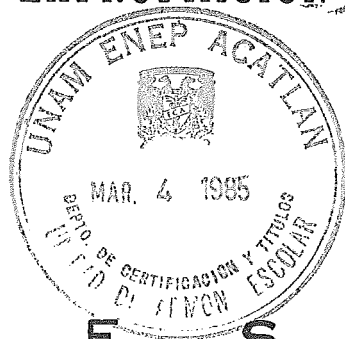




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA EXPROPIACION AGRARIA



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE DE JESUS EMILIO HERNANDEZ BECERRA

H 5028496

Acatlán, Estado de México

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA EXPROPIACION AGRARIA

A M I M A D R E

A M I S H E R M A N O S

D E D I C O C O N G R A T I T U D

I N D I C E

Prólogo 7

Introducción 8

Capítulo I

LA EXPROPIACION DE EJIDOS Y TIERRAS COMUNALES

Antecedentes históricos de los ejidos y tierras comunales .. 10

De la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y mon -
tes pertenecientes a los núcleos de población 19

Fundamento legal del acto expropiatorio 23

Requisitos para la expropiación 27

Causa de utilidad pública 28

La indemnización 31

¿Cómo y quiénes fijan la indemnización? 33

Autoridades agrarias y administrativas que intervienen en la
expropiación 40

Procedimiento para efectuar la expropiación 43

Medios de defensa de los afectados por el acto expropiato —
rio 49

El amparo 52

Capítulo II

LA EXPROPIACION DE LATIFUNDIOS

Antecedentes históricos acerca del latifundio 58

La propiedad originaria de la Nación 73

El Presidente de la República máxima autoridad agraria 75

La afectación de latifundios 77

Improcedencia del amparo contra resoluciones dotatorias y -- restitutorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nue- vos centros de población	80
Resoluciones provisionales de los Gobernadores de los Esta -- dos	85
El latifundio figura de hecho y no de derecho	87

Capítulo III

LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad agrícola	88
La pequeña propiedad ganadera	90
El certificado de inafectabilidad	92
Diversas especies de pequeñas propiedades	96
Procedencia del amparo para proteger la pequeña propiedad ..	98
Conclusiones	101
Bibliografía	105

P R O L O G O

Las razones que me impulsaron a escribir este trabajo fueron -- presentar de manera clara, breve y sistemática, como fuera posi -- ble, los principios normativos que rigen la expropiación agraria - consignados por la Constitución, Ley Federal de Reforma Agraria y Ley de Expropiación, así como las características que presenta la pequeña propiedad.

Este trabajo es puramente expositivo. No he tratado de criticar las instituciones, principios o normas que sirven de base para rea -- lizar el acto expropiatorio, porque creo que la crítica se debe re -- servar a los especialistas de la materia para que ésta tenga algún valor. Sin embargo, las doctrinas expuestas aquí, los puntos de -- vista que aportan los diversos autores, así como los criterios ma -- nejados por el legislador, tienen un valor de permanencia que sub -- siste y sigue subsistiendo para incorporarse a la realidad viva de hoy.

De ahí que considerara necesario tratar de analizar en forma or -- denada y sistemática, los preceptos fundamentales y secundarios -- que determinan el proceso expropiatorio, auxiliándome, como es ló -- gico, de las diversas corrientes doctrinarias.

Ese es el propósito esencial de este trabajo.

Las referencias que necesariamente tuve que hacer a ciertas o -- bras, se hallarán en las bibliografías insertadas a pie de página. En ellas he tratado de incluir sólo trabajos que me han parecido - tener un valor positivo en relación con cada tema, ya sea por la - riqueza de su contenido o por la importancia de sus conclusiones.

Finalmente, quiero reiterar mi agradecimiento sincero al Lic. - Andres Oviedo de la Vega, por la orientación teórica que me brin - dó, y el tiempo que dedicó para la revisión de este trabajo.

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

Este trabajo consta de tres capítulos, el primer capítulo comprende un examen del aspecto histórico y teórico acerca de la expropiación de bienes ejidales y comunales, está especialmente dedicado a analizar los principios y requisitos a que se debe sujetar la expropiación de dichos bienes, tomando en cuenta, por supuesto, las características propias de estos bienes y haciendo énfasis que los bienes ejidales y comunales gozan de una protección jurídica especial. Asimismo, se estudian, en el primer capítulo, las obligaciones que tienen las autoridades, ya sean administrativas o autoridades que representen a los mismos núcleos de población, que de una u otra forma intervienen en el acto expropiatorio, así como el procedimiento que específicamente establece la ley para efectuar la expropiación de bienes ejidales y comunales y las garantías y medios de defensa que tienen los ejidatarios y comuneros frente a un acto tan controvertido como lo es la expropiación.

En el segundo capítulo se exponen las bases legales que determinan la afectación de latifundios, así como los medios y autoridades que la ley expresamente consigna para llevar a cabo el fraccionamiento de latifundios. También se analiza, en el segundo capítulo, la improcedencia del juicio de amparo que interponen los afectados por resoluciones dotatorias, restitutorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población. Se precisan los casos en que procede la afectación de la propiedad privada para constituir los ejidos.

En el tercer capítulo se estudian las características de la pequeña propiedad, los requisitos que debe reunir para que se le considere como propiedad inafectable, el papel que desempeña el certificado de inafectabilidad para proteger la pequeña propiedad en explotación, así como las diversas especies de pequeña propiedad que expresamente consigna la Constitución. Además, se estudia, en el tercer capítulo, la procedencia del juicio de amparo para proteger la auténtica pequeña propiedad.

En la parte última (conclusiones), hago algunas observaciones en las que más que proponer o sugerir, planteo la necesidad y ex -

preso mi deseo de que se respeten las disposiciones agrarias, que se establecieron no únicamente para beneficio de la clase trabajadora del campo, sino para beneficio de todos los mexicanos.

Capítulo I

LA EXPROPIACION DE EJIDOS Y TIERRAS COMUNALES

1. Antecedentes históricos de los ejidos y tierras comunales.-2. De la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los núcleos de población.-3. Fundamento legal del acto expropiatorio.-4. Requisitos para la expropiación.-5. Causa de utilidad pública.-6. La indemnización.-7. ¿Cómo y quiénes fijan la indemnización?.-8. Autoridades agrarias y administrativas que intervienen en la expropiación.-9. Procedimiento para efectuar la expropiación.-10. Medios de defensa de los afectados por el acto expropiatorio.-11. El amparo.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS EJIDOS Y TIERRAS COMUNALES

Una de las tribus, la más importante, de las que habitaron en lo que hoy es Territorio Nacional, es sin duda, la Civilización Azteca, asentada en el extenso Valle del Anáhuac, en la ciudad de Te nochtitlán, fundada en el año de 1325. Este pueblo dominaba antes de la llegada de los españoles gran parte de territorio.

Con respecto a la organización agraria, que son los antecedentes que más nos interesan, son dos las formas básicas de la tenencia de la tierra; la comunal y la pública.

Las tierras comunales de la Cultura Azteca son de suma importancia en la historia del Derecho Agrario de México, por la similitud que existe con algunas de las actuales instituciones agrarias. Para los aztecas las tierras comunales estaban divididas en tierras del barrio y tierras del pueblo, calpullalli y altepetlalli respectivamente, así tenemos que el calpullalli son las tierras que pertenecen al calpulli, el calpulli es el barrio de gente conocida o de linaje más antiguo, es decir, era el conjunto de personas que -

eran descendientes del mismo linaje y estaban asentados en un lugar determinado.

El calpullalli son las tierras que pertenecían a la comunidad o al núcleo de población integrante del calpulli.

El pariente mayor, con la aprobación del consejo de ancianos era el encargado de hacer la distribución de las parcelas entre los miembros del calpulli, las parcelas se entregaban al jefe de familia, cada familia que tenía la posesión de una parcela estaba obligada a cultivarla personalmente.

La parcela que recibía cada familia se llamaba tlalmilli y el usufructo que se obtenía de estas parcelas correspondía a la familia que las cultivaba.

El titular de una parcela tenía facultad para heredarla, pero si moría sin sucesión la parcela volvía a pertenecer a la corporación. Asimismo, el titular de una parcela no podía ser despojado de ella, salvo causa justificada, como por ejemplo, que se acercara en otro barrio, que no cultivara su parcela durante tres años consecutivos o que la diera en arrendamiento. El acaparamiento y enajenación de parcelas estaba prohibido en la organización agraria de los aztecas, para evitar la enajenación de parcelas se llevaba un riguroso registro de las tierras que tenía cada familia.

Las tierras públicas es otra de las formas que se distingue en cuanto a la tenencia de la tierra, estas tierras públicas cuyo usufructo era destinado para la realización de obras de carácter público o de interés social, se dividen en cinco categorías que son:

a) Tecpantlalli, con los productos de estas tierras se aseguraba la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli (Jefe Supremo).

b) Tlatocalalli, estas tierras servían para el sostenimiento del consejo de ancianos.

c) Milchimalli, con el producto de estas tierras se sufragaban los gastos del ejército y guerra.

d) Teotlalpan, la función social y religiosa se pagaba con lo que se obtenía de estas tierras.

e) Tierras de los señores, esta última categoría está dividida en dos grupos, el primero corresponde a las posesiones que se otor

gaban a los pipiltzin, a estas tierras se les conocía con el nombre de pillalli y el segundo grupo corresponde a las posesiones que se otorgaban a los señores llamados tecpantlaca, las tierras de estos señores recibieron el nombre de tecpillalli.

Los pipiltzin eran parientes o allegados del Jefe Supremo en tanto que los tecpantlaca eran las personas que prestaban sus servicios en los palacios del Jefe Supremo. Las tierras de los pipiltzin al igual que las de los tecpantlaca las trabajaban gentes del pueblo en beneficio de los señores antes mencionados.

Otra de las culturas, no menos importante, que habitó en territorio de lo que ahora es México es la Cultura Maya, de gran sabiduría y esplendor pero que debido a las condiciones precarias del suelo en que se desarrolló, no tuvo instituciones de trascendental importancia, al menos en materia agraria. Sin embargo, es importante hacer notar que debido a la poca fertilidad del suelo los mayas unieron sus esfuerzos para cultivar la tierra en forma colectiva, cultivando así grandes extensiones de tierra, para procurarse de esta manera lo más indispensable para su subsistencia. Después de cultivar y cosechar las tierras éstas eran abandonadas para buscar otros lugares donde cultivar, ya que como se dijo, la fertilidad del suelo era mínima.

La propiedad indígena durante la colonia.- Durante la colonia la conquista era considerada como fuente de soberanía, a la conquista de México los españoles quisieron darle apariencia de legalidad invocando las Bulas de Alejandro VI. *

Una vez que se ha efectuado la conquista de lo que fue La Triple Alianza (alianza de los pueblos de Texcoco, Tacuba y México) se llevan a cabo los primeros repartos de tierra a favor de los españoles, en algunos casos como pago a los servicios prestados a la Corona y en otros como un estímulo para que colonizaran el nuevo

* Las Bulas del Papa Alejandro VI son invocadas por la Corona de España para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América, interpretando dichas Bulas en el sentido de que la Santa Sede Apostólica había donado a los Reyes las Indias Occidentales, islas y tierra firme del mar océano descubiertas o por descubrir.

territorio conquistado.

Además, para asegurar la subsistencia de los soldados-colonos, se les entregaba a éstos una determinada porción de tierra y cierto número de indígenas con el pretexto de que los instruyesen en la fe católica (así surgen las encomiendas), esto da origen a la esclavitud de los indígenas, conquistados no solamente por medio de las armas sino también espiritualmente a través de la religión.

En la propiedad comunal de los indígenas conquistados había, según las leyes españolas, cuatro clases de posesión bien diversas en cuanto a su origen y aplicación, las formas de tenencia de la tierra del pueblo sometido son las siguientes:

- a) El fundo legal.
- b) Los ejidos.
- c) Los propios.
- d) Las tierras de común repartimiento.

El fundo legal es el lugar que se escogía para levantar las construcciones de lo que sería el hogar de los indígenas, para levantar este poblado en un principio se tomó una superficie de 500 varas medidas a los cuatro vientos (disposición del Marqués de Falces, ordenanza del 26 de mayo de 1567), posteriormente, por Cédula Real del 4 de junio de 1687, fue aumentado a 600 varas medidas a los cuatro vientos, años después se reforma nuevamente, quedando en definitiva en 600 varas, pero medidas desde el centro del pueblo, que generalmente era la iglesia.

Las 600 varas del fundo legal se medían tomando como punto de referencia la iglesia del pueblo, se tiraban cuatro líneas de 600 varas cada una, hacia cada uno de los cuatro puntos cardinales, posteriormente se unían las extremidades de las cuatro líneas formando así un cuadrado de 1200 varas por cada uno de sus lados, con una superficie de 1440 000 varas cuadradas.

Se recomendaba por medio de ordenanzas que los terrenos destinados a los hogares de los indígenas fueran de buena calidad las tierras, en todo lo que fuera posible, por lo que el terreno era escogido con mucho cuidado, inclusive la propiedad privada no fue obstáculo para formar el poblado.

El nombre de fundo legal se conoce hasta el año de 1894 en que-

aparece por vez primera en una ley en la cual se menciona el nombre de fundo legal.

Por lo que respecta al ejido tenemos que éste se formaba con una extensión de una legua de largo (5 572 metros aproximadamente) y se encontraba junto al fundo legal o reducción en que habitaban los indígenas. El ejido de los indígenas era común a todos los habitantes del fundo legal o reducción ya que se entregaba al pueblo como entidad y no a personas en particular.

Los ejidos se instituyen por primera vez por Don Felipe II, el primero de diciembre de 1573, ordenando que "los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles." *

Los montes, aguas y pastos a diferencia de los ejidos son comunes a todos los habitantes vecinos del lugar, es decir, son comunes para los indígenas y los españoles. Con respecto a las aguas, éstas se deberían mantener en su cause normal para que todos se beneficiaran de ellas.

Otra figura dentro del sistema agrario de los indígenas durante la colonia es la que se conoce con el nombre de "propios" que eran los terrenos cuyo producto era destinado para cubrir los gastos públicos, este tipo de terrenos existían tanto en los pueblos de los indígenas como en los de los españoles.

Antes de la conquista de México, en la organización agraria de los aztecas existían terrenos cuyo usufructo se destinaba a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos, estos terrenos se conocían con el nombre de altepetlalli.

Los propios de los pueblos indígenas eran trabajados en forma colectiva en horas determinadas, en tanto que los propios de los pueblos españoles eran dados en arrendamiento a los vecinos del pueblo. El producto que se obtenía de los propios de los pueblos indígenas era aplicado al gasto público, la misma aplicación tenía

* Dr. Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Decimanoventa edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 72.

el producto que se obtenía de los propios de los pueblos españoles contribuyendo de esta manera al gasto público.

Por último tenemos las tierras de común repartimiento, estas - tierras tienen su origen antes de la conquista, ya que los pueblos indígenas poseían tierras que pertenecían a los barrios y que eran para sus habitantes, efectuada la conquista los españoles, en acatamiento a lo ordenado por Cédula del 19 de febrero de 1560, respetaron las propiedades que pertenecían a los barrios para que los - indígenas siguieran disfrutando de sus parcelas.

Las tierras de común repartimiento estaban sujetas, entre otras normas, a las siguientes:

- a) Las usufructuaban familias habitantes del pueblo.
- b) Los que poseían tierras de repartimiento no podían avecindarse en otro poblado, si lo hacían perdían sus derechos sobre las - tierras adquiridas.
- c) Tenían la obligación de cultivarlas siempre.
- d) Las tierras que quedaran vacantes eran repartidas entre los - que las solitasen.

Por otra parte, las autoridades de España tratan de dar protección a sus nuevos súbditos mediante Ordenanzas y Cédulas Reales, - por medio de disposiciones piden que sea respetada la propiedad agraria de los indígenas, una de estas disposiciones es el decreto del 23 de febrero de 1781 expedido por Don Martín de Mayorga que - dice:

"... Se manda: que por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enagenación de tierras de indios, no sólo aquellas que por de - comunidades se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que - han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aun entre los mismos indios de los unos a los o - tros, y con especialidad a los españoles..." *

* Dr. Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Decimanovena edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 88.

Aún con este tipo de disposiciones la codicia de los españoles no tuvo límite, los mandatos reales casi nunca se cumplían, ya fue ra por la lejanía del territorio en que se dictaban dichas órdenes o por el tiempo que éstas tardaban en llegar a la Nueva España; es tas disposiciones se conocían después de varios meses de haber si- do ordenadas en España. Pero en la mayoría de los casos estas dis- posiciones no se cumplieron porque estaban en contra de los intere ses de los españoles. Debido a esto, la propiedad de los españoles se incrementó en grandes proporciones, acaparando las propiedades de los indígenas que cada vez se van reduciendo más y más hasta ca si desaparecer.

Dada la situación de injusticia en que vivían los indígenas me- xicanos, éstos se vieron cada vez más empobrecidos, sin trabajo, - sin tierras, pero con un gran odio hacia sus opresores. Todo esto, fue más que suficiente para impulsar la Independencia de México, - esta guerra declarada a los españoles alcanzó a unificar un gran - contingente de indígenas desposeídos, que si no tenían ideales por lo menos sí sabían quienes eran los culpables de su desgracia; los españoles, ellos eran los culpables de todo.

Las masas que se revelaban cada día iban en aumento, y más ame- nazantes, por lo que la Corona intentó ponerle remedio a esta si- tuación, como de costumbre, dictando leyes; pero si en tiempos de paz nadie respetaba sus mandamientos menos aún cuando ya se había- iniciado la lucha por liberarse del yugo colonial. No se pudo po- ner fin a los justos anhelos del pueblo mexicano que después de mu chos sacrificios por fin logró la Independencia de México. *

Al consumarse la Independencia el problema agrario estaba per- fectamente definido. Los gobiernos que se establecen al triunfo de la Independencia tratan de dar soluciones al problema agrario me- diante leyes de colonización, consideraban que el problema princi- pal no era el reparto equitativo de la tierra sino la mala distri- bución de la población dentro del país, ya que algunos lugares es- taban sobrepoblados y otros estaban casi deshabitados. Estas leyes

* Morelos proclama la Independencia de México en Chilpancingo Gue- rrero el día 6 de noviembre de 1813.

de colonización no cumplen con la función que se les encomienda — por lo que surgen las compañías deslindeadoras que acaban con la ya de por sí ruinoso propiedad indígena.

Por otra parte, en la Constitución Política de 5 de febrero de 1857 se reitera * la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, con esta drástica medida los pueblos dejaron de ser dueños en forma definitiva de sus ejidos, — desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias, y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular, con esto se suprime el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria.

Las propiedades que pertenecían a los pueblos se individualizaron, creándose así, una pequeña propiedad desprovista de los elementos indispensables para hacerla producir, prefiriendo el propietario enajenar su pequeña propiedad e incorporarse al trabajo asalariado que se ofrecía en las grandes haciendas.

La situación de miseria e injusticia que padeció la clase indígena perduró hasta la promulgación de la Constitución de 1917, ya que a partir de ese año surgen verdaderas instituciones en materia agraria, para beneficio de la clase campesina que siempre ha sido la menos favorecida.

* Siendo Presidente de la República Don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, según la cual quedaron sujetas al proceso desamortizador las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, el 28 de junio del mismo año el Congreso Constituyente ratifica esta ley, y el 5 de febrero de 1857 se eleva a la categoría de preceptos fundamentales los postulados esenciales de la mencionada Ley de Desamortización. Por virtud de las disposiciones del artículo 27 de la Constitución de 1857, según la interpretación — que se le dio, las comunidades indígenas quedaron extinguidas, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica; los pueblos de indígenas se vieron imposibilitados para defender sus derechos, por lo que ya no fue posible que los ejidos siguiesen subsistiendo como propiedad de los pueblos. Así, las disposiciones de la Constitución de 1857 son: "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..."

El punto de partida de la actual legislación agraria es, sin lugar a dudas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, legislación que culmina con la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las disposiciones que reglamentaron el artículo 27 de la Constitución que actualmente nos rige son, entre otras, las siguientes:

- a) Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.
- b) Decreto del 22 de noviembre de 1921.
- c) Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.
- d) Primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.
- e) Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.
- f) Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.
- g) Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929.
- h) Decreto del 23 de diciembre de 1931.
- i) Decreto del 10 de enero de 1934.
- j) Código Agrario del 22 de marzo de 1934.
- k) Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.
- l) Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.
- ll) Decreto del 30 de diciembre de 1946.
- m) Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 16 de abril de 1971.

Esta última, como todo mundo sabe, es la que actualmente rige en materia agraria.

2. DE LA NULIDAD DE LAS ENAJENACIONES DE
TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES
A LOS NUCLEOS DE POBLACION

Los derechos conquistados por los campesinos son el resultado - de grandes sacrificios, inclusive en aras de su propia existencia, por ello, estos derechos conquistados se plasmaron en la Carta Mag na, para que así tengan garantía y seguridad en la tenencia de la tierra.

Por lo que respecta a la protección que en materia agraria se - les otorga a los campesinos, la fracción IX del artículo 27 consti tucional declara: "La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de pobla ción y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada - cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de - la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos."

En la primera parte de esta fracción se establece que necesaria mente debe tener existencia la división o reparto de terrenos, esta división o reparto debe ser hecha con apariencia de legítima en tre los vecinos de algún núcleo de población.

Además, en el acto de división o reparto hecho con apariencia - de legítimo debe haber error o vicio, * el fonema "o" indica que - puede ser cualquiera de las dos figuras; el error o el vicio, in - distintamente.

Siguiendo con el contenido de la fracción IX del artículo 27 de la Constitución, en la última parte de dicha fracción se exige co-

* Como se sabe, el error y el vicio son figuras de Derecho Civil, - y cuando alguna de estas figuras tiene lugar en un acto celebrado, dicho acto estará afectado de nulidad.

El error es una creencia sobre algo del mundo exterior, que está en discrepancia con la realidad, o bien es una falsa e incomple ta consideración de la realidad.

El vicio, es la realización incompleta o defectuosa de cualquie ra de los elementos de esencia de una institución.

mo requisito indispensable para poder solicitar la nulidad, que -- sean las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión-- de una cuarta parte de los terrenos materia de la división quienes la soliciten, o una cuarta parte de dichas personas cuando estén -- en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria (en lo sucesivo-- al referirme a esta Ley sólo se emplearán las siglas L.F.R.A.) en-- su artículo 53, tutela los derechos agrarios de los núcleos de po-- blación en los siguientes términos: "Son inexistentes todos los ac-- tos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos,-- leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los-- Estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, -- federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por conse-- cuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta -- ley." Cabe hacer notar que en este artículo la L.F.R.A. se refiere a actos inexistentes y no a actos nulos. El calificativo de actos-- inexistentes se debe a que éstos tienen existencia de hecho, es de-- cir, los actos inexistentes jurídicamente no representan nada.

Es necesario hacer la distinción entre acto inexistente y acto-- nulo. En la inexistencia falta al acto jurídico un elemento esen-- cial y constitutivo del mismo, un elemento de definición sin el -- cual no es posible concebirlo; es la nada desde el punto de vista-- jurídico. En cuanto a la nulidad, el acto jurídico existe, tiene -- sus elementos esenciales; pero se encuentra viciado en uno de sus-- elementos esenciales, cuyo vicio trae consigo una supresión en sus efectos.

Hecha así la diferencia entre inexistencia y nulidad se puede -- afirmar que los actos de inexistencia a que se refiere el artículo 53 de la L.F.R.A. son actos que propiamente no existen. El nombre-- de actos inexistentes a que se refiere este artículo se debe, sin-- duda alguna, al interés social que tutela, porque el legislador al crear la L.F.R.A. tuvo presente la idea, seguramente, de que es ne-- cesario proteger abierta y decididamente a la clase social menos -- favorecida que es la clase trabajadora del campo.

Además de la protección jurídica que en materia de inexistencia

otorga el artículo 53 de la L.F.R.A. a ejidatarios y comuneros, es evidente la protección que a los mismos otorga toda la legislación agraria.

En relación a los núcleos de población ejidales y comunales, es claro que éstos tienen a su favor una legislación agraria que vela por sus intereses, y lo que es todavía más importante, les garantiza la tenencia de la tierra.

Así, el artículo 52 de la L.F.R.A. dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos — que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

"Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejaran de ser propiedad del núcleo de población ejidal..."

Lo más importante de este artículo es la parte que declara inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los derechos agrarios de los núcleos de población.

El término inalienable a que alude la L.F.R.A. quiere decir que los derechos agrarios de los núcleos de población no se pueden enajenar en forma válida, esto quiere decir que son inexistentes todos los actos a través de los cuales se enajenen los derechos agrarios de los núcleos de población.

La imprescriptibilidad a que se refiere el artículo 52 de la L.F.R.A. indica que los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población no pueden prescribir, es decir, que la prescripción no opera como medio para adquirir bienes que pertenecen a los núcleos de población.

Asimismo, tienen el carácter de inembargables, los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población, luego entonces, un acreedor, directo o indirecto, no puede embargar bienes que son propiedad de los núcleos de población, aunque éstos tengan

deudas que sean ciertas, líquidas y exigibles no podrá efectuarse ningún embargo de dichos bienes, y si se realiza será inexistente.

Por último, desde el punto de vista del Derecho Agrario, la palabra intransmisible quiere decir que los derechos agrarios de los núcleos de población no pueden transmitirse en forma válida y que todos los actos que se realicen para transmitir la propiedad y demás derechos agrarios de ejidatarios y comuneros, serán inexistentes.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores no cabe la menor duda que el verdadero espíritu de la ley es proteger a los comuneros y ejidatarios.

3. FUNDAMENTO LEGAL DEL ACTO EXPROPIATORIO

Las bases legales para efectuar un acto expropiatorio se encuentran consignadas en el artículo 27 constitucional a través de diversas fracciones que a continuación se exponen.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional, en materia de expropiación previene: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." La Constitución autoriza, en este segundo párrafo, las expropiaciones sólo cuando éstas reporten beneficio e interés social para la comunidad y que además se efectuen mediante indemnización (la causa de utilidad pública y la indemnización se estudiarán en forma especial en los apartados 5 y 6 de este capítulo).

El artículo 27 constitucional fracción VI, párrafo segundo, en relación con la expropiación dice lo siguiente: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Esta fracción otorga, en primer lugar, al Poder Legislativo Federal, así como a las diferentes magistraturas de los Estados, la facultad para expedir las leyes que fijen las causas de utilidad pública. Estas leyes determinarán previamente los casos en que proceda la ocupación temporal o definitiva de la propiedad privada por causa de utilidad pública.

En segundo lugar, por medio de la fracción VI, se da intervención a la autoridad administrativa para que ésta haga la declaración concreta de cuando procede, en un caso determinado, la expropiación de un bien o la ocupación temporal, para hacer esta declaración debe existir una ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública.

En tercer lugar, el Poder Judicial también tiene injerencia en materia de expropiación, pero únicamente en el caso en que surjan conflictos entre las partes, es decir, entre el Estado y el particular. Cuando surjan conflictos en relación con el precio del bien expropiado, dicho precio quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Por otra parte, la fracción X del artículo 27 de la Carta Magna declara, en relación con la expropiación, lo siguiente: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

Esta fracción autoriza la expropiación de tierras por cuenta del Gobierno Federal, para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que no las tengan por las siguientes causas:

- a) Que carezcan de ejidos.
- b) Que no puedan lograr su restitución por falta de títulos.
- c) Por imposibilidad de identificar sus ejidos.
- d) Porque legalmente hubieren sido enajenados sus ejidos.

Dichas expropiaciones se harán del terreno que se encuentre inmediato a los pueblos interesados, expropiando la cantidad suficiente para que la unidad de dotación no sea menor de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Otra base legal del acto expropiatorio la encontramos en la

fracción XIV del artículo 27 de la Constitución que a la letra dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

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

Cuando a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias se les concede el derecho a la indemnización quiere decir que dicha indemnización es producto de una expropiación, por tanto, se autorizan las expropiaciones para constituir o restituir los ejidos, dichas expropiaciones siempre deberán ajustarse a lo establecido por la propia Constitución.

Asimismo, se establece que los afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se dicten en favor de los pueblos, no podrán promover ningún recurso, inclusive se les niega el juicio de amparo, se les concede únicamente, a los afectados, el derecho para acudir a reclamar ante el Gobierno Federal la indemnización correspondiente.

Otro de los fundamentos que rigen las bases de la expropiación se encuentra en la fracción XVII del artículo 27 constitucional, cuyo contenido textual es el siguiente: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

"a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo, o sociedad legalmente constituida.

"b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y --

las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que a -- prueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

"c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

"d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3 % anual.

"e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de -- la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una -- ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

"f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos..."

Es importante hacer notar que esta fracción previene que cuando el propietario se oponga al fraccionamiento de los excedentes de -- la extensión máxima que fijan las leyes de cada entidad, se autoriza a los gobiernos locales, en su respectiva jurisdicción, para -- realizar expropiaciones de dichos excedentes. También se autoriza a los Estados para crear su Deuda Agraria, garantizando el pago de las fracciones expropiadas por medio de los bonos de la Deuda Agraria y se obliga a los afectados por la expropiación a recibir los mencionados bonos.

4. REQUISITOS PARA LA EXPROPIACION

Uno de los medios a través del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes es la expropiación, por medio de ella se afecta únicamente la propiedad privada, ya que sería ilógico que se expropiaran bienes que son patrimonio del Estado, si el Estado es el único que tiene facultad expropiatoria. Tampoco se puede expropiar el dinero pues no tendría sentido expropiar dinero y pagar la indemnización con dinero.

La expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, o los derechos cualquiera que éstos sean, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse.

Es la propiedad privada de bienes inmuebles la que generalmente es afectada por actos expropiatorios, pero también pueden ser expropiados, como se dijo anteriormente, los bienes muebles e inclusive los derechos.

Todos los objetos pueden ser materia de expropiación, y no solamente la propiedad territorial, ya que si la expropiación constituye un acto de soberanía del Estado, para su ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, por tanto, este acto de soberanía no debe estar limitado a la propiedad territorial.

La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, cualquiera que ésta sea, por existir una causa de utilidad pública, esta expropiación debe ser mediante indemnización.

De los requisitos que señala la Constitución podemos señalar como fundamentales los siguientes:

- a) Causa de utilidad pública.
- b) La indemnización.

Estos requisitos se estudiarán en forma separada en los dos siguientes apartados.

5. CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo del artículo 27, establece como requisito previo a la expropiación, que exista una causa de utilidad pública para que proceda la expropiación.

La causa de utilidad pública es una de las bases fundamentales de la expropiación.

La causa de utilidad pública implica la existencia de dos elementos o condiciones que son:

- a) Que haya una necesidad pública, y
- b) Que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de dicha necesidad pública.

Cuando concurren estos dos elementos la expropiación es constitucional, faltando alguno de ellos no habrá causa de utilidad pública y por tanto, la expropiación que se realice de esta forma será anticonstitucional. Tampoco habrá causa de utilidad pública si el bien que se pretende expropiar no es el idóneo para extinguir la necesidad pública.

Existe causa de utilidad pública cuando la privación de la propiedad de un particular es necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, y el bien que se pretenda expropiar es el medio eficaz para extinguir la necesidad colectiva, es decir, debe haber una adecuación entre el bien que se pretenda expropiar y la necesidad que se pretenda satisfacer. Esta satisfacción de necesidades debe estar encomendada al Estado para que sea procedente la expropiación.

La Constitución no precisa el concepto de utilidad pública ni proporciona elementos para poder determinarla, en cambio, en diversas leyes reglamentarias se hace una enumeración casuística de los casos en que existe la utilidad pública y por consecuencia procede la expropiación.

Así tenemos que la Ley de Expropiación * considera como causas-

* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1936.

de utilidad pública, según disposición del artículo primero, las siguientes:

"I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

"II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

"IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

"V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o de trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

"VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

"VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

"VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

"IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

"X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

"XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de

sus fuentes propias de vida; y

"XII. Los demás casos previstos por leyes especiales."

6. LA INDEMNIZACION

En general, la doctrina * ha considerado que la indemnización es el justo precio por el bien expropiado, como los bienes expropiados pasan a ser propiedad del mismo Estado, éste debe pagar su justo precio.

El Estado por medio de un acto unilateral, como lo es la expropiación, adquiere bienes que pasan a su patrimonio, el acto por el cual el Estado expropia algún bien, no es un acto gratuito, sino por el contrario, es un acto que requiere una contraprestación que en este caso es la indemnización, que es el justo precio a la cosa expropiada.

En relación con el orden cronológico en que debe hacerse efectiva la indemnización, la Constitución no precisa en que momento se debe hacer, ya que sólo menciona que se hará mediante indemnización y la palabra "mediante" no especifica en que momento debe pagarse la indemnización sino por el contrario, crea confusiones. A este respecto han surgido tres corrientes que tratan de determinar el momento en que deba efectuarse el pago de la indemnización.

La primera de estas corrientes, considera que el pago de la indemnización debe ser previo a la expropiación, para fundamentar esta afirmación ponen como argumento el hecho de que la Constitución de 1857 exigía que la indemnización fuera previa a la expropiación, por tanto, la misma interpretación se le debe dar al término "mediante" que menciona la Constitución que actualmente nos rige, ya que si hubiera querido indicar algo diferente expresamente lo hubiera consignado. Además, adoptando un método analógico, dicen los partidarios de esta corriente, el artículo 14 constitucional al hablar de "mediante juicio" quiere decir que debe existir un juicio previo para que una persona pueda ser privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, etc. En este caso la Constitución utiliza el término "mediante" como sinónimo de previo.

La segunda corriente opina que el pago de la indemnización debe

* Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 598.

ser simultaneo a la expropiación, ya que, según argumentan los par
tidarios de esta corriente, la expropiación se puede comparar con-
una venta forzada en la cual no existen cláusulas expresas y en la
que el Estado, en forma unilateral, obliga al particular a otorgar
le sus derechos, y que por esto, debe haber simultaneidad en las -
obligaciones.

La tercera corriente considera que el pago de la indemnización-
debe ser posterior al acto expropiatorio porque si la Constitución
de 1917 sustituye el término "previa" por el de "mediante" indica-
claramente, que el cambio se hizo con el propósito de variar el re
quisito de previa indemnización, por tanto, debe considerarse que-
el término "mediante" indica un acto posterior a la expropiación.

Por último, y por lo que respecta al pago de la indemnización,-
la Ley de Expropiación en su artículo 20 dice lo siguiente: "La au
toridad expropiante fijará la forma y plazos en que la indemniza -
ción deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor -
de diez años."

Con la disposición de este artículo queda claro que los pagos -
de indemnización son posteriores a la expropiación.

7. ¿COMO Y QUIENES FIJAN LA INDEMNIZACION?

Normalmente para fijar el precio de la indemnización para pagar los bienes que son expropiados, se toma como base lo preceptuado por la fracción VI, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional que dice: "... El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Como vemos la indemnización que se fija a la cosa expropiada se basa en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o aceptado por él de una manera tácita. Cuando haya exceso de valor o demérito del mismo, como consecuencia de mejoras o deterioros o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial para así determinar el precio de la indemnización.

El procedimiento que se acaba de exponer es el que se sigue para fijar el precio de la indemnización por concepto de bienes expropiados, pero en materia agraria y tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales el procedimiento que se sigue es diferente, es decir, en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales existe un procedimiento especial al cual se debe ajustar la expropiación de dichos bienes.

En las siguientes páginas se estudiará el procedimiento que se sigue para el pago de la indemnización por concepto de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, así como las autoridades que fijan el precio de la indemnización.

En primer lugar se va a precisar la forma en que se fija el precio que se debe pagar por concepto de indemnización cuando se trata de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, de acuerdo a lo que establece la L.F.R.A.

En relación a la forma en que se debe pagar la indemnización, - el artículo 122 de la L.F.R.A. dice al respecto: "La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

"Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas - en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112,- el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran, en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes, conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización; y

"II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y - el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

"Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten - los recursos provenientes de la misma.

"En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución-de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."

Las fracciones del artículo 112 que menciona la fracción primera del artículo antes transcrito son las causas de utilidad pública que expresamente consigna la L.F.R.A. *

Efectivamente, la L.F.R.A. en el artículo 112 consigna cuales son las causas de utilidad pública que la autoridad puede invocar para solicitar la expropiación de bienes ejidales o comunales. Las causas de utilidad pública que se enumeran en la mencionada ley, se establecen única y exclusivamente para efectuar expropiaciones de bienes ejidales y comunales y la expropiación de estos bienes se rige por el procedimiento que determina la propia ley.

La fracción primera del artículo 122 de la L.F.R.A. determina --

* Aunque la fracción primera del artículo 122 de la L.F.R.A. sólo hace referencia a las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 de la misma ley, aquí se reproduce el texto íntegro del mencionado artículo 112 dada la importancia que éste tiene en materia expropiatoria de bienes ejidales y comunales.

"Artículo 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

"Son causas de utilidad pública:

"I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

"II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

"III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;

"IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;

"V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

"VI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

"VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

"VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

"IX. Las demás previstas por las leyes especiales."

que si la expropiación es por alguna de las causas de utilidad pública que mencionan las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII - del artículo 112, el núcleo agrario afectado por la expropiación - podrá disponer de la indemnización para:

a) Adquirir tierras de la misma calidad y extensión a las expropiadas para reconstituir el núcleo agrario.

b) O bien para crear nuevas fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, siempre y cuando lo aprueben las dos terceras partes de la asamblea general, si lo aprueban las dos terceras partes, la asamblea general formulará un plan de inversiones de acuerdo al monto de la indemnización, este plan de inversiones deberá ser sometido a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Siguiendo con el contenido del artículo 122 de la L.F.R.A., tenemos que la fracción II establece la forma en que debe efectuarse el pago de las indemnizaciones cuando las expropiaciones se realicen para "La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida." En este supuesto, la indemnización - para cada miembro del ejido consistirá, según la fracción II del - artículo en cuestión, en:

a) Dos lotes tipo urbanizados;

b) El equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras; y

c) El 20 % de las utilidades netas del fraccionamiento.

Si se trata de expropiaciones que tengan por objeto la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización deberá hacerse en el equivalente de dos veces al valor comercial agrícola de - las tierras expropiadas, más el 20 % de las utilidades netas que - resulten de la regularización, en la medida y plazos en que dichas utilidades se capturen (fracción II, párrafo segundo, artículo 122 - de la L.F.R.A.).

Además, el artículo 122 agrega: "En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se - estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."

Por otra parte, y en relación con la indemnización, el artículo 123 de la L.F.R.A. dice lo siguiente: "Si la expropiación es par -

cial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso-común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea general y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

"Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior."

Este artículo establece la forma a que será destinada la indemnización, ordenando que si la expropiación es parcial y afecta bienes que se explotaban en forma colectiva o de uso común, la indemnización se destinará para:

a) Adquirir tierras para que el ejido quede completo nuevamente;

b) O bien para inversiones directas, para el desarrollo de un programa agropecuario que formule la asamblea general y que deberá ser aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando la expropiación comprenda unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará, a elección de los afectados, a:

a) Adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas;

b) En inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

En cualquiera de estos dos supuestos la indemnización se aplicará de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 122 de la L.F.R.A.

Además, agrega la parte final del artículo 123, que cuando las expropiaciones se realicen para fines de urbanización y en dichas expropiaciones se afecten unidades de dotación trabajadas individualmente se estará a lo dispuesto por el artículo 122 de la ley en cuestión.

Por lo que respecta a todos aquellos bienes ejidales distintos de la tierra que son expropiados, tales como la casa habitación, corrales y huertos; la indemnización se hará de inmediato y en forma individual a cada uno de los ejidatarios afectados (artículo 124 de la L.F.R.A.).

Muy acorde con la realidad es este artículo, ya que si los ejidatarios se ven despojados de bienes tan indispensables en la vida diaria, como lo es la casa habitación, justo es que la indemnización se haga de inmediato para que puedan adquirir nuevamente esta clase de bienes.

Una vez que se ha precisado como se efectúa el pago de las indemnizaciones, así como el destino que se les debe dar (según la L.F.R.A.), se pasará de inmediato a determinar quiénes son las autoridades que se encargan de fijar el precio por concepto de indemnización cuando se realizan expropiaciones de bienes ejidales y comunales.

El artículo 121 de la L.F.R.A. dice que será la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la que determinará mediante avalúo el monto que corresponda a la indemnización, cuando se trate de expropiaciones de bienes ejidales y comunales. A ello se refiere en los siguientes términos: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado..."

Por otra parte, en relación con las aguas, cuando éstas pertenecen a los ejidos o están sujetas a propiedad comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles, y se requieran además para:

- a) Usos domésticos y servicios públicos.
- b) Abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación.
- c) Usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

Si la expropiación de aguas trae como consecuencia la desaparición

ción de la productividad de las tierras del ejido, para los efectos de la indemnización se tomará en cuenta lo que manda el artículo 122 de la L.F.R.A.

Además, cuando existan aguas que sean de propiedad particular y estén en igualdad de circunstancias a las de los ejidos o comunales, se expropiarán preferentemente las que sean de propiedad particular (artículo 115 de la L.F.R.A.).

8. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y AGRARIAS QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

De acuerdo al contenido del artículo 27 constitucional fracción VI, párrafo segundo, las autoridades que intervienen durante las diferentes fases del acto expropiatorio son, principalmente, el Poder Legislativo Federal o Local, el Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

El Poder Legislativo Federal o Local están facultados por la Constitución para expedir las normas que fijen las causas de utilidad pública, esto es, que las leyes de la Federación o de los Estados pueden determinar los casos en que sea causa de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. El Poder Legislativo Federal o Local, según sea el caso, expedirá previamente una ley que determine las causas de utilidad pública por las cuales proceda la expropiación.

La participación del Poder Legislativo se limita a la elaboración de normas que precisen las causas de utilidad pública.

La intervención del Poder Ejecutivo en la expropiación consiste en hacer la declaración concreta de expropiación, o la ocupación temporal, total o parcial, de un bien determinado, aplicando la ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública.

La autoridad administrativa hará la declaración correspondiente que se aplicará a los bienes que son motivo de la expropiación, dicha declaración se publicará en el Diario Oficial de la Federación (artículo 4 de la Ley de Expropiación).

El Poder Judicial sólo podrá tener participación en materia expropiatoria, cuando surjan conflictos entre el Estado y el particular con motivo del precio de la indemnización, es decir, cuando el valor que figure en las oficinas rentísticas o recaudadoras no sea el valor real, ya sea por las mejoras o deterioros que haya tenido la propiedad después de la asignación del valor fiscal, o cuando el valor de un bien no figure en las oficinas rentísticas.

Por su parte la L.F.R.A. precisa quienes son las autoridades que participan en la expropiación de bienes ejidales y comunales.

Así tenemos que en primer lugar, el Presidente de la República-

como máxima autoridad agraria está facultado por la ley (artículo 8 de la L.F.R.A.) para dictar todas las medidas que sean necesarias para alcanzar los fines de la Reforma Agraria, así como para confirmar todas las resoluciones que en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales se dicten, además de que las resoluciones expropiatorias de estos bienes deberán hacerse por decreto presidencial (artículo 121 de la L.F.R.A.).

El Presidente de la República como máxima autoridad agraria tiene un auxiliar que es el Secretario de la Reforma Agraria, dicho Secretario tiene bajo su responsabilidad política, administrativa y técnica la Secretaría de la Reforma Agraria.

Podemos afirmar que el Secretario de la Reforma Agraria está inmediatamente después del Presidente de la República, por supuesto, sólo en materia agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene intervención directa cuando se trata de expropiaciones de bienes ejidales y comunales de acuerdo a lo que establece el artículo 113 de la L.F.R.A. que dice textualmente: "En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria."

Otras de las autoridades que en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales tienen intervención, son:

a) Los Gobernadores y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

b) La Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes que se pretendan expropiar se encuentren ubicados.

En el Primer caso, la intervención de los Gobernadores y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, se encuentra regulada en los siguientes términos: "Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal... Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales..." (L.F.R.A., artículo 9, fracción II).

En el segundo caso, la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados, podrá intervenir en el acto-

expropiatorio de acuerdo a lo que establece la fracción III del artículo 12 de la L.F.R.A. la cual previene que: "Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas... Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales..."

Como complemento a lo anterior el artículo 344 de la L.F.R.A. les confirma las atribuciones a los Gobernadores de los Estados y a las Comisiones Agrarias Mixtas de la siguiente manera: "La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados..."

También es de suma importancia la intervención que tiene, en el acto expropiatorio, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ya que es la encargada de determinar el monto de la indemnización por concepto de expropiaciones de bienes ejidales y comunales (artículo 121 de la L.F.R.A.).

La intervención de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la expropiación, es decisiva en el supuesto del artículo 348 de la L.F.R.A., dicho artículo dice: "Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará el reajuste procedente de los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia."

Por último cabe agregar, que la aplicación de las normas contenidas en la L.F.R.A. está encomendada, de acuerdo con el artículo 2 de la misma ley, a:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) La Secretaría de la Reforma Agraria.
- d) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e) Las Comisiones Agrarias Mixtas.

9. PROCEDIMIENTO PARA EFECTUAR

LA EXPROPIACION

El procedimiento para la expropiación de bienes ejidales y comunales, de acuerdo a lo que establece la L.F.R.A., se debe iniciar con la solicitud que deberá ser presentada ante el Secretario de la Reforma Agraria. Pero antes es necesario determinar quienes tienen capacidad para promover la expropiación de bienes ejidales y comunales.

El artículo 343 de la L.F.R.A. previene que: "Las autoridades o instituciones oficiales, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria..." De esto se deduce que tienen capacidad para solicitar la expropiación de bienes ejidales y comunales, en primer lugar, las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, es decir, que la capacidad se otorga de acuerdo a la competencia que a cada institución oficial le esté expresamente conferida. En segundo lugar, pueden promover la expropiación de bienes ejidales y comunales las personas que tengan un interés lícito para ello.

La Secretaría de la Reforma Agraria ha publicado un "MANUAL DE PROCEDIMIENTOS AL QUE DEBEN SUJETARSE LOS PROMOVENTES DE SOLICITUDES DE EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES" * en el cual se especifican como promoventes las siguientes instituciones:

1. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (SARH).
2. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (SAHOP).
3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT).
4. Secretaría de Educación Pública. (SEP).
5. Secretaría de Salubridad y Asistencia. (SSA).
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SH y CP).
7. Secretaría de la Defensa Nacional.

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de septiembre de 1980.

8. Gobierno de los Estados. (G.E.).
9. Departamento del Distrito Federal. (DDF).
10. Ayuntamientos. (Con aval de los gobiernos de los Estados).
11. Comisión Federal de Electricidad. (CFE).
12. Petroleos Mexicanos. (PEMEX).
13. Banco Nacional de Obras Públicas, S.A. (BANOBRAS).
14. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular. (INDECO).
15. Comisión para la Regularización y la Tenencia de la Tierra. (CORETT).
16. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (C. de L. y F. — del C.).
17. Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (FF.CC.).
18. Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial. (Ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal).
19. Compañía Nacional de Subsistencias Populares. (CONASUPO).
20. Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS).
21. Comisión Nacional de Fruticultura. (CONAFRUT).
22. Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA).
23. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA).
24. Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. (BANRURAL).
25. Departamento de Pesca. (Ahora Secretaría de Pesca).
26. Instituto Nacional Indigenista. (INI).
27. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (DIF).
28. Secretaría de Marina. (SM).
29. Secretaría de Turismo. (SECTUR).
30. Comisión de Desarrollo Urbano. (CODEUR).

Esta lista de promoventes no debe entenderse en forma limitativa, ya que la Constitución establece que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización y esto no quiere decir que sean algunas instituciones oficiales únicamente — las que puedan promover la expropiación, ésta procederá siempre — que exista una causa de utilidad pública.

También se otorga competencia, en materia expropiatoria de bie-

nes ejidales y comunales, a la persona que tenga interés lícito en promoverla. Es posible que esta parte se preste a confusiones, pero se debe aclarar que la expropiación es un acto de Derecho Público a través del cual el Estado en forma unilateral impone a un particular la transferencia de su propiedad de un determinado bien mediante la indemnización, el bien que es expropiado al particular - pasa a ser patrimonio del Estado.

Las personas que tienen intereses lícitos en promover expropiaciones de bienes ejidales o comunales, son únicamente aquellas que representan a las instituciones oficiales del Gobierno Federal, local o municipal.

De lo anterior se desprende que la expropiación está vedada a los particulares aunque "tengan un interés lícito" para promoverla.

La solicitud de expropiación deberá presentarse, como ya se dijo, ante el Secretario de la Reforma Agraria, dicha solicitud se debe presentar, según el artículo 343 de la L.F.R.A., con los siguientes datos:

- a) Los bienes concretos que se proponen para la expropiación.
- b) El destino que pretende dárseles.
- c) La causa de utilidad pública que se invoca.
- d) La indemnización que se proponga.
- e) Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Los bienes ejidales y comunales comprenden, además de las porciones territoriales, los pastos, montes y aguas y cualquier otro bien que pertenezca al núcleo de población ejidal o comunal, por esto, el artículo 343 de la L.F.R.A. exige que en la solicitud de expropiación se precisen en forma concreta los bienes que se pongan como objeto de expropiación.

En la solicitud se deberá mencionar el destino que se les dará a los bienes expropiados, que desde luego, no deberá ser diferente a la causa de utilidad pública que se invoca.

La causa de utilidad pública que se invoca deberá ser alguna de las que se establecen en las nueve fracciones del artículo 112 de-

la L.F.R.A.

Notificación.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria ha recibido la solicitud de expropiación, ésta notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado acerca de la expropiación que se solicita.

La notificación se hace por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad. Es importante recalcar que la notificación debe hacerse en las tres formas que indica la primera parte del artículo 344 de la L.F.R.A., es decir, la notificación se hace:

a) Por oficio.

b) Mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

c) Mediante publicación en el periódico oficial de la entidad.

La notificación se hace al comisariado ejidal ya que es la autoridad que está facultada para "Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general." (L.F.R.A., artículo 48, fracción I).

Opiniones.- La Secretaría de la Reforma Agraria también pedirá las opiniones, respecto a la expropiación que se solicita, al Gobernador del Estado y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes, dichas opiniones deberán rendirse en un plazo de 30 días, si transcurre el plazo mencionado y no hay respuesta se considerará que no hay oposición con la expropiación que se solicita y proseguirá la tramitación (artículo 344 de la L.F.R.A.).

Es indispensable que las opiniones que rindan el Gobernador del Estado y la Comisión Agraria Mixta sean en sentido afirmativo, es decir, que no se opongan a la expropiación, ya que si se oponen a ella los trámites se detendrán.

Trabajos técnicos informativos y verificación de datos.- La Secretaría de la Reforma Agraria cuando ha recibido la solicitud de expropiación mandará practicar los trabajos técnicos informativos y verificativos de datos que le fueron proporcionados en la misma solicitud (artículo 344 de la L.F.R.A.).

Los trabajos técnicos informativos y verificativos de datos, ---

consisten en determinar el régimen de propiedad de los terrenos --- que se solicitan para expropiar, descripción de la superficie, número de hectáreas, calidad de la tierra, terrenos que colindan con que se solicitan para expropiar, si existen construcciones determinar de que tipo son, localización de los terrenos en las cartas topográficas, construcción del plano proyecto del área a expropiar --- en papel milimétrico por el sistema de coordenadas, croquis de localización en el plano definitivo, etc.

Toda esta serie de trabajos se obtendrán para la verificación de los datos que proporcionó el promovente de la expropiación.

La notificación, las opiniones de la Comisión Agraria Mixta y del Gobernador, los trabajos técnicos informativos y la verificación de datos, son todos estos, trámites que deberán concluir dentro de los 90 días de iniciados (artículo 344 de la L.F.R.A.).

Decreto.- Cuando se integra el expediente, con los datos que anteriormente se mencionaron, la Secretaría de la Reforma Agraria podrá incluir en el expediente los documentos que juzgue convenientes y lo someterá a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva (artículo 345 de la L.F.R.A.). Si el Presidente de la República resuelve en sentido afirmativo, es decir, que apruebe la expropiación, deberá hacerlo en los términos que exige el artículo 121 de la L.F.R.A., que ordena: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto-presidencial..."

Publicación.- La publicación del decreto en que se resuelve sobre la expropiación de bienes ejidales y comunales se hará en:

- a) El "Diario Oficial" de la Federación; y
- b) El periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes a que se refiere la expropiación (párrafo primero del artículo 346 de la L.F.R.A.).

Ejecución.- Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria dictar orden de ejecución, pero antes dicha Secretaría debe asegurarse que la indemnización sea debidamente cubierta o por lo menos garantizada en los términos del decreto presidencial (artículo 346 de la L.F.R.A.).

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria asegurarse ---

que de una u otra forma la indemnización quede garantizada en los términos del decreto presidencial, también corresponde a dicha Secretaría practicar el deslinde de las tierras expropiadas.

Después de ejecutada la resolución presidencial de expropiación la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, mismos que inscribirá en el Registro Agrario Nacional.

En el supuesto caso de que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto al que se especifica en el decreto presidencial o no cumplan con la función que se les asigne en un plazo de cinco años, dichos bienes pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (artículo 126 de la mencionada L.F.R.A.).

10. MEDIOS DE DEFENSA DE LOS AFECTADOS
POR EL ACTO EXPROPIATORIO

Toca ahora determinar los medios de defensa que tienen los afectados por expropiaciones de bienes ejidales y comunales.

La Ley de Expropiación en los artículos 5 y 6 concede a los afectados por actos expropiatorios, el recurso administrativo de revocación.

El artículo 5 de la Ley de Expropiación dice: "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente."

Según esta disposición el recurso administrativo de revocación deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación y se interpone contra la declaratoria de expropiación.

Al Ejecutivo Federal corresponde hacer la declaratoria de expropiación, esta declaratoria de expropiación "...se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación." (Ley de Expropiación artículo 4.)

El artículo 6 de la Ley de Expropiación, en relación con el recurso administrativo de revocación dice lo siguiente: "El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio."

De acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la Ley de Expropiación, son las Secretarías de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Territorio (los Territorios de Baja California - Sur y Quintana Roo que existían como Territorios Federales de México actualmente tienen la categoría de Estados), ante quienes se interpondrá el recurso administrativo de revocación, es decir, se otorga competencia para conocer de dicho recurso a las autoridades-

que hayan tramitado el expediente de expropiación, que como ya se dijo pueden ser: las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, según quien promueva la expropiación.

El tiempo para interponer el recurso administrativo de revocación es dentro de los quince días hábiles después de la notificación del acuerdo de expropiación.

Cuando no se haga valer el recurso administrativo de revocación dentro del término que fija la ley o cuando "...éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan." (Ley de Expropiación artículo 7.) De esto se desprende que cuando el recurso administrativo de revocación se resuelve en contra de las pretensiones del recurrente, procederá la ocupación inmediata del bien de que se trate, pero en tanto no se resuelva sobre el recurso administrativo de revocación no procederá la ocupación del bien por parte de la autoridad que tramita el expediente de expropiación.

Existen casos de excepción en los cuales procede la ocupación del bien, motivo de la expropiación, sin que se resuelva previamente sobre el recurso administrativo de revocación, a este respecto el artículo 8 de la Ley de Expropiación dice lo siguiente: "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trata o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio."

Las fracciones V, VI y X que menciona el artículo antes transcrito son causas de utilidad pública * a través de las cuales procede la ocupación inmediata de los bienes una vez que se ha hecho-

* Véase el apartado 5 de este capítulo, pags. 28, 29 y 30.

la declaratoria de expropiación correspondiente aunque se interponga el recurso administrativo de revocación.

El recurso administrativo de revocación se agota una vez que la autoridad administrativa correspondiente da respuesta, ya sea en favor o en contra de las pretensiones del recurrente, pero es posible que la autoridad no resuelva sobre el recurso planteado, en este supuesto la autoridad no podrá ocupar los bienes de que trata la expropiación (según la Ley de Expropiación, artículo 8), salvo las excepciones planteadas.

11. EL AMPARO

El amparo en materia agraria ejidal y comunal se regula en forma especial por las disposiciones contenidas en el Libro Segundo - de la Ley de Amparo.

El amparo ejidal o comunal es "el que promueven las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así como sus miembros particularmente considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros." *

Como se observa, en esta definición se precisa de manera clara que el amparo ejidal y comunal sólo se podrá promover por las comunidades agrarias y en forma individual por los miembros de estas - comunidades que tengan el carácter de ejidatarios o comuneros, quedando así, excluidos para hacer uso del amparo ejidal o comunal -- los poseedores o propietarios individuales de predios rústicos.

El amparo en materia agraria ejidal y comunal se establece, según la primera parte del artículo 212 de la Ley de Amparo, "Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, - en su pretensión de derechos..."

Asimismo, se prevé en el artículo 212, que las normas del Libro Segundo se aplicarán en los siguientes juicios de amparo: "Aqué -- llos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de - población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados;" (fracción I del artículo 212 de la Ley de Amparo).

"Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros - perjudicados;" (fracción II del artículo 212 de la Ley de Amparo).

* Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. Pág. 944.

La fracción III del artículo 212 de la Ley de Amparo dice: "A -
quéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en
cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades,
quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comu-
neros."

Tratándose del amparo agrario ejidal o comunal, la categoría de
quejosos la adquieren los núcleos de población ejidal o comunal --
que entablan la acción constitucional, es decir, los núcleos de po-
blación se convierten en quejosos cuando promueven el juicio de am-
paro. También pueden ser quejosos los ejidatarios o comuneros con-
siderados en forma individual, siempre y cuando éstos pertenezcan-
a la comunidad ya sea ejidal o comunal y que además promuevan la -
acción constitucional.

El tercero perjudicado es el sujeto (núcleo de población ejidal
o comunal, ejidatario o comunero) que tiene interés jurídico en la
subsistencia del acto reclamado, este interés jurídico se manifies-
ta en que no se conceda al quejoso la protección de la justicia fe-
deral o bien en que se sobresea el juicio de amparo de que se tra-
ta.

En cuanto a la representación legal para interponer el juicio -
de amparo tenemos que cuando éste se interpone a nombre de un nú-
cleo de población deberá hacerse por quienes tengan representación
legal, y que según las disposiciones del artículo 213 de la Ley de
Amparo, son, en primer lugar, los comisariados ejidales o de bie-
nes comunales, ellos tienen la representación del núcleo de pobla-
ción ejidal o comunal según sea el caso. Los comisariados ejidales
o de bienes comunales están constituidos por un presidente, un te-
sorero y un secretario con sus respectivos suplentes (artículo 37-
de la L.F.R.A. en relación con el artículo 46 de la misma ley), -
por tanto, para promover el juicio de amparo a nombre del núcleo -
de población se hace indispensable que concurren el presidente, el
tesorero y el secretario ya que con ellos se integra el comisaria-
do ejidal o de bienes comunales. En segundo lugar, tienen represen-
tación legal para interponer el juicio de amparo a nombre de un nú-
cleo de población; los miembros del comisariado ejidal o de bienes
comunales así como los miembros del Consejo de Vigilancia o cual -

quier ejidatario o comunero que pertenezca al núcleo de población perjudicado. En este caso se faculta a cualquier miembro del comisariado en forma individual (presidente, tesorero o secretario) para interponer el amparo, así como a los miembros del Consejo de Vigilancia (presidente, tesorero o secretario).

Cualquier miembro, ya sea del comisariado o del Consejo de Vigilancia, tiene facultad para interponer el juicio de amparo cuando no lo haga el comisariado dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación (fracción II, artículo 213 de la Ley de Amparo).

Por último, también pueden interponer el juicio de amparo a nombre de un núcleo de población, según disposición de la fracción - III del artículo 213 de la Ley de Amparo, quienes tengan la representación legal del núcleo de población "...en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales."

En cuanto al término para interponer la demanda de amparo, de acuerdo con lo que establece el artículo 217 de la Ley de Amparo, está podrá interponerse en cualquier tiempo cuando se trate de combatir "...actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal."

Como se acaba de exponer, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo cuando se afecten los derechos agrarios de un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, pero -- cuando se trata de actos que lesionan los derechos individuales de los ejidatarios o comuneros el plazo para interponer la demanda de amparo será de treinta días, en relación con esto el artículo 218 de la Ley de Amparo dice: "Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días."

Con la demanda de amparo, por regla general, el promovente debe acompañar copias de la demanda para las partes que intervienen en el juicio, pero cuando el promovente sea un núcleo de población la falta de copias de la demanda no será obstáculo para la admisión de ésta, "...en cuyo caso el juez oficiosamente mandará sacar las." (Ley de Amparo, artículo 221.)

Por otra parte, y en lo que al informe justificado se refiere, la Ley de Amparo impone la obligación a las autoridades responsables * para que éstas rindan sus informes justificados en los términos del artículo 223 de la Ley de Amparo, dicho artículo ordena: "En los amparos en materia agraria, los informes justificados deberán expresar:

"I. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;

"II. La declaración precisa respecto a si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda o si han realizado otros similares o distintos de aquéllos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso;

"III. Los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o que pretenden ejecutar;

"IV. Si las responsables son autoridades agrarias, expresarán, además, la fecha en que se hayan dictado, las resoluciones agrarias que amparen los derechos del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas; así como los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos los quejosos y los terceros."

Las autoridades responsables deberán rendir sus informes justificados dentro del término de diez días pero podrá ampliarse hasta veinte días si el Juez de Distrito considera que es necesario (artículo 222 de la Ley de Amparo).

El informe justificado es el documento en el cual la autoridad responsable trata de justificar desde el punto de vista de su legalidad y constitucionalidad los actos que se le atribuyen.

* Según el artículo 11 de la Ley de Amparo, "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Por otra parte, existe la tendencia de favorecer en el juicio de amparo en materia agraria a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, así tenemos que en relación a la protección jurídica que la legislación brinda a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, el artículo 225 de la Ley de Amparo dispone: "En los amparos en materia agraria, además de tomarse en cuenta las pruebas que se aporten, la autoridad judicial deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el artículo 212. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se hayan probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en este último caso es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual."

Como se observa, es obligación del juez que conoce del amparo agrario ejidal o comunal, recabar de manera oficiosa las pruebas, quedando de manifiesto así que la tendencia que persigue la ley es orientar a los jueces para que éstos concedan el amparo, también está obligado el juzgador a analizar actos distintos de los reclamados desde el punto de vista de su inconstitucionalidad, cuando su existencia se deduce de las pruebas aportadas o allegadas en el juicio.

A mayor abundamiento, el artículo 226 de la Ley de Amparo ordena: "Los jueces de Distrito acordarán las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto; asimismo, cuidarán de que aquéllos tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, ofrecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente, entregándoles las copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento."

Además, debemos tener presente que la facultad de suplir las de

ficiencias de la queja se convierte en una obligación para los jugadores federales cuando los núcleos de población, ejidatarios o comuneros figuren como quejosos o como terceros, esta obligación de suplir la deficiencia de la queja se hace extensiva a las exposiciones, comparecencias y alegatos así como a los recursos que se interpongan (artículo 227 de la Ley de Amparo).

Por lo que respecta a los recursos de revisión y queja, el primero deberá interponerse dentro de diez días, contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, este término es común para las partes (artículo 228 de la Ley de Amparo). El recurso de queja podrá interponerse en cualquier tiempo cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal "...mientras no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo." (Ley de Amparo art. 230.)

Conforme al artículo 233 de la Ley de Amparo, procede la suspensión de oficio y se decreta en el mismo auto en que el juez admite la demanda, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso, esta suspensión no requiere de ninguna garantía para que surta sus efectos. (Artículos 233 y 234 de la Ley de Amparo.)

No será causa de sobreseimiento la inactividad procesal en los juicios de amparo promovidos por los núcleos de población, ejidatarios o comuneros, o cuando éstos figuren como terceros perjudicados. Tampoco procede el desistimiento de los núcleos de población, de los ejidatarios o comuneros en los juicios de amparo, a menos que sea acordado expresamente por la asamblea general. La caducidad de la instancia no podrá decretarse en perjuicio de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros, pero si podrá decretarse en beneficio de estas entidades o sujetos (artículo 231 fracciones I, II y III de la Ley de Amparo).

Capítulo II

LA EXPROPIACION DE LATIFUNDIOS

1. Antecedentes históricos acerca del latifundio.-2. La propiedad originaria de la Nación.-3. El Presidente de la República máxima autoridad agraria.-4. La afectación de latifundios.-5. Improcedencia del amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población.-6. Resoluciones provisionales de los Gobernadores de los Estados.-7. El latifundio figura de hecho y no de derecho.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS ACERCA DEL LATIFUNDIO

Durante la época precolonial los aztecas no conocieron la propiedad privada * de las tierras, la tenencia de la tierra estaba dividida básicamente en dos formas, ** la comunal y la pública.

Las tierras comunales se dividían en tierras del pueblo (altepetlalli) y tierras del barrio (calpullalli).

Las tierras del pueblo (altepetlalli) eran labradas por todos los comuneros a determinadas horas, el producto de estas tierras se destinaba a los gastos públicos y al pago de tributos.

Las tierras del barrio (calpullalli) pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del calpulli, estas tierras se dividían en parcelas (tlalmilli) que eran trabajadas en forma individual o familiar, de estas parcelas se prohibía el acaparamiento, acabando así con la posibilidad de que una sola persona o familia tuviera la posesión de grandes extensiones de tierra, por esto, en la época de la precolonia no se encuentra ningún antecedente acer-

* Dr. Lucio Kandieta y Nuñez. El Problema Agrario de México. Decimanovena edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 64.

** Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano. (Sinopsis Histórica.) Tercera edición. Editorial "LIMSA", México, 1978. Pág. 92.

ca del latifundio.

Durante la colonia, época en que los pueblos indígenas quedaron completamente sojuzgados, se efectuaron los primeros repartos de tierras, estos repartos se hicieron a favor de los soldados españoles como pago por los servicios prestados a la Corona, en algunos otros casos se hicieron para alentar la colonización de la Nueva España.

La propiedad de los españoles en la época colonial adopta dos modalidades; la propiedad individual * y la propiedad comunal.

En relación con la propiedad individual de los españoles (es en este tipo de propiedad donde se encuentra el primer antecedente del latifundio), tenemos las Mercedes Reales que se otorgaban a los soldados y colonizadores españoles. Las tierras mercedadas se entregaban en distintas extensiones de acuerdo a la calidad de la tierra y a los servicios prestados a la Corona.

Entre los principales requisitos que se establecieron para obtener tierras mercedadas se pueden mencionar los siguientes: las tierras otorgadas por Mercedes Reales deberían ser confirmadas por el Rey ante su real presencia, pero debido a la distancia y a lo costoso del viaje a partir de 1734 fue suficiente que el repartimiento fuese confirmado por el Rey sin acudir a su presencia, años después, por Cédula Real del 23 de marzo de 1798 se modifica nuevamente el sistema y la confirmación se tramita ante la Junta Superior de Hacienda. Las tierras mercedadas debían otorgarse sin perjuicio de los indios, el beneficiario que era favorecido con una Merced Real debía tomar posesión dentro de los tres meses que seguían al otorgamiento con la obligación de cultivarlas y marcar sus linderos.

Las medidas agrarias que se utilizaron para otorgar las Mercedes Reales fueron la caballería y la peonía, la primera equivale a una superficie de 42 hectáreas, 79 áreas y 53 centiáreas ** (seis-

* Para los efectos de este trabajo sólo se verá la propiedad individual de los españoles por ser ésta donde se encuentran los primeros antecedentes acerca del latifundio.

** Dr. Lucio Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario de México. Decimanoventa edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 47.

cientas nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas). Esta extensión de tierra se otorgaba a los soldados de a caballo que participaron en la conquista.

La peonía, es otra de las medidas agrarias que se utilizó para medir las tierras mercedadas, la peonía tenía una extensión de 8 hectáreas y 42 áreas aproximadamente * y se otorgaba a los soldados de infantería.

La caballería y la peonía, como ya se dijo, fueron medidas agrarias a través de las cuales se otorgaban las tierras mercedadas, además de éstas existieron otras medidas que se utilizaron con mucha frecuencia, entre otras tenemos las siguientes: sitio de ganado mayor con una extensión de 1755 hectáreas y 71 áreas, sitio de ganado menor con una extensión de 780 hectáreas, 27 áreas y 11 centiáreas, ** criadero de ganado mayor con una superficie de 438 hectáreas, 90 áreas y 25 centiáreas, criadero de ganado menor con superficie de 195 hectáreas, 6 áreas y 77 centiáreas.***

Los españoles podían aumentar las extensiones de tierra que ya poseían a través de la compra de tierras realengas (estas tierras pertenecían al Rey), de la prescripción positiva que operaba entre los diez y veinte años, según la mala fe del poseedor. A través de la confirmación se adquirían derechos sobre las tierras poseídas y amparadas por título legítimo, y a falta de éste, comprobando la posesión por medio de la prescripción. La composición, a través de esta institución las personas que tenían la posesión de tierras en cantidad mayor de las que amparaba su título, podían adquirir los excedentes siempre y cuando las hubiere poseído por diez años o más, pagando una pequeña cantidad, además de que el poseedor debía presentar testigos para que acreditara la posesión.

Otra de las causas que fueron determinantes para que los españoles adquirieran grandes extensiones de tierra fue, sin duda, la aplicación de medidas que no fueron exactas, lo cual propició más la avaricia de los españoles. No debe olvidarse el hecho de que ---

* Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano. (Sinopsis Histórica.) Tercera edición. Editorial "LIMSA", México, 1978. Pág. 118.

** ----- Ibídem.

*** ----- Ibídem.

las propiedades de los españoles se incrementaron gracias a que éstos se anexaban en forma ilegal las tierras que eran propiedad de los pueblos indígenas.

La propiedad del Clero.— Con la llegada de los españoles vinieron también los frailes y sacerdotes cuya misión fue "instruir a los indios en la Santa Fe Católica y Ley Evangelica" y aunque éstos a su llegada sólo podían adquirir los bienes necesarios para tal fin (construcción de iglesias, monasterios, etc.), pronto aumentaron su patrimonio principalmente en bienes raíces. La Cédula del 27 de octubre de 1535 a este respecto dice lo siguiente: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros." *

Pero a pesar de esta disposición el Clero adquirió grandes extensiones de tierra que obtuvo a través de donaciones particulares gracias al espíritu religioso que prevalecía en aquella época, también incrementó su patrimonio a través de la compraventa.

La adquisición de propiedades territoriales por parte del Clero repercutió enormemente en el equilibrio económico del Reino de España, ya que los bienes adquiridos por el Clero salían de la circulación comercial, provocando con ello la amortización de los bienes que adquiría, además, esto tuvo como resultado que en muchos casos las grandes extensiones de tierra que poseía el Clero, estuvieran improductivas.

Durante la colonia los latifundios eclesiásticos y laicos se incrementaron en forma tan alarmante que los pueblos de indígenas se vieron despojados por completo de sus tierras, siendo ésta una de las principales razones lo que motivó la Guerra de Independencia.

La injusta repartición de la tierra y los despojos reiterados a las propiedades comunales de los indios, así como el sistema de explotación a que fueron sometidos los indígenas trajo como conse —

* Dr. Lucio Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario de México. Decimovena edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 59.

cuencia la Revolución de Independencia que tuvo su inicio a principios del siglo XIX.

El latifundio en el México Independiente.- Una vez que ha triunfado la Revolución de Independencia los gobiernos que se establecieron se encontraron con dos problemas principales; una defectuosa distribución de los habitantes dentro del Territorio Nacional y la injusta distribución de la tierra. Para dar solución al problema de la mala distribución de los habitantes dentro del Territorio Nacional, el gobierno dictó entre los años de 1827 y 1856 las Leyes de Colonización con lo cual se soluciona en forma parcial este problema.

En cuanto al problema de la injusta distribución de la tierra - el gobierno no dio ninguna solución objetiva, la tierra estaba dividida entre los latifundistas laicos y eclesiásticos principalmente, quedando, por tanto, subsistente este grave problema.

se puede afirmar que todas las medidas que se dictaron desde el año de 1821 hasta antes de 1856 para tratar de resolver el problema agrario fueron nulas.

Es de particular importancia para la materia que nos ocupa, el Plan de Sierra Gorda (14 de mayo de 1849), ya que exigía la expropiación de latifundios para una mejor distribución de las tierras.

Por otra parte, si al triunfo de la Independencia de México el Clero conserva todavía su poder, esta situación de privilegio ya no perduró por mucho tiempo durante el México Independiente, ya que los intereses eclesiásticos y gubernamentales entraron en pugna pocos años después de haber triunfado la Independencia y estas diferencias entre Estado e Iglesia se hicieron irreconciliables.

Como resultado de las diferencias entre el Estado y la Iglesia, el 25 de junio de 1856 Don Ignacio Comonfort expide la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Tratando de resumir el contenido de esta ley tenemos que en ésta se ordena que todas las fincas rústicas y urbanas que pertenecieran a corporaciones civiles o eclesiásticas deberían adjudicarse a los arrendatarios, haciendo un cálculo de su valor por la renta considerada como rédito al 6 % anual. A partir de la publicación de la Ley de Desamortización los arrendatarios de dichas fincas tenían tres meses para solicitar la

adjudicación, transcurridos éstos se autorizaba el denunciante otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio de la venta, ésta se hacía en subasta pública.

El fin que se pretende con la Ley de Desamortización era principalmente movilizar la propiedad rural por medio del fraccionamiento de la propiedad del Clero y esto traería como consecuencia el progreso de la agricultura y el desarrollo del comercio, además de que se aumentarían considerablemente los ingresos públicos.

Efectivamente, la propiedad raíz del Clero significaba un estorbo para el progreso del país, pero con la aplicación de la Ley de Desamortización no se obtuvieron los resultados que se esperaban sino otros muy diferentes. Así pues, los arrendatarios a los que se quiso beneficiar con la aplicación de la Ley de Desamortización no fueron los que se aprovecharon de los beneficios de esta ley, ya que no fueron éstos los que adquirieron las propiedades de las cuales eran arrendatarios, esto debido a que el plazo de tres meses que la ley les concedió fue muy corto o bien a que la situación económica en que vivían no les permitió adquirir las propiedades que la ley ordenaba que se desamortizaran, pero la causa principal por la cual no se acogieron a los beneficios de la Ley de Desamortización fue el hecho de que la Iglesia amenazó con excomulgar a todas aquellas personas que adquirieran fincas de su propiedad.

Los denunciantes en cambio estaban en mejor situación que los arrendatarios ya que transcurrido el plazo de tres meses podían hacer el denunciante y por este simple hecho se hacían acreedores a la octava parte del precio de las fincas denunciadas. Esta situación de ventaja dio motivo para que la gente de dinero adquiriera por medio del denunciante las grandes extensiones de tierra que poseía el Clero, estas propiedades pasaban, casi siempre, en forma íntegra al poder de los latifundistas para incrementar su riqueza.

Una de las causas de mayor desastre que se provocó con la aplicación de la Ley de Desamortización fueron los efectos negativos que se presentaron en relación con la propiedad comunal de los pueblos de indios ya que esta ley establecía incapacidad para las corporaciones civiles o religiosas para que éstas adquirieran o admi-

nistraran bienes raíces, en relación a esto el artículo tercero de la ley en cuestión ordenaba: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tengan el carácter de duración perpetua o indefinida."

Esta disposición se interpretó en perjuicio de las comunidades de los pueblos de indios ya que se consideraron incluidos dentro de las corporaciones civiles de duración perpetua o indefinida.

En general, esta ley se prestó a muchas confusiones por lo que el 30 de junio de 1856 se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización en el que ya se incluyeron expresamente a las comunidades y parcialidades indígenas dentro de las corporaciones sujetas a la desamortización, acabando así con las propiedades comunales de los pueblos indígenas.

Los únicos bienes que no fueron objeto de desamortización fueron los edificios de los ayuntamientos, los ejidos y terrenos destinados al servicio público.

Por último, en relación con la Ley de Desamortización, en la resolución del nueve de octubre de 1856 se ordenaba (para tratar de remediar el mal causado por la desamortización de los bienes comunales de los pueblos de indios) que: "...todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos, conforme a la base de la Ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a la desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de su oficina, protocolizándose en el archivo de la misma..."

Por otra parte, el contenido del artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1857 es similar al de la Ley de Desamortización que expidiera Ignacio Comonfort. El contenido del artículo 27 de la Constitución de 1857 es el siguiente: "La propiedad de las per-

sonas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa - de utilidad pública y previa indemnización.

"La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea - su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para ad - quirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la ú - nica excepción de los edificios destinados inmediata y directamen - te al servicio u objeto de la institución."

Al expedirse la Ley de Desamortización la Iglesia toma una acti - tud de franca rebeldía en contra del Estado al auspiciar la Guerra de los Tres Años, pretendiendo con esto sustraerse a las órdenes - de la autoridad política, ante estas circunstancias el Lic. Benito Juárez expide la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos el día 12 de julio de 1859. El contenido eminentemente político de es - ta ley se puede resumir de la siguiente forma: pasan al poder de - la Nación todos los bienes del Clero y cualquier enajenación que - se haga de ellos es nula, declara la separación entre los negocios del Estado y los de la Iglesia, prohíbe las ofrendas en bienes raí - ces, también prohíbe la creación de nuevos conventos regulares de - cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, quedando cerra - dos para siempre todos los noviciados en los conventos de religio - sas.

Con la aplicación de la Ley de Desamortización y Ley de Naciona - lización se excluye para siempre al Clero como poseedor de bienes - raíces, que durante la colonia y después de ésta hasta el año de - 1859 acumuló grandes extensiones de tierra.

Sin embargo, como ya se expuso, los únicos beneficiados con la - aplicación de las leyes antes mencionadas, en cuanto a la tenencia de la tierra, fueron los grandes hacendados, éstos adquirieron, ca - si en su totalidad, las propiedades territoriales del Clero.

Otra de las causas determinantes en la formación de latifundios fue, sin duda, la creación de las compañías deslindadoras.

El Gobierno de México en su afán por colonizar el Territorio Na - cional expide la Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875. En es - ta ley se autoriza al Ejecutivo para celebrar contratos con empre -

sas particulares con el fin de que se colonizara el Territorio Nacional (estos contratos del Ejecutivo con empresas particulares — dieron origen a las compañías deslindadoras). Estas empresas particulares, una vez celebrado el contrato, formaron y pusieron en movimiento comisiones exploradoras para deslindar terrenos baldios y habilitarlos con el fin de que fueran colonizables. Por cada terreno habilitado las compañías obtenían como pago la tercera parte — del terreno habilitado o bien la tercera parte de su valor.

Las compañías deslindadoras recorrieron todo el Territorio Nacional deslindando terrenos baldios y revisando los títulos de propiedad, y cuando a su criterio éstos no eran perfectos se declaraban como terrenos baldios las propiedades amparadas por esos títulos. De estos terrenos declarados baldios correspondía a las compañías deslindadoras la tercera parte, contribuyendo así al acaparamiento y monopolio de la tierra.

La Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883 coincide en lo esencial con la del 31 de mayo de 1875, y sus efectos son igualmente negativos ya que las compañías deslindadoras con el pretexto de deslindar terrenos baldios contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad.

De 1881 a 1889 se deslindaron 32 240 373 hectáreas de las cuales correspondían a las compañías deslindadoras por concepto de pago y gastos de deslinde 12 693 610 hectáreas, y fueron vendidas — 14 813 980 hectáreas, en su mayoría a las mismas compañías deslindadoras. De 1889 a 1892 se deslindaron 12 382 292 hectáreas, de estas la tercera parte correspondía a las compañías deslindadoras. *

Las compañías deslindadoras desaparecen por decreto del 30 de diciembre de 1902.

La magnitud del problema agrario que se suscitó con la intervención de las compañías deslindadoras fue tan grande que un sólo individuo poseía en el Estado de Chihuahua siete millones de hectáreas, cerca de Oaxaca una sola persona era dueña de dos millones de hectáreas, en el Estado de Durango dos personas eran dueñas de

* Dr. Lucio Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario de México. Decimanovena edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 137.

dos millones de hectáreas, en Baja California entre cuatro individuos tenían once millones quinientas mil hectáreas; de manera que entre ocho individuos eran dueños de 22 500 000 hectáreas. * Todo esto fue posible gracias a las arbitrariedades de las compañías -- deslindadoras que actuaron con el beneplácito del gobierno para -- despojar de sus tierras a quienes legalmente pertenecían.

Los dueños de las compañías deslindadoras no fueron los únicos-acaparadores de las tierras, también lo fueron los grandes hacendados, estos últimos en vísperas de la Revolución eran dueños de aproximadamente 88 000 000 de hectáreas, éstas representaban el 44% de las tierras cultivables en México y casi la totalidad de las -- tierras de buena calidad. **

Toda esta situación problemática afectaba grandemente a las multitudes campesinas y esta situación de malestar que vivieron los -- campesinos de México hasta principios de este siglo, provoca que -- se levanten en armas al llamado de Francisco I. Madero en el Plan de San Luis Potosí el 20 de noviembre de 1910.

El Plan de San Luis Potosí fue proclamado por Francisco I. Madero el día 5 de octubre de 1910, su contenido fue esencialmente político ya que como primer punto declaraba nulas las elecciones *** para Presidente y Vicepresidente, de Magistrados de la Suprema Corte, de Diputados y Senadores. También, en este Plan, se desconoce el Gobierno del General Porfirio Díaz y se declara Ley Suprema el principio de "NO REELECCION" declarando Presidente Provisional a Madero y se invita al pueblo a tomar las armas en contra del Gobierno del General Díaz el día 20 de noviembre de 1910.

Para los efectos del presente trabajo es importante la última -- parte del artículo tercero de este Plan que al referirse al problema agrario dice: "...numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de

* Michel Gutelman. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Tercera edición. Ediciones Era S.A., México, 1977. Pág. 36.

** --- Ibid. Pág. 40.

*** En las elecciones celebradas en el año de 1910, Porfirio Díaz y Ramón Corral resultaron oficialmente triunfantes como Presidente y Vicepresidente de la República Mexicana.

la Secretaría de Fomento, o por fallos 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 declararán sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."

Sin embargo, estas promesas que se hicieron en el Plan de San Luis no fueron cumplidas por Francisco I. Madero cuando éste alcanzó la Presidencia de la República, y esto dio origen al Plan de Ayala.

El Plan de Ayala se promulgó el 28 de noviembre de 1911 y fue publicado en la Capital de la República el 15 de diciembre del mismo año. El Plan de Ayala es encabezado por el General Emiliano Zapata, el contenido de este Plan se puede resumir en tres partes * que son: restitución de ejidos, fraccionamiento de latifundios y confiscación de propiedad a quienes se opusieron a la realización del Plan de Ayala.

En relación con la restitución de ejidos que proclama el Plan de Ayala, el artículo 6 de este Plan dice: "...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, y de las cuales han sido despojados, por mala fe 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 deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución."

* Martha Chávez Padrón. El Derecho Agrario en México. Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Págs. 249 y 250.

El fraccionamiento de latifundios que exigía el Plan de Ayala - quedó plasmado en su artículo 7 que dice: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán 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."

Por lo que se refiere a la nacionalización de propiedad a quienes se opusieran a la realización del Plan de Ayala, el artículo 8 del mencionado Plan ordenaba: "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan."

De vital importancia en materia agraria es el contenido del citado Plan de Ayala por considerar la necesidad de restituir a los pueblos y a los ciudadanos mexicanos las tierras, aguas y montes para constituir los ejidos.

Además, considera que la expropiación es un medio para dotar a los pueblos de tierras, aguas y montes, afectando los grandes latifundios.

En el Plan de Ayala se reflejan las exigencias de tres siglos de requerimientos reivindicatorios del campesinado y su insatisfecho anhelo de justicia social.

Posteriormente, aparece el Plan de Guadalupe * cuyo contenido es netamente político. Los puntos esenciales de este Plan son los-

* El Plan de Guadalupe es expedido en la Hacienda de Guadalupe, en el Estado de Coahuila, el 26 de marzo de 1913.

siguientes: señala como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Don Venustiano Carranza, se desconoce el gobierno usurpador - de Victoriano Huerta, se nombra a Don Venustiano Carranza como encargado (en forma interina) del Poder Ejecutivo hasta que se convoque a elecciones constitucionales.

El Plan de Guadalupe surge a consecuencia de que el General Victoriano Huerta asciende al poder a raíz del asesinato de Francisco Indalecio Madero. Poco después se le hacen adiciones a este Plan * en las que se declara subsistente el Plan de Guadalupe, por medio de estas adiciones se faculta al Jefe de la Revolución para expedir leyes en general, durante el tiempo que durara la lucha, y en particular, en materia agraria, se le facultó para expedir leyes agrarias que fueran necesarias para la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios para restituir a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados.

Como resultado de la facultad que se le confiere al Jefe de la Revolución para dictar leyes en materia agraria, Don Venustiano Carranza expide la Ley del 6 de Enero de 1915.

Los principios básicos de la Ley del 6 de Enero los podemos resumir de la siguiente manera: declara nulas todas las enajenaciones de tierras comunales que fueron hechas por las autoridades políticas en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856, declara nulas las composiciones, concesiones y ventas hechas en forma ilegal por las autoridades federales desde el primero de diciembre de 1870, también son nulos los apeos y deslindes practicados en este período si se invadieron ilegalmente tierras comunales. Asimismo, las divisiones o repartos que se hubieren hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, se nulificarían cuando lo solicitaran las dos terceras partes de dichos vecinos.

En esta misma ley se autoriza la creación de la Comisión Nacional Agraria, compuesta de cinco personas y que era presidida por el Secretario de Fomento, se crea la Comisión Local Agraria para cada Estado, compuesta cada una de cinco personas. Además, las so-

* Estas adiciones hechas al Plan de Guadalupe en el Estado de Veracruz el 12 de diciembre de 1914, se les llama Plan de Veracruz.

licitudes de restitución, según la Ley del 6 de Enero, debían presentarse ante los Gobernadores, tratándose del Distrito Federal o de territorios, las solicitudes debían presentarse ante la autoridad política superior, y cuando esto se dificultase por falta de vías de comunicación o por situaciones de guerra, las solicitudes se presentarían ante los jefes militares. En caso de dotación de tierras se observarían los mismos trámites.

Por último, en relación con la Ley del 6 de Enero, los afectados con resoluciones restitutorias o dotatorias debían acudir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, y los propietarios de terrenos expropiados tienen un año de plazo para reclamar la indemnización.

En tanto que Don Venustiano Carranza expedía la Ley del 6 de Enero de 1915, Francisco Villa por su parte, dio a conocer la Ley General Agraria el 24 de mayo de 1915 en la ciudad de León, Gto.

La Ley Villista, como también se le conoce a la Ley General Agraria, se puede resumir así: declara de utilidad pública el fraccionamiento de latifundios por considerarlos incompatibles con la paz y la prosperidad de la República. Los Gobiernos de los Estados deberían fijar la superficie máxima que pudiera poseer una sola persona, y en lo sucesivo ninguna persona podría poseer o adquirir tierras que excedieran del límite señalado, se autoriza a los Gobiernos de los Estados para expropiar mediante indemnización las tierras que se excedieran del límite. Las tierras expropiadas debían fraccionarse en lotes y entregarse a título oneroso * a las personas que se comprometían a cultivarlas. Las tierras circundantes a los pueblos indígenas se expropiarían en cantidad suficiente para repartirlas en lotes hasta de 25 hectáreas, entre los vecinos del mismo pueblo que estuvieran en aptitud de adquirirlos.

Los Gobiernos de los Estados, según la Ley Villista, quedaban facultados para expedir las leyes reglamentarias de esta ley y para crear la Deuda Agraria Local en la cantidad necesaria para verificar las expropiaciones. Se declara de utilidad pública la expro-

* Estos lotes eran enajenados a precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento del 10 %.

piación de terrenos necesarios para la fundación de poblados en los lugares en que se llegare a congregarse un número de familias, el cual será determinado por el Gobierno Local. Se prevé la creación de empresas agrícolas y se reserva a la federación facultad para legislar sobre crédito agrícola, colonización, vías de comunicación, y en general, todos los aspectos complementarios para resolver el problema agrario.

A pesar de que la Ley Agraria del Villismo no llegó a tener la suficiente fuerza para que tuviera vigencia, es importante porque refleja los anhelos de los campesinos del norte que luchaban entre otras cosas para que se fraccionaran los grandes latifundios y así crear la pequeña propiedad, a diferencia de los campesinos del sur cuyos anhelos fueron siempre la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales. Las bases agrarias que se sustentan en el Plan de Ayala encabezado por el General Emiliano Zapata y los postulados y planteamientos de la Ley Agraria del General Francisco Villa se funden en una sola ley a la que se le conoce con el nombre de LEY AGRARIA DEL GOBIERNO DE LA CONVENCION DE AGUASCALIENTES en la cual, como ya se dijo, se consagra el pensamiento ideológico agrario de los revolucionarios del norte y del sur que tomaron las armas para arrancarle a los poderosos lo que desde tiempos inmemorables les pertenecía; la tierra.

Todo este cúmulo de aportaciones de ideas que en materia agraria se presentaron durante la Revolución Mexicana, sirvieron de base para edificar la estructura agraria que actualmente nos rige y que como todos sabemos se consagra en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en él se encuentran las bases para erradicar para siempre el problema del latifundismo.

2. LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Para comprender el contenido de este texto debemos tener presentes algunos acontecimientos históricos, a los que se hará referencia brevemente.

Debemos recordar que los Reyes de España interpretaron el alcance de las Bulas del Papa Alejandro VI * en el sentido de que se les había transmitido a ellos el dominio de las tierras descubiertas (en este caso las tierras de Nueva España) y por tanto, se les había conferido un derecho de propiedad.

Posteriormente, México al recobrar su Independencia, en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 se declara de manera expresa que la Nación de México es libre e independiente para siempre de -

* La Bula Papal del 4 de mayo de 1493 disponía: "...todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallasen descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico que es el septentrional al Polo Antártico que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquiera parte de la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía, así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos y noventa y tres, cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios, a nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos dellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y poder absoluto, autoridad y jurisdicción..."

España y de cualquier otra potencia y que México no es ni puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia, desconociendo así la disposición Papal.

México al declararse independiente de cualquier potencia, nace como un Estado soberano y recobra sus derechos sobre el Territorio Nacional.

El territorio es el elemento físico del Estado, elemento de primer orden, que junto con el elemento humano es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.

El origen de todos los derechos de la Nación sobre las tierras y aguas, y en general de todo el Territorio Nacional, provienen de la soberanía del propio Estado, esto quiere decir que la propiedad originaria de la Nación es consecuencia de un acto de soberanía del mismo Estado por medio del cual se le atribuye a la Nación dicha propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional.

El hecho de que se le haya atribuido a la Nación la propiedad originaria se explica fácilmente, pues si se tiene en cuenta todo el gran problema agrario que se presentó al efectuarse la conquista y que perduró hasta principios del siglo XX, fecha en la que un gran contingente de campesinos se levantaron en armas exigiendo entre otras cosas, una justa y equitativa repartición de las tierras y aguas. Ante esta exigencia de los campesinos, el Gobierno representante del Estado tenía ante sí un gran problema que resolver, — la mala distribución de las tierras, para intervenir directamente en la solución de este problema el Estado debería tener una base legal en la cual apoyarse para actuar directamente en la solución de este problema, por esto, el Constituyente de 1916-1917 atribuyó a la Nación, en forma originaria, la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional. Además, también se le atribuyó a la Nación el derecho para transmitir el dominio de las tierras y aguas para constituir la propiedad privada, pero esta propiedad privada, por mandato de la propia Constitución, siempre está sujeta a las modalidades que dicte el interés público.

3. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MAXIMA AUTORIDAD AGRARIA

El Presidente de la República es la autoridad de mayor jerarquía dentro de la administración pública y es a quien la ley considera como la máxima autoridad agraria. Esto último se desprende del contenido del artículo 27 constitucional fracción XIII, y del artículo 8 de la L.F.R.A.

La fracción XIII del artículo 27 constitucional dice textualmente: "La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria." Efectivamente, es la propia Constitución quien da el nombramiento de máxima autoridad agraria al Presidente de la República.

Por su parte la L.F.R.A. en su artículo 8 dice: "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas..." Como se ve, en esta disposición se consigna al Presidente de la República como la suprema autoridad agraria y le confiere facultades al mismo, para dictar las medidas que sean necesarias para que la Reforma Agraria logre alcanzar sus fines, y lo que es aún más importante, las resoluciones definitivas que emita el Presidente de la República, en ningún caso podrán ser modificadas.

Las resoluciones definitivas a que se refiere este artículo, son aquellas que ponen fin a un expediente de:

- I. Restitución o dotación de tierras, bosques y aguas;
- II. Ampliación de los ya concedidos;
- III. Creación de nuevos centros de población;
- IV. Reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V. Expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. Establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y

VII. Las demás que señala la L.F.R.A.

Así lo dispone el artículo 8 de la L.F.R.A. en sus siete fracciones.

4. LA AFECTACION DE LATIFUNDIOS

Latifundio es la "Propiedad rural de gran extensión. En nuestro país se considera latifundio al que posee tierras en mayor extensión que la fijada a la pequeña propiedad siempre y cuando el aumento del número de hectáreas eriazas puestas al cultivo no dependa de los esfuerzos del agricultor en pequeño." *

Se considera latifundio la propiedad rural que exceda de los límites fijados por la Constitución y por la Ley Federal de Reforma Agraria.

En relación con el latifundio, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional ordena que se dicten las medidas necesarias para fraccionar los latifundios, dicho ordenamiento se expresa de la siguiente manera: "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas 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..."

Como se observa, en esta disposición se ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los grandes latifundios. Esta medida es de vital importancia para un desarrollo equilibrado del país, así como para lograr una distribución más equitativa de la riqueza.

Una de las principales metas de la Reforma Agraria es acabar para siempre con el problema del latifundismo, pero la solución a este problema no radica únicamente en la elaboración de leyes, sino que se debe pasar al aspecto práctico, es decir, el problema del latifundismo se acabará cuando las autoridades correspondientes se decidan a aplicar las leyes que fueron hechas precisamente para

* Antonio Luna Arroyo. Derecho Agrario Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1975. Págs. 745 y 746.

acabar con este problema, siguiendo así el ejemplo del Presidente-Lázaro Cárdenas. *

Por otra parte, la fracción XVII del artículo 27 constitucional previene la expropiación de latifundios por cuenta del gobierno local, únicamente cuando los latifundistas (la Constitución les llama propietarios) se niegan a fraccionar los excedentes que rebasan el límite fijado por la ley.

En esta misma fracción se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir las leyes en las que se fije la extensión máxima a la propiedad rural de la que pueda ser dueña una sola persona, ordenando además, como ya se dijo anteriormente, que en los casos en que existan propiedades rurales que sobrepasen el límite fijado por la ley, deberán fraccionarse por el propietario y puestos a la venta los excedentes, bajo las condiciones que aprueben los gobiernos, esto deberá hacerse de acuerdo con las leyes expedidas para tal fin. Ahora bien, si el propietario de excedentes se opone al fraccionamiento, el gobierno local será el encargado de fraccionar dichos excedentes y los expropiará, es decir, sólo se autoriza la expropiación cuando el latifundista se niega a fraccionar los excedentes (párrafo primero, incisos "a", "b" y "c" de la fracción XVII del artículo 27 constitucional).

Los excedentes expropiados serán pagados "...por anualidades -- que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3 % anual." (Fracción XVII, inciso "d" del artículo 27 de la Constitución.)

Asimismo, a los propietarios afectados por la expropiación de excedentes se les obliga a recibir bonos de la Deuda Agraria local y por medio de estos bonos se garantiza el pago a la propiedad expropiada (inciso "e" de la fracción XVII del artículo 27 constitu-

* Al final del mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas -- (1940) éste había dado a los campesinos más tierras que todos sus antecesores juntos. Cárdenas entregó entre los años de 1935 a 1940 17 891 577 de hectáreas, en tanto que sus antecesores de 1916 a -- 1934 entregaron a los campesinos 5 505 899 de hectáreas, aproximadamente.

cional).

El inciso "f" de la fracción XVII del multicitado artículo 27 -- de la Constitución dice: "Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos..." esto es, que antes de fraccionar y poner a la venta los excedentes de tierras, deben quedar satisfechas las -- necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Por último, cabe hacer una observación y es en el siguiente sen tido; la fracción X del artículo 27 de la Constitución dice: "Los-- núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identifi carlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dota -- dos con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de -- concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropia-- rá, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese -- fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos intere sados."

De lo anterior se desprende que los núcleos de población que ca rezcan de ejidos por alguna de las causas que se señalan, serán do tados con terrenos y aguas suficientes para constituir sus ejidos, estos ejidos se constituirán por medio de expropiaciones que se -- realicen y que serán a cuenta del Gobierno Federal, es decir, ha -- bla de expropiaciones para dotar a los pueblos de tierras y aguas-- suficientes para constituir los ejidos.

Por su parte la L.F.R.A., en relación con lo anterior nos dice-- lo siguiente: "Artículo 203.- Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más -- densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para -- fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta -- ley."

Lo anterior quiere decir que para fines dotatorios o de amplia-- ción de ejidos, la L.F.R.A. habla de bienes afectables y no de bie nes expropiables como lo hace la Constitución.

5. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES
DOTATORIAS Y RESTITUTORIAS, AMPLIATORIAS
DE EJIDOS Y CREATIVAS DE NUEVOS
CENTROS DE POBLACION

La improcedencia del juicio de amparo se establece en contra de resoluciones restitutorias, dotatorias, ampliatorias de ejidos y - creativas de nuevos centros de población, veamos entonces en que - consiste cada una de estas resoluciones.

La acción de restitución de tierras y aguas la pueden promover- los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, - bosques o aguas. La acción restitutoria supone la existencia de un núcleo de población que se considera propietario, y que fue despo- jado de sus bienes por cualquiera de los actos que se mencionan en el artículo 27 constitucional, fracción VIII, y del artículo 191 - de la L.F.R.A.

La restitución sólo procede cuando existen actos de despojo, es tos actos de despojo suponen, desde luego, un conflicto entre dos- partes, en la que una de ellas es depojada de sus bienes agrarios- y la otra es el poseedor de dichos bienes, quien también se consi- dera con derecho sobre los bienes motivo del conflicto.

La resolución restitutoria es aquella que pone fin a un expe - diente, es la culminación de actos procesales desarrollados ante - el Presidente de la República y la dependencia que lo representa, - y que decide sobre el fondo del asunto, en este caso, decide sobre la restitución planteada.

Por lo que respecta a las resoluciones dotatorias, éstas tienen su origen en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: "...Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de- ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siem- pre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

La L.F.R.A. prevé también la dotación de tierras y aguas de la- siguiente manera: "Los núcleos de población que carezcan de tie - rras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para-

satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de -
tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con
seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva."
(Artículo 195 de la L.F.R.A.)

Asimismo, para que un núcleo de población tenga capacidad para-
solicitar la dotación, necesita estar integrado por lo menos con -
veinte individuos, y éstos deberán tener capacidad individual en -
materia agraria (artículo 196 fracción II, L.F.R.A.).

De lo expuesto anteriormente se concluye que la acción dotato -
ria procede cuando se presenten los siguientes supuestos: en pri -
mer lugar, la existencia de un núcleo de población integrado por -
lo menos con veinte individuos, con capacidad agraria individual -
cada uno de ellos. En segundo lugar, que el núcleo de población so
licitante carezca de tierras o que si las tiene éstas no son sufi -
cientes para satisfacer sus necesidades socioeconómicas. En tercer
lugar, que el núcleo de población que solicita la dotación se en -
cuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a
la fecha de publicación de dicha solicitud.

Las resoluciones dotatorias son aquellas disposiciones presiden -
ciales a través de las cuales se dota de tierras y aguas a los nú -
cleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en canti -
dad suficiente para satisfacer sus necesidades. Todas las resolu -
ciones presidenciales deberán ajustarse a los lineamientos estable -
cidos por la ley.

Por lo que toca a las resoluciones ampliatorias de ejidos, la -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artícu -
lo 27, párrafo tercero, ordena que: "...Los núcleos de población -
que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad sufi -
ciente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que
se les dote de ellas..."

En este caso se presentan dos situaciones, la primera, que exis
ta un núcleo de población que carezca por completo de tierras y a -
guas, en esta hipótesis, dicho núcleo de población tiene derecho a
que se le dote de tales elementos, en cantidad suficiente para cu -
brir las necesidades de su población. La segunda situación que se
presenta, es cuando existe un núcleo de población el cual ya posee

tierras y aguas pero no en cantidad suficiente para las necesidades del núcleo de población, en tal caso, el núcleo de población tiene derecho a que se le dote de las tierras y aguas que sean necesarias para satisfacer las necesidades de dicho núcleo de población.

La L.F.R.A. refiriéndose a la ampliación de ejidos, dice en su artículo 241 lo siguiente: "Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean..."

El artículo 325 de la misma ley ordena: "Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer integralmente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementario o ampliación..."

De lo expuesto anteriormente se deduce que la ampliación de ejidos implica necesariamente un acto dotatorio, sin embargo, para que sea procedente la vía ampliatoria de ejidos, es necesario que se presenten los siguientes supuestos:

a) Que exista un núcleo de población que posea tierras y aguas, pero éstas son insuficientes para cubrir sus necesidades.

b) Que se explotan en su totalidad las tierras ejidales y las de uso común, si las hay.

c) Se deberá comprobar que existe un número mayor de diez ejidatarios que carecen de unidad de dotación individual (fracción II del artículo 197 de la L.F.R.A.).

d) Deberán existir tierras afectables dentro del radio legal de afectación (fracción I del artículo 197 de la L.F.R.A.).

Ante estos supuestos es procedente la vía ampliatoria de ejidos.

Por otra parte, en cuanto a las resoluciones presidenciales, para la creación de nuevos centros de población, el artículo 198 de la L.F.R.A. dice al respecto: "Tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas, por la vía de creación de un nuevo centro de población, los grupos de veinte o más individuos que reú

nan los requisitos establecidos en el artículo 200, aun cuando pertenecan a diversos poblados, en los términos del artículo 244 de esta Ley."

Además, para que proceda la creación de un nuevo centro de población, es necesario que las necesidades agrarias del núcleo de población solicitante no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación de ejidos o bien por acomodo en otros ejidos (artículo 244 de la L.F.R.A.).

El artículo 243 de la L.F.R.A. dice respecto al acomodo: "Los campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se acomodarán en otros ejidos de la región con unidades de dotación disponibles."

Otro de los requisitos que son indispensables para que sea procedente la creación de un nuevo centro de población, es, que no haya tierras afectables dentro del radio legal de afectación, ya que si existen tierras afectables dentro de dicho radio legal, será procedente la dotación o ampliación pero no la creación de un nuevo centro de población.

Así, una vez que se han planteado los casos de procedencia de las resoluciones restitutorias, dotatorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población, se pasará a analizar la improcedencia del juicio de amparo contra estas resoluciones.

Como se dijo, al iniciar este apartado, el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones restitutorias, dotatorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población, estos casos de improcedencia del juicio de amparo se encuentran consignados en la fracción XIV del artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

Como se observa, esta fracción se refiere únicamente a las resoluciones dotatorias y restitutorias, sin embargo, la improcedencia del juicio de amparo se hace extensiva a las resoluciones ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población, ya que

éstas implican, como vimos anteriormente, un acto dotatorio. Así, para ampliar un ejido o bien para crear un nuevo centro de población, necesariamente tiene que haber un acto dotatorio.

El sistema de señalamiento que adopta la ley para fijar los casos de improcedencia legal del juicio de amparo es limitativo, esto quiere decir que no existen más casos de improcedencia para el amparo que los que expresamente señala la ley, por esto, las disposiciones que limitan la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones restitutorias, dotatorias, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población deben interpretarse en sentido estricto.

La improcedencia del juicio de amparo se integra con la concurrencia de los siguientes supuestos:

a) La improcedencia del juicio de amparo es contra resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, esta improcedencia se hace extensiva a las resoluciones ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población, ya que éstas implican, por su propia naturaleza, un acto dotatorio.

b) Para que el amparo sea improcedente es necesario que las resoluciones de restitución, dotación, ampliación de ejidos y creativas de nuevos centros de población, sean dictadas por el Presidente de la República, ya que es a él a quien compete su pronunciación como máxima autoridad agraria.

c) El juicio de amparo es improcedente cuando las multicitadas resoluciones se dictan a favor de los núcleos de población. *

* Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1981. Pág. 923.

6. RESOLUCIONES PROVISIONALES DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

Como vimos anteriormente, corresponde al Presidente de la República como máxima autoridad agraria dictar las resoluciones de restitución, dotación, ampliación de ejidos y creativas de nuevos centros de población, también se dijo que contra estas resoluciones -- es impropcedente el juicio de amparo. Sin embargo, no son estos los únicos casos de improcedencia del amparo, ya que contra las resoluciones provisionales que ordenen los Gobernadores o el Jefe del Departamento del Distrito Federal para dotar, restituir o ampliar -- los ejidos el juicio de amparo también es impropcedente.

Es importante hacer notar que tratándose de la creación de nuevos centros de población no existen resoluciones provisionales, -- los expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población se tramitan en única instancia, ya sea que estos expedientes-- se inicien de oficio o a petición de parte (artículo 327 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Los Gobernadores y el Jefe del Departamento del Distrito Fede -- ral intervienen, cuando se trata de la creación de nuevos centros-- de población, para emitir su opinión acerca de la creación de los-- nuevos centros de población, o sea que su participación se limita-- a emitir dicha opinión (artículos 9, fracción II y 332 de la tan -- tas veces citada L.F.R.A.).

Si la ley ordena que los expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población se tramiten en única instancia, lógico es suponer que no tienen existencia las resoluciones provisiona -- les, corresponderá entonces al Poder Ejecutivo Federal emitir resolución definitiva en primera y única instancia.

Por lo expuesto sólo se hará referencia a la improcedencia del-- juicio de amparo en contra de las resoluciones provisionales de -- restitución, dotación y ampliación de ejidos.

Las resoluciones provisionales que dicten los Gobernadores o el Jefe del Departamento del Distrito Federal para dotar, restituir o ampliar ejidos, son resoluciones que no tienen carácter definiti -- vo, ya que como su mismo nombre lo dice son resoluciones provisio--

nales. Estas resoluciones provisionales por no tener el carácter de definitivas no pueden reclamarse por medio del juicio de amparo, ni por cualquier otro medio, ya que estas resoluciones están sujetas a revisión en la segunda instancia que debe culminar con la resolución definitiva que dicta el Presidente de la República, por tanto, pueden ser revocadas o modificadas en esta segunda instancia (la segunda instancia de la dotación se regula por los artículos 304 a 317 de la L.F.R.A.).

Se puede justificar desde otro punto de vista la improcedencia del juicio de garantías en contra de las resoluciones dotatorias, restitutorias o ampliatorias de ejidos que tienen carácter de provisionales, y se justifican, por el fin que éstas persiguen, es decir, las resoluciones provisionales de los Gobernadores al igual que las resoluciones presidenciales, en última instancia tienen como fin dotar, restituir o ampliar ejidos, con la única diferencia que las primeras son en forma provisional y las segundas tienen la característica de definitivas.

7. EL LATIFUNDIO FIGURA DE HECHO Y NO DE DERECHO

Uno de los ideales principales de la Revolución Mexicana fue, y sigue siendo, desterrar para siempre el latifundio, y así, se le combatió con las armas en la mano, y se le sigue combatiendo, aunque de manera diferente.

Actualmente es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el arma más poderosa con la que cuentan las autoridades para poscribir el latifundio, porque son las autoridades quienes están legítimamente autorizadas para fraccionar los latifundios.

Sin embargo, el latifundio existe, y seguirá existiendo mientras las autoridades encargadas de combatirlo no pongan verdadero interés para erradicarlo para siempre.

Los esfuerzos para acabar con este mal no se deben limitar a hacer declaraciones demagógicas de la existencia de latifundios o hacer promesas, muchas veces insultantes, de acabar con este mal, sino que las autoridades encargadas de destruirlo deben pasar a la acción concreta, haciendo a un lado los obstáculos (intereses) para poder acabar con el latifundismo, porque la desaparición del latifundio no es para beneficio únicamente de una determinada clase social, es para beneficio de toda la Nación y por ende, para todos los ciudadanos de México.

La tarea de las autoridades agrarias no es únicamente hacer que desaparezca el latifundio, también a ellas corresponde vigilar que no se formen nuevos latifundios, esta medida precautoria sería aún más eficaz para combatirlo.

Posiblemente ya no existan latifundios de los que se combatieron en tiempos de la Revolución armada, o quedan muy pocos, pero nadie puede asegurar que no se han formado nuevos latifundios, porque cierto es, que cada día hay más campesinos que se deshacen de sus tierras y estas tierras en la mayoría de los casos las adquieren acaparadores que terminan convirtiéndose en latifundistas.

Capítulo III

LA PEQUEÑA PROPIEDAD

1. La pequeña propiedad agrícola.-2. La pequeña propiedad ganadera.-3. El certificado de inafectabilidad.-4. Diversas especies de pequeñas propiedades.-5. Procedencia del amparo para proteger la pequeña-propiedad.

1. LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA

Se considera como pequeña propiedad agrícola la superficie territorial que se destina al cultivo y que no excede de los límites fijados por la ley. En relación con la pequeña propiedad agrícola, el párrafo segundo de la fracción XV del artículo 27 constitucional dice: "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación."

Como se observa, en esta disposición se determina la pequeña -- propiedad agrícola tomando como base la calidad de las tierras, de acuerdo a la calidad de las tierras se fija la extensión que debe considerarse como pequeña propiedad agrícola.

En primer término, se considera como pequeña propiedad agrícola la superficie que no exceda de cien hectáreas en tierras de riego o humedad de primera, esta superficie sirve de base para determinar la pequeña propiedad agrícola en otras clases de tierras, que serán equivalentes a las cien hectáreas de riego o humedad de primera.

En relación con las equivalencias, el párrafo tercero de la mencionada fracción XV, manda lo siguiente: "Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte

o de agostadero en terrenos áridos."

De acuerdo a lo anterior, y haciendo el cómputo de equivalencias que se ordena, tenemos que la pequeña propiedad agrícola puede ser la siguiente:

- a) Hasta cien hectáreas en tierras de riego o humedad de primera;
- b) Doscientas hectáreas en tierras de temporal;
- c) Cuatrocientas hectáreas en tierras de agostadero de buena calidad; y
- d) Ochocientas hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Como se ve, en relación con la calidad de la tierra, la pequeña propiedad agrícola puede tener una extensión de hasta ochocientas hectáreas cuando las tierras son de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Además, se puede considerar como pequeña propiedad agrícola hasta doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo (primera parte del párrafo cuarto de la fracción XV, artículo 27 constitucional).

Otra forma de determinar la pequeña propiedad agrícola es tomando como base el tipo de plantaciones y cultivos que existan, es decir, para cada tipo de plantaciones existe una determinada superficie destinada a constituir la pequeña propiedad, en relación a esto, el párrafo cuarto de la fracción XV, del artículo que nos ocupa, dice lo siguiente: se considerará como pequeña propiedad ciento cincuenta hectáreas, cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, cuando reciban riego de avenida, fluvial o por bombeo; trescientas hectáreas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocote - ro, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Sólo resta agregar, que la pequeña propiedad, para que sea considerada como tal, debe estar en explotación.

2. LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA

El fundamento legal de la pequeña propiedad ganadera se encuentra consignado en la fracción XV párrafo quinto, del artículo 27 -- de la Constitución, en los siguientes términos: "Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos."

Como puede observarse, la superficie necesaria para mantener -- quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor se determina de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Se considera como ganado mayor, las especies bovina, equina, asnal y mular, y ganado menor, las especies ovina, caprina y porcina. Son cinco cabezas de ganado menor como equivalente a una cabeza de ganado mayor, lo que quiere decir, que tratándose de ganado menor, es pequeña propiedad ganadera la superficie necesaria para mantener hasta dos mil quinientas cabezas de ganado (menor).

Tratándose de ganado equino, su equivalente será de una cabeza de este ganado por siete cabezas de ganado menor (párrafo tercero de la fracción V, artículo 5 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera).

Por su parte la L.F.R.A. en su artículo 259, en relación con la pequeña propiedad ganadera, dice lo siguiente: "El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor..."

La pequeña propiedad ganadera, según dispone el artículo antes-transcrito, se determinará con base en los estudios que realicen -- la Delegación Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos acerca de la capacidad forrajera de los terrenos y para-

determinar la capacidad forrajera se tomará como base la superficie necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Para que la pequeña propiedad ganadera sea reconocida como tal, los terrenos que la componen deberán destinarse a la ganadería, pero existe la posibilidad que dentro de un predio ganadero haya producción de forrajes, en tal caso, dicha producción deberá aplicarse al consumo del ganado, y sólo cuando se demuestre que existen excedentes de forraje, se podrá comercializar con ellos. (Artículo 260 de la L.F.R.A.)

3. EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

Desde el punto de vista constitucional la pequeña propiedad en explotación sólo puede existir en dos formas, una de ellas es la pequeña propiedad agrícola en explotación, y la otra, la pequeña propiedad ganadera en explotación.

Para proteger la pequeña propiedad en explotación, ya sea agrícola o ganadera, se expide el certificado de inafectabilidad (fracción XV del artículo 27 constitucional).

La L.F.R.A., artículo 257, en relación con el certificado de inafectabilidad asienta textualmente lo siguiente: "Cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el artículo 249, que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente."

De acuerdo a las disposiciones de este artículo, se les concede a los propietarios o poseedores de predios rústicos el derecho de obtener la declaratoria de inafectabilidad y a que se les expida el certificado de inafectabilidad cuando las extensiones de sus predios rústicos estén dentro de los límites que fija el artículo 249 de la L.F.R.A.

Los límites que fija la L.F.R.A. a la pequeña propiedad agrícola o ganadera son los mismos que se establecen en la fracción XV del artículo 27 constitucional. *

El certificado de inafectabilidad, dice la L.F.R.A., puede ser agrícola, ganadero o agropecuario y podrá expedirse a petición del interesado (artículo 258).

Como se observa, la L.F.R.A. reconoce tres formas en que se puede constituir la pequeña propiedad inafectable; agrícola, ganadera y agropecuaria (la Constitución sólo reconoce las dos primeras), - que como ya se dijo, deberán estar en explotación.

El certificado de inafectabilidad agropecuaria se otorgará, según dispone el artículo 258 de la L.F.R.A., "...a quienes integren

* Los límites a la pequeña propiedad agrícola y ganadera se estudiaron en forma especial en los dos apartados que anteceden.

unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera..."

Por otra parte, el procedimiento para obtener el certificado de inafectabilidad, de acuerdo a lo que establece el artículo 354 de la L.F.R.A., es el siguiente: "Los dueños de predios que conforme a esta Ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario con los documentos conducentes; dentro de los diez días siguientes, el Delegado mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas, y especialmente la circunstancia de que la propiedad está en explotación. Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga."

En la solicitud del certificado de inafectabilidad se deberán expresar los siguientes datos: nombre del propietario que solicita la declaración de inafectabilidad, nombre del predio, explotación a la que se dedique, la superficie total del predio, la calidad de las tierras, los terrenos que colindan con el predio del que se solicita la inafectabilidad; además, deberá acompañar las escrituras notariales que acrediten su propiedad o los documentos que comprueben su posesión, los datos del predio que existan en el Registro Público de la Propiedad y copias heliográficas del predio. *

Además, dice el artículo 354, en relación con el procedimiento para obtener el certificado de inafectabilidad; con los documentos y alegatos que se presenten dentro del plazo de veinte días el Delegado Agrario formará un expediente en el que incluirá su opinión y dentro de los quince días siguientes lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353 de la L.F.R.A.

* Martha Chávez Padrón. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A., Méx., 1983. Pág. 238.

Los trámites del artículo 353 son: "La Secretaría de la Reforma Agraria se cerciorará de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; el Secretario revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional."

Existe otro procedimiento para tramitar la declaración de inafectabilidad, pero éste sólo se aplica cuando existen fincas afectables, este procedimiento se encuentra consignado en el artículo 350 de la L.F.R.A., en los siguientes términos: "Los propietarios de fincas afectables agrícolas o ganaderas en explotación que deseen que se localice dentro de las mismas la superficie que deba considerarse inafectable, presentarán solicitud ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente, acompañada del título de propiedad y de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable, en el cual estará señalada la superficie escogida."

En este caso, la solicitud se presenta por los mismos propietarios que tienen fincas afectables. En la solicitud se agregarán los datos que identifiquen a la finca, así como los datos que comprueben la propiedad del predio afectable. El propietario tiene derecho a escoger dentro de la propiedad afectable la superficie que deba considerarse como inafectable.

Asimismo, la solicitud del certificado de inafectabilidad deberá presentarse ante la Comisión Agraria Mixta, a diferencia del procedimiento anterior, que se presenta ante el Delegado Agrario de la Entidad Federativa que corresponda.

Con la solicitud y los datos proporcionados por el propietario de la finca afectable, la Comisión Agraria Mixta abrirá el expediente respectivo sobre el predio, y nombrará una comisión para que compruebe la veracidad de los datos que se proporcionan en la solicitud y para que informe respecto a la extensión real de la superficie señalada como inafectable y determine las diversas calida

des que la componen, así como las condiciones de explotación en -- que se encuentran (artículo 351 de la L.F.R.A.).

Por último, de acuerdo a lo que establece la L.F.R.A. los certificados de inafectabilidad podrán ser cancelados cuando se presen-ten las causas que prevé el artículo 418 de la mencionada ley, di-chas causas son las siguientes: cuando el titular de un certifica-do de inafectabilidad acapare superficies territoriales que reba --sen los límites establecidos por la L.F.R.A., o bien, si el predio no se explota durante dos años consecutivos, a menos que se pruebe que se dejó de cultivar por causa de fuerza mayor. También es motivo de cancelación, cuando se trata de predios ganaderos o agrope --cuarios y éstos se destinan a un fin distinto del señalado por el-certificado.

4. DIVERSAS ESPECIES DE PEQUEÑAS PROPIEDADES

La pequeña propiedad puede ser, según la Constitución, agrícola o ganadera, la L.F.R.A. incluye una más que es la pequeña propiedad agropecuaria.

Tratándose de la pequeña propiedad agrícola, ésta puede ser de acuerdo a lo que establece la propia Constitución:

a) Hasta doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

Las tierras susceptibles de cultivo son las que no están dedicadas al cultivo pero ofrecen condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola.

b) Ciento cincuenta hectáreas cuando éstas se dediquen al cultivo del algodón y reciben riego de avenida, fluvial o por sistema de bombeo.

c) Trescientas hectáreas, cuando estén en explotación y se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

d) Cien hectáreas en terrenos de riego o humedad de primera, se consideran tierras de riego las que disponen de aguas suficientes, por medio de obras artificiales, para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial. Las tierras de humedad de primera son aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

e) Doscientas hectáreas en terrenos de temporal, son aquellas en que la humedad necesaria para el desarrollo de las plantas cultivadas provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

f) Cuatrocientas hectáreas en tierras de agostadero de buena calidad, en las tierras de agostadero se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimentación al ganado.

g) Ochocientas hectáreas cuando se trata de tierras de monte o-

de agostadero en terrenos áridos, las primeras son las que se encuentran pobladas de vegetación silvestre, ya sea arbustiva o arbórea, cuya reproducción y desarrollo se efectúan de modo natural o con la intervención del hombre cuando se persiguen fines de reforestación. Las tierras áridas son de suelos secos, pobres y estériles.

La pequeña propiedad ganadera es otra de las formas que expresamente reconoce la Constitución.

La pequeña propiedad ganadera sólo puede constituirse con la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. La superficie que deba constituir la pequeña propiedad ganadera se determina de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los terrenos que se destinen a la ganadería y por este concepto se les considere como pequeña propiedad ganadera, deberán ser terrenos no propios para la agricultura, sino terrenos de agostadero.

Estas formas en que se clasifica la pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera, se establecen en la fracción XV del artículo 27 constitucional.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad agropecuaria, en el artículo 258 de la L.F.R.A. se dice que es aquella en donde se realizan actividades de ganadería y de agricultura en el mismo predio y para que se le considere como pequeña propiedad agropecuaria es requisito de primer orden que las actividades agrícolas sean con el fin exclusivo de satisfacer las necesidades de la ganadería dentro del predio protegido por el certificado de inafectabilidad agropecuario y no para fines de comercialización, salvo el caso de excepción, cuando haya excedentes en la producción de forrajes, es decir, que queden satisfechas las necesidades ganaderas del predio agropecuario.

5. PROCEDENCIA DEL AMPARO PARA PROTEGER LA PEQUEÑA PROPIEDAD

El juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones presidenciales de dotación, restitución, ampliación de ejidos y creativas de nuevos centros de población, esta regla general tiene una excepción en la que si procede el juicio de amparo, esta excepción se presenta cuando las mencionadas resoluciones presidenciales afectan predios considerados como inafectables.

La procedencia del juicio de amparo para proteger la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, se encuentra consignada en la fracción XIV, párrafo último, artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se les haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas."

Es claro, el párrafo anterior exige como requisito esencial, para que proceda el juicio de amparo, que al propietario de predios afectados se le haya expedido el certificado de inafectabilidad, sólo así, será procedente el juicio de amparo contra las afectaciones agrarias o incluso, contra cualquier privación ilegal de tierras y aguas.

La procedencia del juicio de amparo está condicionada a la expedición del certificado de inafectabilidad y la expedición de este documento es un acto que sólo el Secretario de la Reforma Agraria puede realizar, por esto, la expedición del certificado de inafectabilidad es un acto administrativo a través del cual se hace la declaración de que un predio rústico agrícola o ganadero, está dentro de los límites que señala la Constitución para que sea considerado como pequeña propiedad inafectable.

El carácter de inafectabilidad de estos certificados es contra-actos del mismo Presidente o de cualquier otra autoridad, pues resultaría absurdo que primeramente se hiciera la declaración de inafectabilidad de un predio y que posteriormente por medio de una resolución presidencial se afectaran predios a los que se les expi -

dió el mencionado certificado de inafectabilidad, en tal caso, habría una contradicción que deberá ser resuelta a través del juicio de amparo, promovido por los afectados.

La pequeña propiedad existe, y existe independientemente de que a ésta se le haya hecho la declaratoria de inafectabilidad, a este respecto el artículo 252 de la L.F.R.A. dispone: "Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal."

Como vemos, se presenta la posibilidad jurídica de que exista la pequeña propiedad inafectable sin que a esta se le haya expedido el consabido certificado de inafectabilidad, pero en todo caso, la pequeña propiedad que no posee el certificado de inafectabilidad, para que tenga el carácter de inafectable debe reunir, según se desprende del contenido del artículo antes transcrito, los siguientes requisitos:

- a) Que exista posesión a nombre propio y a título de dominio.
- b) La posesión deberá ser de modo continuo, pacífico y público.
- c) La posesión de tierras y aguas a que se refieren los incisos anteriores, no deberán exceder de los límites fijados para la pequeña propiedad inafectable.
- d) La posesión deberá ser cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.
- e) Que no se trate de bienes ejidales o comunales.

Cuando se presenten estos supuestos, la pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera, aunque no cuente con el certificado de inafectabilidad será inafectable, por tanto, si se llegara a afectar, el propietario del predio sí podrá interponer el juicio de am

paro. *

Pero éstas no son las únicas disposiciones que protegen expresamente a la pequeña propiedad, tenemos también el primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 constitucional, que dispone: "Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten."

Aunque en este párrafo no se menciona para nada el juicio de amparo, no por ello deja de tener importancia, ya que a través de las disposiciones de este párrafo se prohíbe a las comisiones mixtas, a los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, afectar la pequeña propiedad en explotación, y en caso de que la afecten incurren en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

* Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. Págs. 937, 938 y 939.

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

Primer capítulo.- Las tierras que poseen los ejidatarios y comuneros, son las tierras por las que siempre han luchado, porque les pertenecen desde tiempos inmemoriales, de ahí que el Estado no ha hecho más que reconocerles la propiedad a la que tienen derecho.

Los derechos conquistados por los campesinos se plasmaron en la Constitución, pero debemos tener presente que son las revoluciones las que hacen las Constituciones; luego, vienen los legisladores, los juristas, a extenderlas por escrito. Efectivamente, fueron los revolucionarios, principalmente campesinos, los que dieron origen a la actual legislación agraria, y más concretamente, al artículo-27 constitucional y Ley Federal de Reforma Agraria.

La protección que en materia agraria brinda la legislación a comuneros y ejidatarios, nos demuestra claramente que el verdadero espíritu de la ley es favorecer a la clase menos afortunada, que es la clase trabajadora del campo, otorgándoles garantías para que tengan seguridad en la tenencia de la tierra.

Muy acertadas fueron las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria que declaran imprescriptibles, inembargables, inalienables e intransmisibles los bienes ejidales y comunales.

Así como el Estado vigila los intereses del campesino, también tiene la obligación de proporcionar seguridad y bienestar a las demás clases sociales que forman la sociedad, y para cumplir con tal misión es necesario, en algunos casos, apropiarse de bienes a través de la expropiación, inclusive, expropiar bienes ejidales y comunales.

La expropiación es un acto de soberanía del Estado, un acto a través del cual el Estado adquiere la propiedad de cualquier clase de bienes para incorporarlos a su régimen patrimonial, pero el acto expropiatorio no es un acto gratuito, sino por el contrario, es un acto que requiere de una contraprestación que es la indemnización.

Si bien es cierto que la expropiación es un acto de soberanía del Estado, esto no quiere decir que es un acto arbitrario, sino que es un acto regulado y reglamentado por leyes especiales.

Tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales se ha establecido un procedimiento especial que protege los intereses de ejidatarios y comuneros, aun contra actos del propio Estado disfrazados de expropiaciones.

La expropiación de bienes ejidales y comunales sólo procederá cuando la utilidad pública sea superior a la utilidad social del ejido o comunidades.

La indemnización, como lo establece la Constitución, deberá ser posterior al acto expropiatorio, sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria, contradiciendo en cierta forma los preceptos constitucionales, prevé, en algunos casos, que la indemnización de los bienes ejidales o comunales expropiados, será mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente, y en algunos otros casos, se dice que se darán, por concepto de indemnización, terrenos urbanizados (dos lotes) y el pago del valor comercial agrícola de los terrenos expropiados y el 20 % de las utilidades netas resultantes del fraccionamiento. Cuando se trate de expropiaciones que tengan por objeto la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización será de dos veces el valor comercial agrícola de los terrenos y el 20 % de las utilidades netas resultantes de la regularización.

De suma importancia es el papel que desempeña la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ya que a ella corresponde determinar el monto que deberá pagarse por concepto de indemnización de los bienes expropiados.

En las expropiaciones de bienes ejidales y comunales, el Presidente de la República, es en última instancia, quien decide sobre las expropiaciones de dichos bienes, ya que está considerado por la propia Constitución como la suprema autoridad agraria, siendo, por consecuencia, la máxima autoridad en materia de expropiación agraria. Además, todas las expropiaciones de bienes ejidales y comunales deberán hacerse por decreto presidencial.

De los medios de defensa que tienen los ejidatarios y comuneros, el juicio de amparo es el medio más eficaz con que cuentan para protegerse de los actos que afecten o puedan afectar sus derechos agrarios.

Segundo capítulo.- Con la llegada de los españoles se efectuaron los primeros repartos de tierras, estos repartos se hicieron en perjuicio de los indígenas conquistados y en beneficio de los españoles conquistadores.

Los abusos para despojar de sus tierras a los indígenas tienen su origen en la época colonial y perduran hasta principios del siglo XX, fecha en la que se levantaron en armas para poner fin a la situación de injusticia y miseria a que fueron sometidos.

Las exigencias de los campesinos que combatieron en los diferentes bandos revolucionarios quedaron plasmadas en el artículo 27 de la Constitución que actualmente nos rige.

En el artículo 27 constitucional se sentaron las bases para acabar con el latifundismo y se estableció el derecho de ejidatarios y comuneros para exigir la restitución de sus tierras y aguas o la dotación de éstas cuando no las posean, estableciéndose las bases a que se sujetaran los procedimientos de restitución y dotación, - estos procedimientos culminan con la resolución que emite el Presidente de la República como suprema autoridad agraria. Asimismo, la Constitución les concede facultad a los Gobernadores, en los procedimientos de restitución y dotación, para que dicten resoluciones provisionales.

Tratándose de resoluciones presidenciales de dotación, restitución, ampliatorias de ejidos y creativas de nuevos centros de población, el juicio de amparo que interpongan los afectados por dichas resoluciones es improcedente, de esta manera se protege eficazmente a comuneros y ejidatarios y se combate decididamente el problema del latifundismo. Sin embargo, debemos reconocer que a pesar de que existen disposiciones constitucionales que ordenan el fraccionamiento de latifundios, el problema del latifundio sigue todavía presente en la sociedad de México.

Tercer capítulo.- La pequeña propiedad es aquella superficie territorial que no excede de los límites fijados por la Constitución y que está en explotación. La pequeña propiedad, de acuerdo a lo que establece la Constitución, puede ser agrícola o ganadera.

La pequeña propiedad agrícola es aquella superficie que está dentro de los límites que marca la Constitución y que está destina

da al cultivo.

Es pequeña propiedad ganadera la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos. La superficie que se destine a actividades ganaderas deberá ser en terrenos de agostadero.

La pequeña propiedad agropecuaria, consignada en la Ley Federal de Reforma Agraria, es aquella donde se realizan actividades agrícolas y ganaderas en el mismo predio, con los requisitos que la misma ley establece.

La pequeña propiedad agropecuaria no debe tener existencia, ya que la Constitución únicamente hace mención a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, sin mencionar para nada la pequeña propiedad-agropecuaria.

Importante es el papel que desempeña el certificado de inafectabilidad para proteger la pequeña propiedad, porque sólo se expide para amparar propiedades que estén dentro de los límites que marcan las leyes respectivas, ya sea que estas propiedades se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o agropecuarias.

Debemos tener presente que la expedición del certificado de inafectabilidad es la declaratoria expresa que hace la autoridad correspondiente, en la que se reconoce, que la propiedad a la que se expide dicho certificado está dentro de los límites que se fijan para considerarse como propiedad inafectable, por consiguiente, si existen propiedades que no rebasen los límites fijados por la Constitución y que además estén en explotación, independientemente de que a estos predios se les haya expedido o no el certificado que los hace inafectables, los propietarios de estos predios tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que tengan predios amparados por el certificado de inafectabilidad. Esto último se deduce del contenido del primer párrafo de la fracción XV, del artículo 27 constitucional. Sin embargo, la procedencia del juicio de amparo para proteger la pequeña propiedad en explotación contra actos que la afecten, está condicionada a la expedición del certificado de inafectabilidad expedido con anterioridad a la resolución que afecte dicha propiedad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 2.- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Decimoquinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.
- 3.- Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Decimoséptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 5.- Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos". Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 6.- Díaz Soto y Gama, Antonio. "La Cuestión Agraria en México". - Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1959.
- 7.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Vigésima edición. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.
- 8.- Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano". Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
- 9.- Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". (Sinopsis Histórica). Tercera edición. Editorial "LIMSA". México. 1978.
- 10.- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". De cimanovena edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 11.- Noriega Cantú, Alfonso. "Lecciones de Amparo". Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.

12.- Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1959.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Aguas.