRO DE LA LEY FEDERAL  
DE LA REFORMA AGRARIA.

Es necesario antes que nada definir la responsabilidad - de una manera general, así pues " la voz responsabilidad proviene de respondere, que significa inter alia; prometer pagar, así responsalis significa: el que responde. En un sentido más restringido "responsum" (responsable), significa el obligado a responder de algo o de alguien, respondere se encuentra estrechamente ligado -- con respondere, la expresión solemne en la forma de la estipulatio por la cual alguien asumía una obligación (gayo inst. 3, 92)"[51].

El significado que recoge la dogmática jurídica; es la - que un individuo es responsable ~~cuando~~ de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado, la responsabilidad presupone un deber, el deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con el orden jurídico se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

Una vez dado el significado de responsabilidad conviene- en el caso específico de los Gobernadores entrar al estudio de las formalidades para el caso de que un gobernador incurra en responsa- bilidad y así el artículo 459 de la Ley Federal de la Reforma Agra- ria en su primer párrafo nos enuncia que " los Gobernadores incu- rran en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalida- 51 Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z) Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Tomo IV, México 1988, 2ª Edición, Editorial Porrúa p. 2824 y 2825.

dades legales del caso, seran consignados a las autoridades competentes...". en efecto dichas formalidades se encuentran establecidas en el título cuarto de la Constitución correspondiente a los artículos 108º al 114º, en estos artículos se plantean las responsabilidades de los servidores públicos en lo que se refiere a la responsabilidad política, administrativa y penal de dichos servidores. Así de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 109º, se sancionará mediante juicio político a los servidores públicos, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, el mismo ordenamiento señala que los Gobernadores de los Estados, sólo podran ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la carta fundamental y a las leyes Federales que de ella emanen, así como en el manejo in debido de fondos y recursos federales. La sanción será, la destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de Senadores.

Es innegable que la responsabilidad del Gobernador en materia agraria nunca se hace efectiva, pues es bien sabido de todas las grandes violaciones que se hacen a la Ley Federal de la Reforma Agraria, que como se menciona anteriormente es una ley Federal que emana de la Constitución y por lo tanto entra en el supuesto que nos señala la Carta Fundamental, para que en el caso de que un Gobernador la viole se le siga juicio político (responsabilidad política), y sea sancionado como lo señala la Carta Magna, previa la

la acusación ante la Cámara de Diputados que a su vez la transmitirá a la de Senadores que sentenciará, pero realmente se sigue un juicio político a un Gobernador? la respuesta es obvia y a simple vista, que no, pues por su alto nivel político y el amiguismo que existe en el círculo y a veces la lealtad existente entre los funcionarios encargados del procedimiento en el juicio político, es imposible exigirles cualquier tipo de responsabilidad agraria.

Respecto de la responsabilidad administrativa, la suspensión, la destitución, la Inhabilitación y la pena pecunaria, además de otras que legalmente procedan, son las sanciones que pueden imponerse, como consecuencia de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos, por realizar conductas -- que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de su cometido, así de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113º Constitucional corresponde a la ley secundaria, precisar quienes pueden ser responsables administrativamente, las sanciones que deban de imponerse, las autoridades competentes para aplicarlas y el procedimiento que deberá seguirse.

Hemos dicho que la ley Federal de la Reforma Agraria en el capítulo respectivo de la responsabilidad, es puramente administrativa las sanciones y los actos u omisiones en que incurren las autoridades y empleados que en ella intervienen, en el caso específico de los Gobernadores que incurren en responsabilidad en materia agraria, ésta no nos menciona que tipo de sanción se les aplicará, pues como ya hemos dicho las sanciones se encuentran a partir del Secretario de la Reforma Agraria, únicamente y esto sin perjuicio de las aplicadas por la Ley Federal de Responsabilidad de los

servidores Públicos, que es ahí donde se mencionan en su artículo-53º.

Es indudable que los Gobernadores incurren en responsabilidad administrativamente al aplicar la ley Agraria, pues en muchos casos afectan la legalidad de los procedimientos, no existe honradez por parte de los empleados y autoridades que intervienen existe cierta parcialidad a favor de amigos cuando se les afectan tierras y en general no existe la eficiencia tanto de las autoridades como de los empleados que llevan a cabo el procedimiento agrario, nuevamente creemos la imposibilidad de fincar responsabilidad a los Gobernadores Administrativamente, pues si no se les sigue juicio político por violar la Ley Agraria, mucho menos se les sancionará administrativamente con una multa, una amonestación o con la inhabilitación de su cargo, parecería algo irrisorio.

Respecto de la responsabilidad penal, el párrafo quinto del artículo 115º de la Constitución nos establece que para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo ( La Cámara de Diputados declarará si es procedente proceder en contra del inculcado ), pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan.

De lo dicho anteriormente el Maestro Juan José González-Bustamante señala que " respecto a los gobernadores de los Estados

o Diputados locales que cometan delitos en el territorio del estado en que desempeñen el cargo, corresponde a las respectivas Constituciones establecer el procedimiento que debe seguirse, sin apartarse de los lineamientos contenidos en la Constitución General de la República, así como señalar las formas que deben observarse en el enjuiciamiento... La Cámara Local resolverá; sobre el desafuero, a fin de que el alto funcionario del Estado quede a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen...

Por las infracciones cometidas a la Constitución o a las leyes Federales por los Gobernadores de los Estados, estimamos que es el Congreso de la Unión a quien incumbe decretar el desafuero o sujetar al funcionario acusado de juicio político, porque si la trasgresión a la ley tiene el carácter Federal deben de ser los órganos legislativos de la federación, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, a quienes corresponde esta atribuciones. En todo caso cuando los Gobernadores hayan infringido las Leyes Federales o se les acusa de haber violado el voto público, es de la incumbencia exclusiva del Senado declarar desaparecidos los poderes del del Estado y proceder a la designación del nuevo gobernador. "[52]

Como es sabido la Ley Agraria es de orden Federal, por lo que a quien compete decretar el desafuero es al Congreso de la Unión, para poner a disposición de la autoridad judicial al Gobernador que haya violado la Ley Federal, ahora bien el código penal federal nos enuncia los delitos cometidos por los servidores públicos y como dicha comisión repercute en una ley de carácter Federal

52 González Bustamante, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el - Fuero Constitucional. México 1946 Editorial Botas P. 81 y siguientes.

también debería ser el Congreso federal, quien debe de determinar el desafuero para que dicho Gobernador quede a disposición de la - autoridad judicial.

El artículo 474º de la Ley Federal de la Reforma Agraria nos expresa que " las disposiciones de este capítulo no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales aplicables a cual--- quier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios san cionados por ellas" ésto quiere decir que todas las autoridades y empleados agrarios independientemente de las penas señaladas, son responsables de los delitos en que pudieran incurrir y que tipifica la ley penal, en el caso de los Gobernadores, previas las forma lidades del caso que nos señala la Constitución.

Hemos querido antes de entrar a los casos especificados en la Ley Agraria, sobre la responsabilidad de los Gobernadores, - hacer una mención de los delitos tanto políticos, administrativos y penales y el procedimiento a seguir para ponerlos a disposición de la autoridad competente y para aplicarles su sanción, pues consideramos que sin saber sobre el procedimiento, no podríamos establecer los casos de responsabilidad, pues es bien sabido que un Go bernador por su alto cargo no puede disponérsele a cualquier auto ridad, sin antes desaforarlo de acuerdo con la Constitución.

Solo nos resta decir que la Ley Federal de la Reforma Agraria en el capítulo respectivo a la responsabilidad, no nos hace la diferenciación de cuando el Gobernador esta incurriendo en deli to político, en falta administrativa o en un delito penal, conside ramos al respecto una estructuración para cada caso.

Mencionaremos ahora los casos específicamente señalados en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en materia de responsabilidad de los GObernadores y en el artículo 459º nos señala;

Artículo 459º.- " Los Gobernadores incurran en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

1.- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas;

2.- Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación.

3.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala esta ley;

4.- Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que se dicten; y

5.- Por los demás causas que especifique esta ley.

Si bien es cierto que la fracción V de este artículo nos menciona que los demás casos que especifique esta ley, consideramos que se deberían de enunciar, puesto que un Gobernador es una autoridad Estatal agraria y por ese motivo tiene un amplísimo campo de actividad y responsabilidad, sin embargo basta echar una ojeada a la Ley Agraria para darnos cuenta que este artículo es demasiado incompleto, desde nuestro punto de vista mencionaremos algunos casos más que consideramos deberían de mencionarse;

A) Por retardar la expedición del reglamento interno de-

las Comisiones Agrarias Mixtas.

B) Por privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a la ley.

C) Cuando se exiga a los miembros de un ejido o comunidad, cualquier tipo de prestación, en forma de contribución indirecta, fuera de las obligaciones que contraigan los ejidatarios a las leyes de crédito ejidal.

D) Cuando por causa de expropiación, no se llenen los requisitos de utilidad pública dentro del Estado y su previa indemnización o cuando se obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales en contravención a la ley.

E) Cuando se nieguen los gobiernos Locales a dar las facilidades necesarias para que operen las organizaciones auxiliares de crédito.

F) Cuando se nieguen los gobiernos de los Estados a proporcionar a los ejidos y comunidades, las superficies y el crédito para establecer bodegas o almacenes indispensables para la distribución y comercialización de los productos agropecuarios.

G) Cuando el Ejecutivo Local se niegue a otorgar la posesión provisional en la restitución de tierras o aguas conforme a la ley.

H) En los casos de la creación de nuevos centros de población ejidal, cuando los estudios y proyectos formulados no sean examinados y emitido opinión en el plazo que señala la ley.

Por supuesto que los casos que acabamos de mencionar no son todos los que debería de contemplar el libro respectivo sobre responsabilidad, pues es bien sabido que algunos Gobernadores incu

rren en violaciones a la Ley Agraria por un sin fin de causas, sobre todo por intereses políticos y económicos que están por encima de los intereses de los campesinos.

Otro de los defectos de dicho artículo, lo tenemos en que no nos señala ninguna sanción para el caso de que cometan alguna irregularidad, pues como ya hemos repetido varias veces, las sanciones se encuentran a partir del Secretario de la Reforma Agraria - en este caso consideramos necesario establecer la sanción para los Gobernadores, previas las formalidades del caso, pues en los demás casos de las autoridades agrarias, en su último párrafo si se menciona. ¿ Porque en el caso de los gobernadores no se menciona la sanción administrativa o penal ? quizás como ya lo mencionamos por que su alto nivel político y porque los legisladores dejaron con exceptísimo tan delicado tema a otros, claro la responsabilidad penal y su sanción se encuentran en la legislación penal, lo mismo que en caso de responsabilidad política, la Constitución establece su sanción, pero administrativamente ninguna sanción se menciona en la Legislación Agraria para el caso de los Gobernadores.

Hay un aspecto importante que no debemos olvidar y que hicimos referencia al principio de este subcapítulo y es que si un Gobernador comete un delito ya sea político, penal o administrativo (falta), previsto en las leyes Federales como en este caso en la Ley Federal de la Reforma Agraria, lo protege el fuero Constitucional y por tanto ninguna autoridad Federal ni local puede procesarlo mientras la Cámara de Diputados no de la autorización respectiva, o en su caso la de Senadores, en consecuencia si algún Gobernador comete un delito federal, deberá quedar sujeto al procedimien-

to respectivo del juicio político. Pero el procedimiento Constitucional para fincar la responsabilidad a los Gobernadores, obviamente existe sólo en un contexto normativo ideal, como una entelequia nunca se llevan a cabo, aunque exista la seguridad de que el individuo es responsable ¿ de qué nos sirve entonces dicho procedimiento ?.

En nuestro país nunca se ha desaforado a ningún Gobernador, para consignarlo a las autoridades competentes por cualquier delito ya sea local o federal, sin embargo el único antecedente -- que se registra de un Gobernador por violación a la legislación agraria y otras leyes, es el caso de C. Gobernador Guadalupe Zuno de Jalisco, pero a ciencia cierta no sabemos si le impusieron las sanciones correspondientes o si realmente se le desaforo y se le puso a disposición de las autoridades correspondientes.

Es bien sabido que más de un Gobernador viola las leyes agrarias, que son de carácter federal ¿ pero que se hace para fincarles responsabilidad ? Nada, se requiere entonces una reforma amplia al libro séptimo de la Ley Federal de la Reforma Agraria y especialmente la que corresponde a la responsabilidad de los Gobernadores, pues si violan las Leyes Agrarias, nunca se les castiga, ya sea por el alto nivel político y el amiguismo y solidaridad existente en ese alto círculo, al respecto el Maestro Lucio Mendieta y Nuñez nos señala " hay explicación de carácter político, de solidaridad entre empleados y funcionarios que explican la impunidad en casos que inclusive llegaron al escándalo prontamente acallado en la prensa y que se quedaron en la indiferencia y el olvido, --- cuando se trató de casos de menor importancia pública, pero que le

sionaron gravemente los intereses de los ejidatarios y aun de las personas."[52]

Al realizar el estudio de la Responsabilidad de los Gobernadores en materia agraria, llegamos a la conclusión de que si incurren en responsabilidad, pero no se les castiga por su alto ni vel político y un sín fin de circunstancias bien sabidas por todos pero independientemente de lo anterior nos damos cuenta que la ine ficacia se debe a la falta en la Ley Agraria, de un sistema y de un mecanismo que estando al alcance de los campesinos, resulte efi caz para atender las denuncias y las quejas que éstos presenten, -- pero ese sistema o mecanismo debe de darse a conocer a los campesi nos, pues en los medios rurales la mayoría de los campesinos son -- analfabetas y por lo mismo carecen de amplia cultura capaces de en tender las Leyes Agrarias y cuando sufren alguna arbitrariedad o -- son víctimas de algún delito por parte de las autoridades o funcio narios agrarios, sólo acuden a interponer su queja ante la Secreta ría de la Reforma Agraria por conducto de las centrales campesinas que también están viciadas y que responden a intereses políticos y de ahí al archivo para ser olvidadas, sin pensar que están haciendo un gran daño y aumentando el problema agrario.

Así pues no existe ese sistema efectivo de responsabilidad en materia agraria, en efecto el capítulo respectivo no es com pleteo, amplio, pareciese que se hizo únicamente para adorno, a --- nuestra manera de ver deben de existir tres aspectos fundamentales.

El primero, un mecanismo de preceptos amplios, que expli quen, definan, diferencien y enmarquen tanto delitos y faltas admi 52 Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. p. 527

nistrativas, conforme a los requerimientos Constitucionales, así como las sanciones acordes a la realidad y a la gravedad de la falta, claro estos independientemente de los que señala la legislación penal y las leyes de Responsabilidades, con el propósito de que se den mayores posibilidades para aplicar las sanciones que se hacen acreedores, especialmente a lo que compete a los gobernadores.

El segundo, el establecimiento de los tribunales del Derecho agrario que reúnan las condiciones necesarias tanto materiales como legales y que gocen de una total independencia con el propósito de aplicar correctamente las normas agrarias y cuidar que dentro del procedimiento no se violen los derechos de los campesinos y consecuentemente si se violan por parte de alguna autoridad especialmente de los gobernadores, los titulares de estos órganos jurisdiccionales lo hagan saber a las autoridades competentes para consignar al infractor de la ley y se le aplique verdaderamente la sanción que corresponda, por supuesto estos tribunales estarían compuestos por personas idóneas y que moralmente estén capacitadas para impartir justicia en la materia agraria, contando así mismo con los requerimientos Constitucionales para que de alguna manera no contravengan a la carta magna.

En tercer lugar, el establecimiento de un efectivo sistema de acusación, para el efecto de que el acusador ya sea oficial o particular no se inhiba al hacerlo o este con la preocupación de que se van a tomar represalias en su contra, de antemano sabemos que existe un mecanismo, que es el Ministerio Público federal o local, que es el encargado de toda denuncia por la comisión de -

algun delito y el cual determina si se procede o no y se consigna a la autoridad competente, a este efecto y como complementación se propone la creación de las Procuradurías Sociales del Derecho Agrario que reciban quejas y denuncias, sea cual fuere el rango de la autoridad o el funcionario y que se les encamine con total independencia y sin presiones políticas hasta sus últimas consecuencias - estas procuradurías coadyuvarían con todas las autoridades competentes y en especial con el ministerio Público para detectar cualquier irregularidad en los procedimientos de las acciones agrarias.

Al efecto consideramos que todas las autoridades encargadas de prestar ayuda a la Secretaría de la Reforma Agraria, estanciviciadas pues algunas veces se encuentra coludidas por los intereses políticos o económicos que pudieran haber dentro de la tramitación de los expedientes, consideramos entonces una reestructuración que ponga fin a tantas arbitrariedades que se cometen en contra de los campesinos, pues estos por su escasa cultura no alcanzan quizás a comprender las leyes agrarias, es por eso que sería de mucha importancia el establecimiento de los Tribunales agrarios y de las Procuradurías Sociales del derecho Agrario, con el fin de detener aunque fuere en muy poco la corrupción existente y estuviera de alguna manera más protegido el derecho de los campesinos.

Ahora bien consideramos que si alguno de estos tres aspectos fallará y por las otras causas señaladas, jamás se fincará responsabilidad a ningún funcionario agrario, mucho menos por lo que respecta a la responsabilidad de un gobernador y se estaría cayendo en lo mismo de siempre, la inaplicabilidad de la ley agraria y como consecuencia el grave perjuicio que redundaría en toda la clase campesina, que vio en la ley agraria desde los tiempos de su --

creación, la esperanza de ser beneficiados por el derecho social - consagrado en el artículo 27º Constitucional.

La defectuosa y lenta realización de las Leyes Agrarias - se debe entonces gran parte a las autoridades y funcionarios encar - gados de su realización y aunque para el caso de los gobernadores - exista un procedimiento que nos señala la Constitución para desafo - rarlos, resulta que en la mayoría de los casos, las personas que - intervienen en dicho procedimiento resultan ser amigos del Goberna - dor y por intereses económicos y políticos, éstos se hacen de la - vista gorda y jamás dan cause a las denuncias para desaforarlos y - ponerlos a disposición de la autoridad competente, las investiga - ciones y las denuncias o quejas se archivan o las acalla la prensa mezquina.

#### C R I T I C A.

En las Leyes Agrarias Posrevolucionarias específicamente a partir de la Ley de Ejidos, se comprendió la necesidad de implan - tar la Responsabilidad de las autoridades y empleados agrarios, -- por la continua violación que se hacía a las leyes agrarias y que - perjudicaba a los campesinos, pues nadie ignoraba que la inaplica - bilidad de las leyes se debía a dichos funcionarios, que obrando - por intereses mezquinos y otras veces por intereses políticos, de - fraudaban los derechos de los campesinos y nunca fueron ni son cas - tigos por los actos u omisiones cometidos.

Nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, dedica un libro completo a la responsabilidad agraria, en donde menciona-

los delitos, faltas y sanciones, que en la realidad jamás se ponen en práctica real, es meramente algo decorativo, sin embargo a pesar de que existe dicho capítulo, deja mucho que desear, resulta totalmente incompleta, pues para el caso concreto del presente trabajo, únicamente nos señala algunos casos en que los gobernadores incurren en Responsabilidad, cuando existen muchos más y muy varios y no solamente en lo que respecta a los Gobernadores, si no en todas las autoridades y empleados.

Todo lo que se diga en materia de responsabilidad agraria, tiene sólo valor teórico, ya que la categoría de las autoridades, especialmente la de los Gobernadores hace imposible la aplicación del libro séptimo y por consecuencia la inaplicabilidad de -- las sanciones correspondientes.

Ya hemos dicho en repetidas ocasiones que efectivamente los Gobernadores incurren en responsabilidad agraria, pero que por su nivel político y por otras causas no se les aplica la ley, pero aunado a esto tenemos que el procedimiento para desaforarlos, también es inaplicable pues existen los mismos intereses, que a ese nivel son demasiado altos, se suma a lo anterior que dentro de la Ley Agraria no existe un sistema definido y eficaz que haga posible la estricta aplicación de sus preceptos.

Consideramos que para que exista una efectiva aplicación de los preceptos relativos a la responsabilidad, debe de reformarse la legislación agraria para que se haga la efectiva aplicación de las sanciones, especialmente en lo que respecta al Gobernador -- primero deben de dejarse atrás todo tipo de intereses tanto políti

cos como económicos, tanto para reformar dicho capítulo como para encausar las denuncias y quejas, en segundo lugar la implantación dentro del capítulo de Responsabilidades de un sistema capaz y completo que pueda pasar por encima de cualquier traba de toda índole para lo cual consideramos debe de reunir con tres aspectos.

1.- Una existencia de leyes amplias y completas que enmarquen de una manera total tanto los delitos como las faltas administrativas, así como su sanción independientemente a las que se hagan acreedores en todas las demás leyes.

Es cierto que en la Ley Federal de la Reforma Agraria, - existe un articulado referente a la Responsabilidad agraria, pero consideramos que resulta incompleto, sobre todo lo que se refiere a la Responsabilidad de los Gobernadores, pues solamente nos enuncia cinco fracciones, cuando sabemos que existen muchísimas más, -- no nos enuncia la sanción, aunque por los delitos penales nos remite a la legislación penal, consideramos necesario entonces una ampliación de los preceptos y una inclusión de faltas y sus respectivas sanciones para que verdaderamente se les finque responsabilidad a los gobernadores, previas las formalidades del caso.

Por lo que hace a las faltas administrativas, no se encuentran totalmente definidas, seguimos esperando el reglamento -- que enmarque todos los actos u omisiones de las autoridades y funcionarios, pues dentro del capítulo no se distingue cuando se comete un delito o una falta administrativa, nos habla de multas y sanciones que van de 6 meses a dos años de prisión ¿ pero como debe de considerarse esta sanción, como falta o como delito ? la ley agraria no nos hace esa distinción, pues al mismo tiempo nos remite

a la legislación penal para la tipificación de un delito y su sanción, lo cual consideramos que se estaría aplicando dos veces la misma pena para un delito, recordemos que la sanción administrativa es privativa de la libertad que no exceda de tres días o en su caso cuando sea conmutable por la multa, esta no excedera de 15 días, recordemos también que las sanciones dentro de la Ley Federal de la Reforma Agraria, son sanciones meramente administrativas de acuerdo a la legislación actual.

2.- La Creación y existencia de tribunales especiales en materia agraria, que gocen de una total independencia tanto legal como material y que cumplan con las formalidades Constitucionales con el objeto de que en los procedimientos de las acciones agrarias ninguna autoridad o funcionario viole la ley agraria y viole los derechos de los campesinos, estos tribunales daran cuenta de cualquier irregularidad en el procedimiento a la autoridad competente para consignar a dichos funcionarios cuando violen la ley.

Los Tribunales especiales en materia agraria no existen por lo cual dentro de la misma ley se deberian de crear estos, que conozcan únicamente de las cuestiones agrarias, con tal independencia y con la suficiente fuerza para sancionar y para poder libremente consignar cualquier violación a la ley por parte de las autoridades, en los casos de los gobernadores previas las formalidades del caso.

Si bien es cierto que los tribunales para fincar responsabilidad penal si existen, siempre los ha habido en la organización jurídica del país, también es cierto que no gozan de la suficiente independencia, ni de las agallas suficientes para procesar-

a un alto funcionario; en el caso de los Gobernadores y aunque parezca demasiado repetitivo, sabemos que previamente de fincarles - algún tipo de Responsabilidad, se debe de dar cumplimiento a las - formalidades del caso que establece la Constitución, y después remitirlos a la autoridad competente, en este caso quien haría la de nuncia en primer lugar serían los titulares de los tribunales agrarios a la Camara de Diputados.

3.- La existencia de un efectivo sistema de acusación ya sea oficial o particular que reúna las condiciones necesarias para que el acusador no se inhiba o piense que se van a tomar represalias en contra de el y que estas acusaciones se encaminen con total independencia, hasta sus últimas consecuencias.

El artículo 415° de la Legislación Agraria nos enuncia-- " que se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el secretario de la Reforma Agraria, todos los - actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios, que -- conforme a esta ley o a sus reglamentos, sean causa de responsabilidad."

Esta acción popular nunca se lleva a cabo, pues es bien sabido el amiguismo y el interes político entre el presidente de - la República y los Gobernadores. Asi pues para hacer más efectiva esta acción en el caso de que un Gobernador incurra en responsabilidad, se debería de incluir en el libro respectivo, las Procuradurías Sociales del Derecho Agrarios que reciban quejas y denuncias - de los campesinos o de otras dependencias y estos los encausen ha ta sus últimas consecuencias. Estas Procuradurías deben de contar - con una independencia que les permita hacer sus denuncias ante el -

Ministerio Público o a la autoridad correspondiente y deben de estar coadyuvadas con todas las demás autoridades y con los tribunales agrarios.

Resumiendo, la inaplicabilidad del libro séptimo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se debe entonces a que dentro de la misma no existe un sistema bien definido de los tres puntos anteriores y que deben de existir, debe de darse entonces el ejercicio efectivo del poder, aplicando las leyes y en el caso de la responsabilidad de los Gobernadores que incurran en responsabilidad deben de dejarse a un lado los intereses de tipo político y económico, para que no se queden impunes las faltas o los delitos que cometan, hasta sus últimas consecuencias, y no solamente en el caso de un Gobernador, si no en todos los demás casos, se estará entonces aplicando la justicia Agraria.

Para hacer efectiva la ley Agraria, entonces debe de reformarse el capítulo respectivo a la responsabilidad, conforme a la realidad existente del problema, en donde debe de existir un estado de Derecho, no olvidemos que este derecho social, como lo es el agrario, fué de los primeros consagrados en la Constitución de un país, no defraudemos entonces a los Constituyentes que soñaron con que la tierra sería para quien la trabajara, pero no existe entre los hombres encargados de la cuestión agraria un profesionalismo y una ética que sea capaz de llevar a cabo los lineamientos de la verdadera Reforma Agraria.

"Combatir la corrupción, exige combatir con el ejemplo - Haber de la ley, la razón y el fundamento de toda acción en bien de la nación, lo demás es pura demagogia." [53]

53 Cárdenas F. Raúl. Responsabilidad de los funcionarios Públicos. México 1982 Editorial Porrúa 1ª Edición p. 561

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Desde el inicio de la Colonia, la Responsabilidad de los funcionarios nunca se dió, pues ésta de manera ambigua se daba de derecho, pero no de hecho, ya que quienes tenían en sus manos el cuidado de las leyes propiamente agrarias, eran los Españoles, quienes eran los menos interesados en cumplirlas.

SEGUNDA.- Al realizar el análisis de las Leyes de Indias nos damos cuenta que contiene disposiciones que ordenaban corregir las inhumanas maniobras de que eran objeto los indios y se trató de corregirlas, pero la voracidad de los españoles se dejaba sentir a través de la Encomienda, en donde se les despojaba de sus tierras y se privaba a los indios de sus más elementales derechos- la responsabilidad de los españoles nunca se hizo efectiva, pues eran ellos los que aplicaban las leyes.

TERCERA.- El descontento y la miseria en que se encontraban los indios durante la época Colonial, impulsó a éstos a la lucha de Independencia, la mala distribución de la tierra fue una de las causas fundamentales del descontento social, la pequeña propiedad seguía sufriendo descalabros, no podemos hablar entonces de que existía responsabilidad de funcionarios en materia agraria, pues si no se cumplían en épocas de paz, menos en época de agitación social.

CUARTA.- Consumada la Independencia, se trató de orientar la cuestión agraria, la defectuosa distribución de la tierra y la defectuosa distribución de habitantes fué la preocupación primor

dial de los caudillos al dictarse las primeras Leyes de Colonización.

QUINTA.- Las primeras Leyes de Colonización, en su conjunto fueron ineficaces, pues el problema de la tierra siguió su curso, los indios jamás recuperaron sus tierras, ni obtuvieron otras, los planteamientos técnicos y las ineficaces Leyes Agrarias agudizaron el problema, nunca se consideró dentro de estas leyes de la primera mitad del siglo XIX, la necesidad de fincar responsabilidad a quienes violaran las leyes de Colonización.

SEIXTA.- La Reforma, con las Leyes de Desamortización y Nacionalización de los bienes eclesiásticos, tuvieron fines económicos y políticos respectivamente, pero no se consideró la responsabilidad de los funcionarios, sin embargo durante esta etapa se dicta la primera Ley de Responsabilidades, considerada ésta como el antecedente más claro y firme que engloba de una manera general todos los delitos de los altos funcionarios de la Federación, esta se dió en el año de 1870.

SEPTIMA.- En la etapa del México Independiente, hubo gran actividad legislativa en materia agraria, las Leyes de Colonización, la Reforma y las Leyes sobre Terrenos Baldíos, fueron leyes que incrementaron el despojo de las tierras, sin embargo no hubo dentro de toda esta legislación la creación de un apartado para responsabilizar a los funcionarios encargados de los trámites y aplicación de la ley, pues se consideraba de más interés la política y la consolidación social después de la lucha.

OCTAVO.- En los momentos en que se gestaba la lucha Revo

lucionaria, las leyes y planes en materia agraria, únicamente se ocupaban de reivindicaciones de derechos para los campesinos, pues el estado de lucha y miseria en que se encontraba el país, eran en primer plano las únicas preocupaciones de los hombres de la Revolución.

NOVENA.- Fruto del pensamiento de los precursores de la Revolución, lo constituye la Constitución de 1917 y de gran importancia constituyó también el artículo 27º Constitucional, en donde se plasma todo el régimen jurídico de la propiedad de la tierra.

DECIMA.- Dentro de las Leyes Posrevolucionarias, se hizo patente la necesidad de introducir en las leyes agrarias, un capítulo especial sobre responsabilidad de funcionarios en materia agraria, sin embargo no estaban bien definidas, independientemente a éstas existían las leyes de responsabilidades, que hasta el momento son ineficaces, pero no podemos restarle importancia al hecho de que por primera vez se contemplaba este aspecto en las leyes agrarias.

DECIMA PRIMERA.- A partir de la Ley de Ejidos hasta nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, se contempla el aspecto de la responsabilidad de los funcionarios y autoridades, sin embargo nunca se han hecho efectivas dichas disposiciones porque desde un principio no se siguió y se creó un sistema efectivo y capaz que llevará a cabo con energía y sin trabas de ninguna índole la observancia de la ley.

DECIMA SEGUNDA.- Nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, se contempla el aspecto de la Responsabilidad en un li

bro con capítulo único, sin embargo dichas disposiciones sobre los delitos, faltas y sanciones no se encuentran totalmente definidas-- existen un sin fin de fallas técnicas y no se especifican claramente cuando estamos en presencia de un delito o una falta administrativa, así mismo las sanciones se encuentran únicamente definidas a partir del Secretario de la Reforma Agraria y deja a un lado las sanciones administrativas para los Gobernadores.

DECIMA TERCERA.- Los casos que nos señala el artículo -- 459º de la Ley Agraria, respecto de la responsabilidad de los Gobernadores, consideramos que no son en su totalidad, pues como sabemos un Gobernador es una Autoridad Agraria y por ese motivo tiene un amplísimo campo de actividad y como consecuencia puede estar supeditado a incurrir en responsabilidad, así mismo consideramos ampliar este artículo con la mayoría de las causas.

DECIMA CUARTA.- Los Gobernadores incurrir en responsabilidad en materia agraria, sin embargo no se les castiga, ya sea -- por su alto nivel político y por su alto cargo, así mismo por el -- amiguismo y solidaridad existente en ese círculo, como consecuencia se lesionan gravemente los intereses de los ejidatarios y aún de cualquier persona.

DECIMA QUINTA.- Aunado a lo anteriormente dicho, no se -- castiga a los Gobernadores cuando incurrir en responsabilidad Agraria, porque no existe dentro de dicha ley un sistema efectivo que lleve al cabo dentro del contexto de la ley, la estricta aplicación de los preceptos en materia de responsabilidad.

DECIMA SEXTA.- Virtud a lo anterior, proponemos que;

1.- La reforma, con el proposito de una amplia existencia de leyes amplias, que expliquen, definan, diferencien y enmarquen totalmente los delitos faltas y sanciones del libro séptimo, - capítulo único, con el proposito de que se den mayores posibilidades de poder aplicar las sanciones a que se hacen acreedores, las autoridades que incurren en responsabilidad en la aplicación de la Legislación Agraria, especialmente en lo que compete a los Gobernadores.

2.- La existencia de un efectivo Sistema de Acusación -- que debe de reunir las condiciones necesarias para que el acusador oficial o particular, no se inhiba al hacerlo, por temor a represalias, al efecto se propone la creación de las Procuradurías Sociales del Derecho Agrario que reciban quejas y denuncias, sea cual fuere el rango del funcionario y que las encaminen con total independencia y sin presiones políticas, hasta sus últimas consecuencias, destinadas posteriormente a la autoridad competente para el efecto de su sanción. Por supuesto en la tipificación de algún delito el Ministerio Público Consignara como lo ha venido haciendo.

3.- La creación de los Tribunales del Derecho Agrario, -- tanto locales como federales, que gocen de una independencia tanto legal como material, esto con el proposito de resolver conflictos agrarios, por la aplicación de las normas agrarias y que de alguna u otra manera eviten la mala aplicación de las mismas y se resguarde el Derecho de los afectados, en caso de que se violen los procedimientos por parte de las autoridades y funcionarios en las diferentes acciones agrarias, especialmente en lo que respecta a los Gobernadores, dando cuenta a la autoridad competente para quienes incurran en dicha responsabilidad. Por supuesto dichos tribunales-

estarían legalizados de acuerdo con la Constitución General y en su caso por la de los Estados.

DECIMA SEPTIMA.- manifestamos entonces que para fincar responsabilidad a cualquier autoridad o funcionario agrario, sobre todo a los Gobernadores, se emprenda una amplia Reforma al Libro séptimo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, acorde a la realidad actual del país, dejando a un lado los intereses políticos y económicos e incluyendo los tres puntos manifestados en la conclusión anterior, pues hasta nuestros días el citado libro sirve únicamente de adorno y nunca se ha llevado a cabo, precisamente por el mal sistema utilizado y su ambigua redacción.

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

- Cardenas F., Raúl. Responsabilidad de los funcionarios Públicos-  
Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1982.
- Caso, Angel. Derecho Agrario. Historia, Derecho Positivo (Antolo-  
gía, 7ª Edición, México 1950.
- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial -  
Porrúa, 7ª Edición, México 1966.
- Diccionario Jurídico Mexicano ( P-Z ), Instituto de Investigacio-  
nes Jurídicas. UNAM Tomo IV, 2ª Edición, México 1988.
- Durán, Marco Antonio. El Agrarismo Mexicano. Editorial Siglo XXI  
2ª Edición, México 1972.
- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria ( 1493-1940 )  
Secretaría de la Reforma Agraria. Centro de estudios Historicos-  
del Agrarismo en México, 1941.
- Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida ( México 1910-1920 una  
guerra campesina por la tierra y el poder ), Ediciones el Caballí-  
to, 10ª Edición, México 1978.
- González Bustamante, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcio-  
narios y el Fuero Constitucional. Editorial Botas, México 1946.
- Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, 2ª Edición  
México 1967.
- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa -

5ª Edición, México 1985.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la ley Federal de la Reforma Agraria. 22ª Edición. Editorial Porrúa --- México 1989.

Ponce de León Armenta, Luis M. Derecho Procesal Agrario 1ª Edición, Editorial Trillas, México 1988

Portes Gil, Emilio. La cuestión Agraria Mexicana ( Ciclo de Conferencias Organizado por el Partido Nacional Revolucionario), la evolución Agraria Mexicana. México 1934.

Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario. 2ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1988

----- Derecho Agrario Revolucionario ( Bases para su estudio. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1ª Edición -- UNAM, México 1982.

Silva Hersog, Jesus. Breve Historia de la Revolución Mexicana -- los antecedentes y la etapa maderista. 2ª Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1980.

Vasconcelos, Eduardo. La Cuestión Agraria Mexicana. ( Ciclo de Conferencias Organizadas por el Partido Nacional Revolucionario) El Ejido desde le Punto de Vista Político a Travez de la Historia de México.- México 1934.

LEGISLACION  
CONSULTADA.

FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940) México, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de estudios Históricos del agrarismo en México. 1941.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Código Penal para el Distrito Federal. Colección porrúa, 41ª edición. México l D.F. Editorial Porrúa. 1985.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa. 86ª Edición. México - Editorial Porrúa 1989.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. Ley federal de la Reforma Agraria. - Colección Porrúa. 25ª Edición Mexico. Editorial Porrúa -- 1984.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ediciones San Cristobal. Salvador Bringas de la Vega. México 1990