



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

## LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ILHUIKAMINA FABELA DOMINGUEZ

M-0030013



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A MIS PADRES:

JESUS FABELA CHAIDEZ

CARMEN DOMINGUEZ DE FABELA

A MIS HERMANOS:

CRUZ, PEDRO, CUAUYATITAL,  
CUAUHTEMOC, ILHUICAXOCHILT,  
HUITZILLOCELOTL.

A MIS PADRINOS:

LIC. FEDERICO RUIZ VASCONCELOS

ANA MARIA DE LA CONCHA DE RUIZ

A MIS MAESTROS:

DE LA ENEP ACATLAN UNAM

CON RECONOCIMIENTO POR

SU LABOR DOCENTE

ESTE TRABAJO FUE POSIBLE DESARRO  
LLARLO GRACIAS A LA AMABLE Y POSITIVA -  
ASESORIA DEL LIC. IGNACIO EUGENIO OTERO  
MUÑOZ AL CUAL AGRADEZCO TODAS LAS ATEN-  
CIONES QUE ME SUPO BRINDAR.

## JURADO ASIGNADO

PRESIDENTE: Profr. Ignacio Eugenio Otero MuñozVOCAL: Profr. Alfredo González HernándezSECRETARIO: Profr. Federico Valle González

|

1er. SUPLENTE: Profr. Melitón Marcial Pérez y  
Pérez2do. SUPLENTE: Profr. Raúl Chávez Castillo

NOMBRE DEL ASESOR DEL TEMA:

Lic. Ignacio Eugenio Otero Muñoz

NOMBRE DEL SUSTENTANTE:

Ilhuikamina Fabela Domínguez

## C O N T E N I D O

## CAPITULO I

Epoca Precolonial y Colonial.

- 1.- La Propiedad Agraria entre los Aztecas.
- 2.- La Propiedad Agraria entre los Mayas.

Epoca Colonial.

- 1.- Reparto de tierras.
- 2.- Mercedes Reales.
- 3.- Fundación de Pueblos Españoles.
- 4.- Las Encomiendas.

## CAPITULO II

Epoca Independiente. Origen del Latifundismo.

- 1.- La Propiedad de la Iglesia.
- 2.- Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.
- 3.- Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.
- 4.- Leyes de Colonización.

## CAPITULO III

Epoca Revolucionaria, Planes Revolucionarios

- 1.- El Plan de San Luis.
- 2.- El Plan de Ayala.

- 3.- El Plan de Guadalupe.
- 4.- El Plan de Veracruz.
- 5.- La Ley del 6 de enero de 1915.
- 6.- La Ley Agraria Villista.

#### CAPITULO IV

Los Procedimientos Agrarios. Acciones Agrarias.

- 1.- El Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria.
- 2.- La Propiedad como Función Social.
- 3.- La Propiedad y la Expropiación.
- 4.- La Pequeña Propiedad.
- 5.- La Unidad de Dotación.
- 6.- La Restitución de Tierras.
- 7.- La Dotación de Tierras.
- 8.- Ampliación de Ejidos.
- 9.- Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## C A P I T U L O I

## 1.- La propiedad Agraria entre los Aztecas.

Existían diversas clases de propiedades inmuebles de acuerdo con las clases sociales imperantes en los reinos que formaban la Triple Alianza. Las tierras conquistadas eran propiedad absoluta del monarca, por lo que el origen de la propiedad fué la conquista.

Al derrotar a un pueblo enemigo, el monarca vencedor se apropiaba de las mejores tierras. Estas las repartía en la siguiente forma: una parte para sí y otra para los guerreros que se distinguían en la conquista; las demás las daba a los nobles o se destinaban al culto o para sufragar gastos de guerra y, en bastantes ocasiones, para solventar los gastos públicos.

Para mejor comprensión de las diferentes clases de tierras se agrupan en tres clasificaciones generales, de acuerdo con sus características.

"Primer grupo: propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo grupo: propiedad de los Pueblos.

Tercer grupo: propiedad del Ejército, de los Dioses y de ciertas instituciones públicas". (1)

---

(1) Mendieta y Núñez Lucio. El Derecho Precolonial. Edit. Porrúa, México 1976, p. 107.

Entre los romanos y los aztecas había una concepción muy distinta de la propiedad, ya que entre los romanos la propiedad tenía tres atributos o sea la facultad de usar, de gozar y disponer de la cosa, en cambio entre el pueblo azteca únicamente poseía estas facultades el monarca.

El Rey podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna, ya que podía transmitir las total o parcialmente, por donación, enajenación o usufructo.

El Rey favorecía a ciertas personas dándoles tierras imponiéndoles algunas condiciones. "En primer lugar, a los miembros de la familia real, bajo condición de transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos, Estos nobles en cambio, rendían vasallaje al rey, le prestaban servicios particulares y cuidaban de sus jardines y de sus palacios; al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del rey por cualquier causa, volvían las propiedades a la corona y eran susceptibles de un nuevo reparto". (2)

Si el rey donaba alguna propiedad a un noble recompensándolo por sus servicios y no le imponía la condición de transmitirlo a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla; pero no podía transmitirla a los plebeyos, ya que éstos no podían adquirir propiedad inmueble.

---

(2) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México, 1978, p. 15.

No todas las tierras poseídas por nobles y guerreros, provenían de la conquista; una mayoría de esas posesiones eran de la época en que se fundaron los reinos. - Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores - por macehuales o peones de campo, o bien por renteros que no tenían derecho alguno sobre las tierras que trabajaban. En cambio con las tierras conquistadas los antiguos propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros llamados mayeques, una parte de los frutos era para ellos y la otra para el noble o guerrero propietario.

La propiedad de los pueblos.- Las tribus que fundaron los reinos de la Triple Alianza vinieron del norte ya organizados. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados sujetos a la autoridad del más anciano. - Al ocupar la región para residir definitivamente, los grupos descendientes de una misma cepa se congregaron en pequeñas secciones, o barrios a los cuales se les dió el nombre de Calpulli, que significa "barrio de gente conocida - o linaje antiguo" y las tierras que les pertenecían, calpallilli, que significa "tierras del calpulli". (3)

Tenían las familias y los calpullis una gran importancia política y fuerza, se comprende por qué Techtlala creyó necesario que las familias se cambiaran periódicamente de un barrio a otro.

---

(3) De Zurita Alonzo. Breve y Sumaria Relación en Nueva Colección de Documentos para la Historia de México. Méx. 189 p. 93.

"La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: primera, la de cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio le reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente".

"La segunda condición era la de permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, y con mayor razón de un pueblo a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo". -  
(4)

Además de las tierras del calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otro tipo, que era común a todos los habitantes; estas tierras no tenían cercas y su usufructo era general. Una parte se destinaba para los gastos públicos del pueblo y otra para el pago del tributo; estas tierras eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas y se les daba el nombre de altepetlalli.

---

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1976, pp. 112 y 113.

Propiedad del Ejército y de los Dioses. Propiedad de Instituciones. Unas tierras se destinaban al sostenimiento del Ejército en campaña y otras para los gastos del culto, las cuales se daban en arrendamiento, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo. Estas tierras eran propiedad de instituciones: el ejército y la clase sacerdotal. En el mismo grupo estaban las tierras que el rey asignaba a determinados cargos públicos; - el goce de tierras correspondía a los individuos designados particularmente pero no la nuda propiedad, que era de la institución. V. gr. el usufructo que sobre algunas tierras tenían jueces y magistrados.

Los pueblos prehispánicos no se formaron un concepto abstracto sobre cada una de las clases de propiedad; para diferenciarlas se valían de vocablos que hacían referencia a la calidad de los poseedores y no al género de la propiedad:

Tlatocalli: tierras del rey.

Pillalli: tierras de los nobles.

Altepetlalli: tierras del pueblo.

Calpullalli: tierras de los barrios.

Mitlchimalli: tierras para la guerra.

Teotlalpan: tierras de los dioses.

---

(5) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial. 3a. Edición. Edit. Porrúa. pp. 115 y 116.

## 2.- Propiedad Agraria entre los Mayas.

La propiedad entre los mayas era comunal, no sólo en lo relativo a la nuda propiedad, sino también al aprovechamiento de la tierra.

La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían solares y sus casas en la ciudad y quienes vivían fuera de la ciudad eran vasallos y tributarios, estos individuos componían la clase social proletaria.

La institución comunal entre los mayas parece que se debía a las condiciones especiales de la Península, que obligaba a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos.

Molina Solís, citado por Mendieta y Núñez, nos dice: "En un país como Yucatán, privado de minas, la tierra tenía que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva en los terrenos; se conservaban en el dominio público; su uso era del primer ocupante y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, que subsistía en cuanto el cultivo y cosecha de la mies era recogido. Pasado el cultivo bienal, la pradera volvía al dominio público para ser utilizada por otro, cuando los años le hubiesen restituido las condiciones necesarias para el cultivo. El uso común de las tierras es tradicional entre los mayas que, aún al presente, con dificultad se resignan a la propiedad particular y exclusiva de las tierras de labranza. Concorre a ello el carácter especial de éstas, que no permiten cultivar más de dos años una misma faja de tierra, sin dejarla descansar para que -

recobre por sí sus elementos de fertilidad". (6)

Por lo que respecta a los nobles, es también seguro que debía existir algún derecho de propiedad sobre los solares y casas en los cuales se encontraban sus moradas; y por último, tal vez llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad pues como afirma el licenciado Moreno Cora, refiriéndose a la propiedad comunal de los mayas: "Este sistema no debía haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad". (7)

#### Epoca Colonial

La Corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España, según la Ley de 19 de septiembre de 1519, expedida por Carlos V, en "la donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos". (8)

España y Portugal, dos países católicos, estaban en disputa por lo que eligen a la Santa Sede en calidad de árbitro y con ese carácter emitió tres bulas el papa Alejandro VI.

- 
- (6) Molina Solís Juan Francisco. Historia del Descubrimiento y Conquista de Yucatán, con una reseña de la Historia Antigua de esta Península. Mérida, Yucatán.- 1896.
- (7) Moreno Cora Silvestre. Las Leyes Federales vigentes sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización.- Herrero Hnos. Sucrs. México 1910, p. 12.
- (8) Recopilación de las Leyes de Indias. Libro III, Título I, Ley I, mandada publicar por el Rey Carlos II. - Madrid, 2a. Edición.

En esa época la conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas Decretales de San Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos. (9)

Las Bulas Alejandrinas eran incongruentes, por que dieron como base para trazar las cien leguas hacia el occidente de las Islas Azores y Cabo Verde, ya que no se encontraban en la posición cercana que suponían las Bulas. El 7 de junio de 1594 los Reyes de España y Don Juan II de Portugal pactaron el Tratado de Tordesillas, acordando que la línea se trazara desde la masa occidental de las Islas de Cabo Verde, para beneficio de los portugueses. Este tratado, que se fundó en las Bulas, al ratificarse por los reinos interesados, les dió validez legal en ambos reinos y al menos entre ellos, un argumento recíproco en donde aumentar sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del Nuevo Continente. (10)

En la Ley de 1519 se menciona en primer término la donación de la Santa Sede y no se pormenorizan los

---

(9) Pallares, Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano. México 1897. p. VI de la introducción.

(10) Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa, S.A. México 1974. p. 178.

otros justos y legítimos títulos. Carlos V se asesoró de - Fray Francisco de Victoria, autor de "Derecho Natural y de Gentes", precursor del Derecho Internacional. Este autor - distinguió entre los títulos que no son idóneos ni legítimos, de los siete u ocho legítimos y justos, por lo tanto - en su obra se puede colegir cuáles son los justos y legítimos títulos a que alude dicha Ley.

Los justos y legítimos títulos a que se refería la Ley de 1519, vigentes en el Siglo XVI, no son aplicables en estricto derecho a los pueblos aborígenes mexicanos y la pretendida justificación del Derecho de Propiedad de España sobre la Nueva España se reduce al hecho de que el pueblo más fuerte se apoderó del más débil o a otro acto denominado posesión, ambos muy discutibles. (11)

Algunos autores consideran que toda América pertenecía a la propiedad privada de los Reyes; de acuerdo con la división que hace Gregorio López en la Glosa 4 de la Ley I, Título 17, Partida 2, el patrimonio real se constituía por tres clases de bienes:

I. Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el Tesoro Real, para subvenir la administración, orden y defensa del Reino.

---

(11) Chávez Padrón Martha. Op. cit. pp. 178-180.

II. Propiedades, rentas y derechos con que está dotada la Casa Real para sus gastos.

III. Bienes que el rey posee como persona privada, por herencia, legado, compra u otro cualquier título - que le sea propio y personal.

Los bienes de la primera clase componen el patrimonio del Estado o patrimonio de la Corona, los de la segunda forman lo que se llama el real patrimonio, los de la Tercera, el patrimonio privado del rey. (12)

Por su origen fue una donación según la ideología del tiempo, al menos para los Reyes Católicos debe considerarse a los territorios descubiertos y dominados por los españoles dentro de la tercera categoría, esto es como propiedad particular de los Reyes beneficiarios de la Bula de Alejandro VI; pero los reyes de España ejercieron sobre las tierras de la Nueva España una actitud no de propietarios particulares, que se ocuparan de su mera administración, sino de gobernantes, a consecuencia de que la conquista era una institución de Derecho Público y así se habló de ejercer autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España y de conservar el Derecho de reversión, instituciones de Derecho Público. Por lo anterior se deduce que las tierras de la Nueva España pertenecieron al patrimonio de Estado o Tesoro Real, el que era destinado a -

---

(12) Escriche, Diccionario. Citado por Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario en México", p. 37.

la administración, orden y defensa del Reino, es decir, -- el de la primera clase de bienes.

En la Colonia, al igual que en México prehispánico, la propiedad puede clasificarse de acuerdo con la -- persona que detenta la tierra. Los diferentes tipos de -- propiedad que se originaron del patrimonio del Estado, se -- concentraron en:

- a) Los españoles y sus descendientes;
- b) El clero; y
- c) Los indígenas.

Los que quedaron en propiedad del Tesoro Real -- se llamaron realengas, e incluían las tierras de sembradío y los montes, aguas y pastos. (13)

#### 1.- Reparto de Tierras.

La conquista de Nueva España se llevó a cabo -- con fondos particulares, ya que en una cédula se mandaba -- que ningún descubrimiento se hiciera a costa de los reyes -- (Ley XVII, Título I, Libro IV, Recopilación de Leyes de Indias) y en otra (Ley XIV, Título I, Libro IV, Recopilación de Leyes de Indias), se autorizaban las gratificaciones --

---

(13) Chávez Padrón, Martha. op. cit. 184.

por gastos y trabajos en el descubrimiento a quienes lo hubieren efectuado.

Tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas, - esto último fue lo que se llamó encomienda, aparentemente con el objeto de que los instruyesen en la religión católica; pero en realidad para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubieren tocado en suerte. (14)

Así los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, repartos que los reyes confirmaron y aún lo hicieron directamente, como en el caso de Cortés, a quien se asignaron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos en pago de sus servicios.

## 2.- Mercedes Reales.

Los repartos hechos a los conquistadores, aún cuando fueron concedidos o confirmados por disposiciones de los monarcas españoles, no pueden considerarse como donaciones de los reyes, sino como remuneración de los servi

---

(14) Mendieta y Nuñez, Lucio. op. cit. pp. 41-42.

cios prestados a la Corona. Más tarde, a título de simple donación, se repartieron grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran las tierras de los indígenas americanos.

La más antigua disposición sobre mercedes reales, es la ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio y 9 de agosto de 1513: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y con conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan, casas solares, tierras, caballerías, peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas, en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la Nueva Población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones..." (Recopilación de Leyes de los Reynos de los Indios, publicados por el Rey Carlos II en el año MDCCLXXXI. Madrid, Cuarta Impresión. Tomo Segundo-Libro IV, Título XII, Ley I, página 39). Citada por Chávez Padrón, op.cit. pp. 187-188.

Los Reyes Españoles quisieron evitar para la Nueva España este sistema, ya que la disposición citada sirvió de base para repartir tierras y hombres en la Española y San Juan y demás Islas dominadas por los españoles, y sus resultados fueron funestos.

Pero como la Conquista de la Nueva España se realizó en su mayor parte con esfuerzos y fondos particula

res, aquellos que habían invertido su patrimonio y arriesgado su vida en la empresa, esperaban ver recompensados sus esfuerzos; por esto no obstante de la orden de los Reyes Españoles de que en la Nueva España no se hicieran repartimientos, Hernán Cortés elude los mandatos alegando su experiencia, las inquietudes de sus soldados y la necesidad fundamental de seguirse manteniendo como conquistadores de la Nueva España y a título de provisionales en 1522 inicia los repartimientos de tierras y hombres.

Las propiedades de tipo individual que gozaron los españoles fueron: a) A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra.

Las mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, de residencia y de labranza y una vez cumplidas las condiciones, se debían confirmar, acto que en principio se debía hacer ante el Rey; posteriormente y debido a que la confirmación ante el Rey tenía los inconvenientes de la distancia, lo costoso y lo dilatado se ordenó que el reparto fuese confirmado por el Virrey; por último, se modificó nuevamente el sistema y la confirmación se tramitó ante la Junta Superior de Hacienda. (15)

(15) Chávez Padrón, Martha. op. cit. pp. 188-189.

b) La caballería era una extensión de tierra - que se daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida fijaron en un principio las órdenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513 pero después sufrió variantes. c) La peonía era una medida de tierra que se daba en merced a un soldado de infantería; d) la suerte era un solar para la branza que se daba a cada uno de los colonos de una capitulación, o en simple merced.

Algunas tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, fueron adquiridas por particulares a través de la compra venta, la confirmación era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba las tierras en favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellos, o le habían sido tituladas en forma indebida. La prescripción positiva de las tierras en favor de alguien normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor. (16)

Había unas instituciones que comprendían propiedades de tipo individual y propiedades de tipo colectivo, y que eran la composición, las capitulaciones y la reducción de indígenas.

La composición era una institución por la cual algunas tierras realengas y de particulares pasaron a ma-

---

(16) Chávez Padrón, op. cit. p. 190.

nos de terratenientes; en principio la Corona Española ordenó que se devolvieran las tierras ilegalmente detentadas; posteriormente con finalidad de regularizar la titulación, así como de obtener ingresos para el Tesoro Real, en 1589 empieza a ordenarse la composición de las tierras mercedadas que dieron los Cabildos y en 1631 se dispone en general que "los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos (Leyes de Indias, Libro IV, Título XII, Ley XV, del 17 de mayo de 1631, expedida por Felipe IV, en Madrid).

También se podía optar por la composición, consistente en que los poseedores que tuvieran diez años de serlo y así lo acrediten mediante testimonial, siempre que su solicitud no perjudicara a los indios y que se pagara la suma moderada del valor de la tierra. Las composiciones fueron individuales o de tipo colectivo, se debían admitir con prelación, las composiciones solicitadas por comunidades de indios.

Las capitulaciones tuvieron su origen en el deseo de los Reyes Españoles de que sus súbditos residieran en la Nueva España y se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieran tierras de uso colectivo. La capitulación se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras. El capitulador obtenía tierras mediante la capitulación a título de particular, lo mismo los colonos que poblaban ese pueblo, obtenían suertes o tierras de

repartimiento, pero también tenía el pueblo tierras de tipo colectivo, como los cascos del pueblo, los propios y el ejido.

Los pueblos de fundación indígena, en un principio se denominaron reducciones. Los Reyes Españoles se preocuparon de coordinar las necesidades económico-políticas de la Corona, con la propagación de la Santa Fe Católica. "Preocupase el monarca de que los indios abracen la santa fe católica y vivan en concierto y policía, para lo cual es necesario que no vaguen divididos por sierras y montes... nuestro Consejo de Indias fuesen reducidos a pueblos". Las reducciones de Indios debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejidos, propios, tierras de común repartimiento, pastos y aguas. (17)

Entre las propiedades de tipo colectivo había:

El fundo legal, que era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores.

El ejido era en España una porción de tierra que se encontraba a la salida del pueblo, que no se cultivaba, cuyo fin era el esparcimiento de la comunidad. La

---

(17) Chávez Padrón, Martha. op. cit. pp. 192-193.

dehesa en España era el lugar donde se llevaba a pastar el ganado, tenía al igual que el ejido el carácter de comunal e inalienable. El ejido y la dehesa eran dos instituciones distintas y al introducirse en la Nueva España pronto se olvidó el término dehesa ya que los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus grandes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales, por ser aquellas las que se salvaron de ser absorbidas por los españoles. Por lo cual en la legislación posterior dejó de hablarse de dehesa y el ejido se convirtió de lugar de esparcimiento y solaz, en lugar donde pastorean los ganados; el ejido de un poblado indígena, era con el propósito de que los indios pudieran tener allí sus ganados sin que se revolvieran con otros de los españoles. (18)

Los propios eran tierras que con su producto se pagaban gastos e impuestos, y eran propiedad de los Ayuntamientos, es decir con ellas los municipios subvenían sus necesidades (sostenimiento de casas de Cabildo, de beneficencia, cárceles, etc.) (19)

Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus ba

---

(18) Chávez Padrón, Martha. op. cit. 194.

(19) Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario. Edit. Porrúa, S.A. México 1975. p. 63.



### 3.- Fundación de Pueblos Españoles.

La colonización de la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzada o puntos de apoyo en los territorios antes dominados por indígenas. Estas fundaciones se llevaron a cabo según lo dispuesto en las ordenanzas de población que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y esfuerzo de los particulares.

La fundación de pueblos españoles, que esencia y características se distinguió de las poblaciones indígenas. La primera se organizaba mediante la fundación de contratos entre el fundador y la autoridad política, es decir, mediante la expresión de voluntades; la segunda la produjo la reducción que se hacía por la fuerza y usando toda clase de argumentos para desalojar a los indígenas de sus lugares y hacerlos vivir en estas poblaciones fundadas expresamente para ello, el español se comprometía a poblar el lugar descubierto y otorgaba fianza para responder de su compromiso. Tenía la obligación de llevar treinta vecinos, construir sus casas y tener ganado mayor y menor. El capitulador elegía al clérigo para que administrara los santos sacramentos. Si no cumplía el compromiso, perdía todo lo construido, la fianza y se le aplicaba fuerte multa. Sin embargo, si cumplía sus obligaciones se le regalaban cuatro leguas en forma de cuadro, las cuales tenía sin perjuicio de los lotes que correspondían en el casco o fondo legal de la población.

La Ley Séptima prescribía que del terreno escogido debía sacarse la extensión necesaria para los solares urbanos del pueblo; la extensión propicia para el ejido y la dehesa, así como los propios del lugar, dividiéndose el resto en suertes que eran entregadas a los pobladores para su siembra; de ellas las tres cuartas partes pertenecían a los pobladores y una cuarta parte al fundador del pueblo.

Se hacía además, prevención especial sobre el fundo legal, se medía en 600 varas a los cuatro vientos, constituyendo el casco de la población.

Por tanto en las poblaciones de los españoles los solares urbanos se entregaban en propiedad, así como las suertes o lotes agrícolas; pero el ejido y la dehesa, no eran susceptibles de apropiación individual. Los propios o sea los terrenos que pertenecían a los municipios eran considerados de propiedad colectiva, pero con el desenvolvimiento del sistema municipal pasaron a ser vendidos y adquiridos, finalmente por los señores españoles y criollos. (21)

#### 4.- Las Encomiendas.

El fin inicial de la encomienda fue la doctri-

---

(21) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Edit. Porrúa, S.A. México 1977, pp. 77 y 78.  
Cfr. Ibarrola, Antonio de Op. cit. pp. 62 y 63.

nación de los indígenas en la nueva fe religiosa y su abuso se convirtió en el medio más eficaz de adquirir la propiedad de las tierras pertenecientes a los indígenas encomendados. En concepto de Manzanilla Schaffer, la encomienda tuvo un origen eminentemente económico y no religioso, ya que los españoles pensaron que de qué les hubiera servido sus grandes propiedades sino les incorporaban fuerza permanente y gratuita. (22)

Solórzano y Pereyra, refiriéndose al origen de la designación "encomienda" y a los repartos de indígenas, dice "Y por que respecto a lo referido, les daban los indios por tiempo limitado y mientras otra cosa no dispusiese el Rey y les encargaba su instrucción y su enseñanza en la religión y buenas costumbres, encomendándoles mucho sus personas y buen tratamiento comenzaron a llamarse estas reparticiones encomiendas, y las que recibían los indios en esta forma encomenderos o comendatarios, del verbo latín commendo, que unas veces significa recibir alguna cosa en guarda o depósito, otras recibirla en amparo y protección, y como bajo de su fe..." (23)

La encomienda fue importante ya que a través de ella se realizó la explotación agrícola de todas las tierras repartidas en la Nueva España, y en una proporción menor por el trabajo agrícola de libre concierto y

---

(22) Schaffer Manzanilla, Víctor. Op. cit. p. 76

(23) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 53.

la esclavitud.

En cuanto a la esclavitud de los indígenas - fue tolerada en dos casos y muy al inicio de la conquista y estos casos fueron el cautiverio por guerra y el cautiverio por rebelión religiosa. Es famosa la polémica sobre la esclavitud entre Fray Bartolomé de las Casas y Juan - Gines de Sepúlveda en 1550. Bartolomé de las Casas hace su defensa en favor del aborígen, de su libre naturaleza y de su capacidad racional; la defensa del aborígen se - ganó, no así la del negro, pues el mismo Bartolomé de las Casas admitió que eran criaturas irracionales que debían de traerse del Africa para substituir a los indios en las tareas más ignominiosas. (24) |

#### 5.- Los Bienes Realeños.

Conforme la última línea de la Ley 14, Título- 12 del Libro IV de la Recopilación de Indias, era realengo la tierra descubierta y conquistada no adjudicada a na die todavía y que el Rey se reservaba para disponer de - ella a su voluntad. Tuvo el realengo dentro del coloniaje la misma función del yaotlali durante la precolonia. Del realengo salían los diversos tipos de propiedades; sobre él cabía la confirmación; podía en ciertos casos motivar- composición, podía ser adquirido, en contra del rey, por- prescripción. Consumada la Independencia, el realengo - será llamado Baldío, excedencia, demasía o terreno nacional. (25)

---

(24) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 202-204.

(25) Ibarrola, Antonio de. Op. cit. p.68.

tió en el medio más eficaz de adquirir la propiedad de las tierras pertenecientes a los indígenas encomendados. Otras instituciones que ayudaron a los españoles y criollos para continuar con el despojo fueron: la confirmación y la composición de tierras, en la primera se otorgaban títulos saneados a aquellas personas cuyas tierras hubiesen sido tituladas indebidamente o que poseyéndolas carecieren de títulos. Por composición se entiende a decir de Angel Caso: "el sistema mediante el cual quien estaba en posesión de tierras durante el período de diez años o más, podía adquirirlas de la Corona mediante pago, previo informe de testigos que acreditara la posesión, siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para los indios. (26)

La prescripción, institución procedente del Derecho Romano, constituyó otro de los medios adquisitivos de la propiedad, generalmente al alcance de los españoles y criollos, si bien es cierto que los mercedes reales, composiciones, confirmaciones y la prescripción no fueron aplicados privativamente a los españoles y criollos, ya que nos encontramos casos de autóctonos adquiriendo tierras por estos medios, lo cierto es que de cien casos, noventa y nueve se resolvían a favor de españoles y criollos y uno en provecho de pueblos indígenas, lo anterior-

---

(26) Caso, Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México 1950, p. 44

se debió al contubernio entre el poder público y los intereses particulares de españoles y criollos, lo que permitió toda clase de abusos.

La propiedad de los españoles y criollos era total y absoluta por los efectos sociales y económicos - que su disfrute producía y estancaba el desarrollo económico de la Nueva España. Por lo anterior se concluye que la propiedad española o criolla en materia de bienes muebles, inmuebles, fundos mineros y capitales, era superior en cuantía, valor, concentración y rendimiento, a otros tipos de propiedad en manos de indígenas, y aún de la eclesiástica y la perteneciente al Estado. La institución del Mayorazgo vino a favorecer la concentración de esa riqueza, pero además debe considerarse el trasplante de la Hermandad de la Mesta y sus privilegios sobre las tierras vírgenes de América, pues provocó la aparición de una ganadería extensiva, sin restricciones y con sus propios fueros. (27)

#### Propiedad del clero.

Paralelamente al acaparamiento de la riqueza por españoles y criollos, el clero, por diferentes medios, fue concentrando una inmensa fortuna rústica y urbana, a la par que acumulaba importantes capitales que le redituaban jugosos intereses.

---

(27) Caso, Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México 1950. p. 44.

Antes de la conquista Alfonso VII en las Car--tes de Nájera, en 1130, prohibió la enajenación de realenugos a monasterios e iglesias. Esta tendencia pasó a la - Nueva España y se expresó en la Cédula de 27 de octubre - de 1535 cuya parte medular trataba del reparto de tierras entre descubridores y pobladores, prohibiendo vender in--muebles a las iglesias, monasterios o a otras personas - eclesiásticas, bajo pena de perderlos. (28)

A pesar de las prohibiciones, el clero y los - organizaciones eclesiásticas concentraron la riqueza. La - Iglesia contaba con diezmos, primicias, obvenciones, cánounes y censos de diversos tipos. El espíritu religioso - que existió en los siglos XVI, XVII y XVIII, favoreció el acrecentamiento del capital en poder del clero. Las persounas, ya por temor a no salvarse, o por hacer perdurar su nombre, hacían grandes donaciones de bienes muebles e in--muebles a la Iglesia, emulando las que hacían reyes y - príncipes.

La concentración o amortización de los bienes- y las exenciones que gozaban con respecto al pago de tri--butos o impuestos, producía un desequilibrio en la Hacieunda de la Corona. Agudizada esta situación por las crisis-

---

(28) Recopilación de Leyes de Indias, Tomo II, p. 220.  
Madrid. Boix 1841.

económicas, que padecieron se empezaron a tomar medidas - para evitar y combatir las grandes ventajas de que gozaba el clero.

En 1737 por un Concordato con la Santa Sede los bienes del clero quedaron sujetos al pago de impuestos; - en 1767 Carlos III expulsa a los jesuitas y ordena enajenar sus bienes para hacer circular esa riqueza. Termina - así la primera década del Siglo XIX y se empieza a escu-- char las primeras voces de la insurgencia.

Por las opiniones de Humboldt y de Abad y Queipo, se aprecia la magnitud y el valor de la concentración de la riqueza en manos del clero. El barón de Hulboldt - calculaba sólo en el Estado de Puebla que las cuatro quintas partes de la propiedad territorial pertenecía a la - Iglesia. Abad y Queipo, Obispo de Michoacán, opinaba que los capitales hipotecarios destinados a obras pías ascendían a cuarenta y cuatro millones quinientos mil pesos; - Lucas Alamán por su parte asegura que la mitad del valor- total de los bienes del país pertenecían al clero. (29)

#### Propiedad de los Indígenas.

Por lo anterior nos percatamos de lo poco que - quedó en posesión de indígenas y castas. Los españoles -

---

(29) Manzanilla Schaffer. Op. cit. pp. 79-81.

y criollos aceleraban los procedimientos para enriquecerse y el clero por su parte hacía lo propio, la propiedad, de indígenas, lejos de crecer, fue disminuyendo paulatinamente, hasta que finalmente quedó reducida a formas de convivencia forzada en las reducciones y disfrute comunal en las escasas tierras que les asignaron. Por excepción - la propiedad de los indígenas pudo crecer cuando entraban en composición con la Corona, pero estas tierras, por lo general, pasaron al patrimonio comunal.

En la Colonia, a pesar de las leyes proteccionistas, se caracteriza por la decadencia de la propiedad de tipo colectivo en el que el sujeto de la relación no es el pueblo o conjunto de personas, sino la propia reducción. El indígena no podía vender su tierra comunal; sin embargo, en la forma colectiva, se llegaron a dar casos de adquisiciones de tierras por parte de los españoles, que pertenecían a las reducciones. Al mismo tiempo - que la propiedad indígena se extingue, la propiedad privada avanza, en perjuicio de la propiedad colectiva.

Mucho se ha discutido, sobre las causas que motivaron la independencia de la Nueva España y en todos se hace alusión a los efectos que produjeron el latifundismo civil y el eclesiástico, con la relativa esclavitud de los indígenas y de las castas. Estas y no otras fueron - en opinión de muchos, las causas que hicieron que miles de indígenas y castas se unieran a Don Miguel Hidalgo, al proclamarse la independencia.

Analizando la situación económica y social -- que prevalecía a fines del siglo XVIII y a principios del XIX el problema de la injusta distribución de la tierra.-- y de la esclavitud de los indígenas.

No bastaron las leyes que se dieron a conocer en la Nueva España (generalmente atrasadas), para contener el desbordamiento de las pasiones. No valieron ni cédulas, ni decretos de los españoles ordenando se les dieran tierras a los indios y a las castas. El 26 de mayo -- de 1810, se expide un decreto por medio del cual, además-- de librar a los indios y a las castas del pago de tribu-- tos y de darles otras franquicias, se ordenó que se dota-- ra de tierras a los pueblos que las necesitasen. (30)

Este decreto expedido en mayo de 1810 se cono-- ció en México hasta el 5 de octubre del mismo año, cuando la insurgencia toma auge. Así mismo, los decretos de 8 y 15 de noviembre de 1812 en los que se ordenaba que se re-- partieran tierras a los indios mayores de 25 años no suje-- tos a patria potestad; en el segundo que fue una Orden de las Cortes Españolas se recomendó la pronta observancia -- del decreto anterior, aclarando y ampliando lo dispuesto-- en él; y contiene además unas disposiciones que se refie-- ren a la organización de las cajas de comunidad; estas -- disposiciones no fueron suficientes para contener a todo--

---

(30) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 81.

un pueblo que durante trescientos años había estado oprimido por una aristocracia rural. (31)

Se señala a Hidalgo y a Morelos como precursores de la Reforma Agraria Mexicana, en virtud de que sus decretos y órdenes superiores demuestran la inquietante - preocupación que sintieron por dos males sociales, el latifundismo y la esclavitud. A Hidalgo le tocó abolir la esclavitud por disposición de 19 de octubre de 1810, y ordena la devolución de tierras a los naturales en sus respectivos pueblos.

Por su parte José María Morelos y Pavón ordena abolir la esclavitud por disposición de 17 de noviembre - de 1810 y manda que los indios perciban rentas de sus tierras. Según Manzanilla Schaffer, Morelos construyó los cimientos de una verdadera reforma agraria al señalar la utilidad de que muchos trabajen un pedazo de tierra y no que uno solo se dedique al cultivo de una gran propiedad, esclavizando millares de gentes para cultivarlas. Asimismo, al afirmar que deben inutilizarse las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando - mucho, señala el principio rector de la utilidad social - en la agricultura que consiste en limitar la superficie - susceptible de ser poseída por un solo individuo, o como se dice actualmente, se señala y precisa la pequeña propiedad.

Ni Hidalgo, ni Morelos, pudieron ver consumada la independencia y sus dictados de razón y de justicia perdiéronse en la urdidumbre de ambiciones personales y -

---

(31) Manzanilla Schaffer, Víctor. Op. cit. pp. 81-83.

y revueltas políticas. (32)

En el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, firmado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, se estableció el respeto a la propiedad como se encontraba en la colonia. Posteriormente con la firma de los Tratados de la Villa de Córdoba, del 24 de agosto de 1821, entre el último Virrey Español Juan O'Donojú e Iturbide, Capitán del Ejército Español, y que en estos tratados, más aún que en el Plan de Iguala olvidaba y por lo mismo traicionaba los ideales de los verdaderos héroes de la independencia, con la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México y la firma del Acta de Independencia, el 28 de septiembre de 1821, termina esta etapa, iniciada por los precursores de Nuestra Reforma Agraria; ellos lucharon por la justicia social del pueblo mexicano oprimido y desposeído; pero no se realizaron sus ideales, ya que los consumidores de la independencia en vez de distribuir la tierra entre los naturales y los poblados, pactaron que los españoles se quedaran en México, si así lo deseaban, lo que significó que continuara un régimen territorial rústico y de explotación agropecuaria que había dañado y que seguiría siendo injusto y perjudicial para la gran mayoría de mexicanos que lucharon por la independencia para obtener, no tan sólo su liberación patria, sino también su libertad social y económica. (33)

---

(32) Manzanilla Schaffer. Op. cit. p. 84.

(33) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 216.

C A P I T U L O   I I  
E P O C A   I N D E P E N D I E N T E  
O R I G E N   D E L   L A T I F U N D I S M O .

1.- Leyes de Colonización.

Al consumarse la independencia de nuestro país los nuevos gobiernos intentaron resolver el problema agrario considerándolo desde un punto de vista diverso al de la época colonial.

La conquista y la colonización del territorio de México se efectuó irregularmente. La población española no se extendió uniformemente, sino que se estableció mayoritariamente en determinados puntos, como las regiones mineras y las ya pobladas por los indígenas. Por lo anterior, al concluir la guerra de independencia México en unos lugares estaba muy poblado y en otros casi desierto.

En lugares habitados, el problema agrario era ostensible, ya que eran muchos los pueblos de indígenas encerrados entre latifundios eclesiásticos y particulares. En los lugares despoblados era diferente la situación, ya que se trataba de regiones de tierras de mala calidad y sin cultivo.

El problema presentaba dos aspectos: el primer

era la defectuosa distribución de tierras; el segundo la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de independencia, se consideró el primer aspecto.- Realizada la independencia, los gobiernos de México sólo atendieron el segundo. Se creyó que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural del indígena. (34)

Las leyes de colonización del México Independiente quisieron resolver el problema de los indígenas, dándoles tierras baldías en lugares despoblados; pero no fueron eficaces estas leyes, tanto porque no observaron la idiosincrasia del aborígen arraigado durante siglos por la encomienda a su lugar de nacimiento, así como su secular ignorancia, no les permitieron conocer y aprovecharse del beneficio de las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues no les recuperaron las tierras, ni fueron éstos a poblar otras tierras. (35)

Las tierras de comunidades indígenas fueron las únicas que el indígena y el mestizo poseían, durante-

---

(34) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 99.

(35) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 224.

este período y a causa de la ineficiencia de las leyes de colonización el problema agrario continuó creciendo. La decadencia de la pequeña propiedad agraria continuó creciendo. La decadencia de la pequeña propiedad indígena, que en los inicios de la independencia era ya bastante notoria, continuándose al resguardo de los continuos desórdenes políticos.

La primera disposición sobre colonización interior, que se dictó en México independiente, fue la orden dictada por Iturbide, del 24 de marzo de 1821, otorgando a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que eligiesen para vivir. (36)

El 4 de enero de 1823 el Emperador de México, Agustín de Iturbide, expide un decreto sobre colonización.

El artículo 3o. autoriza al gobierno para tratar con empresarios, entendiéndose por tales los que trajeran cuando menos doscientas familias. A estos se les asignaban por compensación tres haciendas y dos labores por cada doscientas familias; por ninguna circunstancia más de nueve haciendas y seis labores; la hacienda equivalía a cinco sitios, es decir, cinco leguas y una labor era un millón de varas cuadradas; los empresa-

---

(36) De la Maza Francisco F. Código de Colonización, p. 169.

rios al cabo de veinte años, deberían vender las dos terceras partes de la extensión que se les haya asignado, -- esto era en prevención del latifundismo.

A cada colono se le daría por lo menos una labor para el cultivo o un sitio para los ganados, de acuerdo a la actividad rural a que se dedicaran, si dos años -- no cultivaban esta extensión, se consideraba libre el terreno por renuncia del propietario.

En este decreto se nota una preocupación por -- que se repartan las tierras excedentes que tenga una persona o corporación y que no puedan cultivarlas, indemnizando a los propietarios. Una orden del 11 de abril de -- 1823 le quitó vigencia a este decreto y que por tanto -- sólo tuvo tres meses de aplicación.

En esta época de la historia de México se promulgaron decretos cuya finalidad era favorecer la colonización interior, estableciendo colonos nacionales y en general querían fomentar esta colonización con militares -- transformándolos en campesinos; por ejemplo el decreto -- del 4 de julio de 1823 para que al ejército permanente se le repartiera tierras.

Por el decreto de 19 de julio de 1823 promulgado por Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero, se concedió tierras baldías a --

quienes hubiesen prestado servicios a la causa de la independencia en los primeros once años de lucha y por el decreto de 6 de agosto de 1823 se otorgaba tierras baldías a sargentos y cabos del ejército, que quisieran retirarse.

El 9 de octubre de 1823 se dictaron otras disposiciones sobre colonización en un decreto que se refería a la creación de una provincia que se llamaría Istmo, teniendo como capital la ciudad de Tehuantepec. Las tierras baldías de esta provincia se dividiría en tres partes: la primera para dividirse entre los militares y personas que hubieran prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes, con la segunda se beneficiaría a los capitalistas nacionales y extranjeros que se establezcan en el país de acuerdo con las leyes generales de colonización; la tercera sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

En la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824 se demuestra que el Gobierno ya estimaba como dos grandes males el latifundismo y la amortización, se ordenaba que se dieran los baldíos a las personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriendo a los mexicanos y que no se hiciera distinción alguna entre ellos, sino sólo aquella a que den derecho los méritos personales y servicios hechos a la Patria, y en igualdad de circunstancias, a los vecinos del lugar se les daría preferencia.

Por medio de esta ley se facultó a los Estados para promulgar leyes sobre colonización, y haciendo uso -

de esta facultad, varios de ellos dictaron sus leyes particulares. (37)

El 6 de abril de 1830, el congreso promulgó una Ley de Colonización y dispuso que se repartieran baldíos entre familias extranjeras y mexicanas. Las principales partes deshabitadas eran en aquel entonces los estados fronterizos. A las familias mexicanas se les darían fondos para el viaje hasta los lugares que serían colonizados, manutención por un año, en tanto recogieran la primera cosecha, además los aperos de labranza.

El 16 de febrero de 1854, Santa Anna expidió una Ley sobre Colonización, en que se seguía pensando en la colonización extranjera, principalmente europea al efecto se nombraría uno o más agentes en Europa para favorecer la inmigración. En esta ley se encargó por primera vez a la Secretaría de Fomento, colonización, de Industria y Comercio, los asuntos de tierras. (38)

La Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875 facultaba al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país bajo condiciones determinadas. Esta ley es importante ya que autoriza los contratos del Gobierno con empresas de colonización a las que se conceden subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos bal

---

(37) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 104.

(38) Mendieta y Núñez. Op. cit. p. 105.

díos para que se repartiesen entre los colonos con obligación de pagarlos en largos plazos. La fracción IV del artículo lo otorga a quien mida y deslinda un baldío la tercera parte del mismo como premio por el servicio, y la fracción V del mismo artículo autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar tierras baldías.

La Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 en sus puntos esenciales coincide con la de 1875, en cuanto al contenido general, pues autoriza la formación de compañías deslindadoras y reitera lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

Esta ley estableció como base para la colonización del país, el deslinda, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los baldíos, y faculta al Ejecutivo para que autorizara a compañías particulares con objeto de que practicasen en los terrenos baldíos las operaciones citadas. En recompensa se daba a las Compañías hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización, o la tercera parte de su valor bajo ciertas restricciones.

## 2. La Propiedad de la Iglesia.

Realizada la Independencia y en sus primeros años de conseguida, la propiedad puede clasificarse en la tífundista, eclesiástica e indígena.

Los latifundios integrados durante la colonia, a manos de los conquistadores y sus descendientes, prosiguieron en el México Independiente; la política agraria - de esa época trató de resolver el problema por medio de - la colonización de tierras baldías. (39)

La propiedad particular del indígena ya casi - no existía en el momento de efectuarse la independencia; - por medio de leyes de los realistas y de los insurgentes - se trató de dar tierras a los indígenas y las castas. En - el México independiente se quiso resolver el problema dan - do tierras baldías a los indígenas; pero estas leyes no - fueron eficaces, ya que al dictarlas no se tuvo en cuenta las condiciones especiales y la idiosincrasia de la pobla - ción rural mexicana, ni las que por el momento guardaba - el país. Por tanto el problema agrario continuó, desarro - llándose, los indígenas no recuperaron sus tierras ni ob - tuvieron otras. La decadencia de su pequeña propiedad, - que al inicio de la independencia era ya muy notoria, con - tinuó acrecentándose al amparo de los reiterados desórde - nes políticos. (40)

La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo, empeorando la economía na - cional, ya que esos bienes apenas si pagaban impuestos, y

---

(39) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 222-224.

(40) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. pp. 206

excepcionalmente se enajenaban, además de que el clero no cultivaba sus tierras directamente.

Durante la Colonia la iglesia y el Gobierno - Español guardaron excelentes relaciones. En México independiente la iglesia se dedicó a conservar su situación - privilegiada entrando en pugna económica y política con - el Estado.

La Iglesia apoyaba a quien le ofrecía mantenerla en el goce de todos sus bienes y prerrogativas.

Los bienes eclesiásticos en esta época se - pueden clasificar en los siguientes grupos:

1o. Bienes muebles, alhajas, pinturas, esculturas, objetos religiosos, etc.

2o. Capitales impuestos sobre bienes raíces, para capellanías.

3o. Capitales destinados a misas y aniversarios perpetuos por el alma de sus fundadores, a funciones de santos y otros objetos piadosos.

4o. Bienes para el mantenimiento de instituciones regulares o monacales...

5o. Bienes de cofradías, que eran asociaciones o comunidades civiles con fines piadosos y benéficos - y adictas a algún templo o iglesia.

6o. También eran bienes del clero los edificios de templos, monasterios e iglesias y los capitales adquiridos por los diezmos, primicias y limosnas. (41)

7o. "... Bienes destinados a colegios, seminarios, hospitales y en general a instrucción y beneficencia pública, que casi en su totalidad estaba administrada y dirigida por el clero..." (42)

Según José María Luis Mora, todos estos bienes alcanzaban a fines de 1832, un valor de \$ 179 163 764.00. Los distingue en bienes productivos e improductivos, señalando a los primeros como capital de \$ 149 131 860.00 con renta de \$ 7 456 593.00 y a los segundos un valor de 30 031 864.00.

Lucas Alamán calculó que la propiedad del clero se aproximaba a los \$ 300 000 000.00 y Miguel Lerdo de Tejada creía que dichos bienes tenían un valor entre los \$ 250 000 000.00 y los \$ 300 000 000.00.

El 2 de julio de 1831 se expidió un decreto por medio del cual se ofrecía un premio de dos mil pesos

(41) Mora José Ma. Luis. Obras sueltas, París. 1837, p. - 210.

(42) Pallares. Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano. México 1847. p. XLIII.

y una medalla de oro al autor de la mejor disertación sobre "El arreglo de rentas y bienes eclesiásticos".

El triunfador de este concurso fue el Dr. José María Luis Mora; concluyendo en cuanto a las cuestiones solicitadas en la convocatoria: que el poder civil si puede dictar leyes sobre la administración de los bienes eclesiásticos además de su adquisición e inversión sin concurso de las autoridades eclesiásticas, que la autoridad civil le corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto, proveer los medios para cubrirlos; por último que en el sistema federal estas facultades corresponden al poder civil de los Estados y no a la Federación. Mora propuso que se arreglara la deuda exterior con bienes eclesiásticos.

El 7 de noviembre de 1833 Lorenzo de Zavala presentó ante la Cámara de Diputados, un proyecto para el arreglo de la deuda pública en el que se inició la ocupación de los bienes eclesiásticos.

Valentín Gómez Farías dictó un decreto el 11 de enero de 1844 para obtener 15 millones de pesos, con los bienes eclesiásticos, para continuar la guerra con los Estados Unidos. Antonio López de Santa Ana por decreto del 29 de marzo de 1847 derogó la ocupación de los bienes de la iglesia.

El 31 de marzo de 1856 Ignacio Comonfort expidió un decreto por medio del cual se ordena que sean intervenidos los bienes de la Diócesis de Puebla para destinar esos bienes para pagar los daños que había causado la revuelta Zacapóaxtla el 12 de diciembre de 1855, instigada por el cura Francisco Ortega y García. (43)

3. Ley de Desarmortización de 25 de junio de 1856.

La expedición de esta ley tuvo como finalidad la de movilizar la propiedad raíz del clero conocida como de "manos muertas" y de normalizar los impuestos ya que el erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían por las traslaciones de dominio, ya que éstas eran cada vez más escasas, pues el clero concentraba gran parte de la propiedad raíz y casi no vendía a particulares.

En esta ley se estableció que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

Dentro de los tres meses de publicada la ley en la cabeza de cada partido, deberían hacerse las adjudica-

---

(43) Martha Chávez Padrón. Op. cit. 237.

ciones, y si no se efectuaba en ese término el arrendatario perdía sus derechos y se autorizaba el denunciado, concediendo al denunciante como recompensa la octava parte del precio de la finca.

Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública al mejor postor, gravándose con un cinco por ciento por derechos de traslación de dominio, así como los gastos de remate o adjudicación que serían pagados por el comprador.

Se incapacitó a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces o administrarlos, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución. En el artículo tercero se señaló "bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida. (44)

Este precepto se interpretó en perjuicio de las comunidades indígenas, catalogándolos como establecimiento con el carácter de duración perpetua e indefinida.

---

(44) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. pp.119 y 120.

El artículo 8o. estableció que de las propiedades de los Ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones pero nada dijo de las tierras, de repartimiento o comunales.

Al publicarse el 30 de julio de 1856 el Reglamento de La Ley de Desamortización, se incluyó en el artículo 11 dentro de las corporaciones a las "comunidades y parcialidades indígenas", con las graves consecuencias que esto significó para que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y en consecuencia, sus tierras.

Por haberse incluido en el Reglamento del 30 de julio de 1856, a las comunidades y parcialidades indígenas dentro de las corporaciones sujetas a la desamortización, empezaron a dictarse una serie de disposiciones para que salieran las tierras de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas. (45)

Los fines de esta ley y su reglamento fueron económicos; no era la intención de privar a la iglesia de sus propiedades o riquezas, sino de cambiar la calidad de éstas, con objeto de que favorecieran el progreso del país, impulsando el comercio, las artes y las industrias,

---

(45) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. 246 y 247.

El artículo 26 de la Ley encierra su verdadero espíritu - ya que faculta a las sociedades civiles y religiosas para que empleen el dinero obtenido por adjudicación de sus - propiedades en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas o mercantiles.

Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte no se aprovecharon de los beneficios de la ley por varias circunstancias: si se convertían en propietarias de las fincas que ocupaban, tenían que pagar el cinco por ciento de alcabala, además de la alcabala, eran por cuenta de éste los gastos de adjudicación, el precio de la finca se imponía al seis por ciento anual y a censo redimible sobre la misma finca; por tanto el comprador tenía que pagar réditos que eran mayores que la cantidad que antes pagaba por alquiler y a redimir el censo para convertirse en propietario.

Los prejuicios morales y religiosos fueron los que principalmente impidieron que los arrendatarios aprovecharan los beneficios de la desamortización, ya que la iglesia declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos y por ello los arrendatarios no hicieron uso de los derechos que les otorgaba la ley.

Los denunciantes en cambio estaban en mejor situación, por el solo hecho de denunciar, les correspondía una octava parte del precio de la finca, por lo cual tenían gran ventaja en las subastas sobre los competidores-

y por lo general eran gente de dinero que lo invertían en la propiedad raíz por ser una inversión segura; debido a esto los bienes de manos muertas pasaron a poder de los denunciantes y no beneficiaron a los arrendatarios. Los denunciantes por medio de "contentas" cambiaron a su favor el clero.

Si las propiedades de la iglesia hubieran sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, el país habría recibido un gran beneficio, porque se hubiera formado una pequeña propiedad fuerte y numerosa; pero esto no ocurrió, sino que los denunciantes, de gran capacidad económica adquirieron fincas por entero y en virtud de que no había límite para adquirirlas compraron cuantas les fue posible, por lo que la desamortización en vez de distribuir y aumentar el número de pequeños propietarios, favoreció el latifundismo. (46)

Estos hechos se complicaron con la incertidumbre en el campo por la nueva titulación a que dió origen la rebeldía del clero para entregar los títulos legales, y a la consecuente depreciación por la alarma que estos hechos provocaron. (47)

---

(46) Molina Enrique Andrés. Los Grandes Problemas Nacionales. México 1909 p. 53.

(47) Chávez Padrón. Op. cit. pp. 250 y 251.

Por resolución de 9 de octubre de 1856, en la que se reconoce el perjuicio causado por las leyes de desamortización a los pueblos de indios y para facilitar a los necesitados el dominio directo, se dispuso que "... todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos conforme a la base de la ley de 25 de junio de 1856, se adjudique a los respectivos arrendatarios ya sea que lo tengan como repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos o esté de cualquier modo sujeto a la desamortización, sin que se les cobre alcabala, o se les obligue a pagar derecho alguno y sin necesidad de 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 la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan". (48)

Esta disposición ocasionó la desamortización de los pueblos y de los bienes de los Ayuntamientos, lo que produjo consecuencias desastrosas; personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes, y esto motivó que los mismos obrando como denunciantes, y esto motivó que los indígenas se sublevaran en varias partes del país.

El Gobierno remedió el mal ordenando que la de-

---

(48) Labastida, Luis G. Citado por Mendieta y Núñez. Op. cit. p. 123.

samortización se hiciese, en estos casos, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores. (49)

4. Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular del 12 de julio de 1859.

El clero no quedó conforme con la Ley de Desamortización a pesar de que le garantizaba el precio que se obtuviera por la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha cruenta, motivo por el cual la desamortización no se llevó a cabo rápidamente.

Para sufragar los gastos contra la intervención francesa y para no enajenar el territorio para la obtención de fondos para la defensa de la nación, el Presidente provisional de la República, Don Benito Juárez, dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859.

Establece el artículo 1o. de esta Ley: "Entrarán al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y ac-

---

(49) Molina Enriquez. Op. cit. p. 56.

ciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido..." Únicamente se exceptúan de la nacionalización los edificios destinados directamente a los fines del culto.

El artículo 22 declaró "nula y de ningún va--lor toda enajenación que se haga de los bienes menciona--dos en la ley", contra los que la infringieran se estable--ció una multa del cinco por ciento; se ordenó que los es--cribanos que autorizaran escrituras de compra venta en -contravención de lo dispuesto en la misma, cesarían en su encargo y fijó la pena de cuatro años de prisión contra -los testigos que intervengan en el acto.

La Ley de Nacionalización suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado. Los efectos de esta Ley fueron principalmente políticos; ya que en lo referente a la propiedad territo--rial, en nada modificaron lo establecido por las leyes de desamortización, el gobierno se subrogó en los derechos -del clero sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos que desde entonces fueron redimibles en favor -del Estado. (50)

Las leyes de Desamortización y de Nacionaliza--ción acabaron con la concentración eclesiástica; pero ex--tendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su mer-

---

(50) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 254.

ced la pequeña propiedad indígena, los indígenas estaban cultural y económicamente incapacitados ya no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla.

A finales del siglo se notaba que la nacionalización de los bienes del clero aún influía en la incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de terrenos, por tanto el 8 de noviembre de 1892 Porfirio Díaz publicó la Ley de Liberación de Fincas, mediante la cual el Fisco renunciaba en forma absoluta " a los derechos eventuales que por la nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas". (51)

---

(51) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 254.

## C A P I T U L O   I I I

## EPOCA REVOLUCIONARIA, PLANES REVOLUCIONARIOS.

## 1.- El Plan de San Luis.

Francisco I. Madero al proclamar el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910 enfoca el problema político de la No Reelección y poco se ocupa de cambios en la estructura jurídica y social del país, aún así reconoció el fondo agrario del malestar social del momento, al incluir en su plan en el artículo tercero el problema agrario y hablar de restitución de tierras y, al hacerlo, la población campesina, mayoritaria del país secundó el movimiento revolucionario, ya que la restitución era un anhelo para la inmensa mayoría de los campesinos desposeídos de sus tierras y explotados como jornaleros en las haciendas. El apartado tercero dice:

"3o. Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores las tierras que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de modo tan inhumano o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos, Solo 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". (52)

El artículo tercero párrafo tercero del Plan de San Luis fué muy atractivo para la población campesina, el jefe revolucionario Emiliano Zapata expresó que estaba conforme con el plan y que lucharía hasta lograr su total cumplimiento.

Los zapatistas principalmente estimaron que Madero no realizó los ofrecimientos del Plan de San Luis, como era el reparto de tierras al proletariado y la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas. Madero contestando a esas críticas dijo: "siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente... Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".

Emiliano Zapata pensaba que "No era patrióti-

---

(52) Breve Historia de la Revolución Mexicana. Jesús Silva Herzog. p.163. Fondo de Cultura Económica. México - 1973.

co ni razonable derramar sangre nada más para quitar al -- General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era -- necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el problema del campo en toda la República...".

Hubo disidencias entre Madero y Zapata y este último dijo "que si Madero cumpliera con lo ofrecido en -- las promesas del Plan de San Luis, todos estaríamos en la mejor disposición para deponer nuestra actitud y retirarnos a la vida privada."

## 2. El Plan de Ayala.

El importante Plan se promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y se publicó en la Ciudad de México el 15 de diciembre del mismo año en "El Diario del Hogar". Los ideólogos más destacados del Zapatismo en materia agraria fueron el Profesor Otilio Montaño, -- el General Gildardo Magaña y el Licenciado Antonio Díaz -- Soto y Gama.

Manzanilla Schaffer expone: "Jamás podríamos -- comprender el sentido humanista de la Revolución Mexicana, sin incorporar y analizar las banderas, los postulados y los principios de la revolución agraria del Sur, iniciada por Emiliano Zapata quien dió prácticamente el contenido social a nuestra lucha emancipadora. Afirmamos con profunda convicción, que el mismo principio de Justicia Social,

columna vertebral de todas nuestras instituciones sociales y económicas, nació del fuerte brazo reivindicador de Emiliano Zapata y cristalizó con los primeras restituciones de tierras, la primera de ellas hecha precisamente por Emiliano Zapata en pueblo del sur de Puebla, en Ixcamilpa de Guerrero el 30 de abril de 1912; principio de Justicia Social que en su evolución histórica se fué materializando, vigorizando, con las nuevas formas de dotación, de ampliación de tierras y de creación de nuevos centros de población." (53)

En el artículo sexto del Plan se exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpados por los hacendados, científicos o caciques al amparo de la Justicia venal. En el mismo artículo se pide la creación de tribunales especiales para los problemas agrarios, invirtiendo el procedimiento ya que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y los particulares que pretendiesen ser propietarios de ellas serían los que irían a los tribunales a deducir sus derechos, invirtiendo la carga de la prueba que ahora estaría a cargo del hacendado.

El séptimo establece la expropiación y fraccionamiento de los latifundios, para dotar a los campesinos

---

(53) Manzanilla Schaffer. Reforma Agraria Mexicana.  
Edit. Porrúa. México 1977 p. 233.

nos del fundo legal y ejidos, "en virtud que la inmensa -- mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más-- dueños 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 monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, -- montes y aguas". Esta disposición constituye el antecedente directo de la acción dotatoria, reglamentada por la -- Ley del 6 de enero de 1915, con la que se inicia el proce-- so legal de Reforma Agraria.

Los preceptos agrarios que consagra el Plan -- de Ayala son adoptados por la Ley Agraria que expidió el-- Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes el 25 de octubre de 1915 en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos, -- que engloba el pensamiento del zapatismo y del villismo y constituye importante antecedente del artículo 27 consti-- tucional, el cual contiene los principios fundamentales -- de la legislación agraria vigente. El párrafo III y las-- fracciones VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII y -- XVIII, de la disposición constitucional recogen los postu-- lados esenciales del pensamiento agrario de la Revolución del Sur.

El Plan de Ayala sintetiza tres siglos de anhe-- los reivindicatorios del campesinado y su insatisfecho de-- seo de Justicia Social. Precisa el aspecto social de la Re-- volución Mexicana.

El aspecto político del Plan de Ayala, que es-- el menos importante, desconoce como Jefe de la Revolución

y Presidente de la República al señor Francisco I. Madero; reconoce como Jefe de la Revolución al General Pascual - Orozco y, en su defecto, al General Emiliano Zapata, ha- - ciendo suyo el Plan de San Luis con las adiciones del - Plan de Ayala. (54)

### 3. El Plan de Guadalupe.

El Plan de Guadalupe, bandera de la Revolución Constitucionalista, se expidió en la Hacienda de Guadalupe el 26 de marzo de 1913. Contiene siete importantes - disposiciones en las que se desconoce al Gobierno usurpa- - dor de Victoriano Huerta, a los Poderes Legislativo y Ju- - dicial de la Federación y los Gobiernos de los Estados - que reconozcan a Huerta.

Se nombra como primer Jefe del Ejército Consti- - tucionalista al C. Venustiano Carranza, Gobernador Consti- - tucional del Estado de Coahuila. El Primer Jefe del Ejér- - cito Constitucionalista se encargará interinamente del Po- - der Ejecutivo al ocupar el Ejército Constitucionalista la - ciudad de México y convocará a elecciones generales. El - ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Consti- - tucionalista en los Estados cuyo gobierno haya sido derro- - cado, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convo- - cará a elecciones locales. No alude en absoluto a los pro- - blemas sociales; es un plan exclusivamente político; por- - tanto, no menciona el problema agrario.

---

(54) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, pp. - 245-247. Edit. "LIMSA", 1975.

Siendo interrogado don Venustiano Carranza sobre un posible contenido agrario en el Plan original contestó que: "La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el Gobierno del usurpador, hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasma a ustedes". (55)

#### 4.-El Plan de Veracruz.

Venustiano Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe el día 12 de diciembre de 1914, este decreto declara subsistente el Plan de Guadalupe y lo adiciona con importantes reformas sociales que reclamaba el pueblo mexicano. El Plan de Guadalupe no trató los problemas sociales que, en este decreto denominado Plan de Veracruz, se consideraron muy importantes, debido a que Villa y Zapata, aliados en la Convención de Aguascalientes, trajeron a un primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria.

El artículo 2o. de dicho Plan facultó al Jefe de la Revolución para que "expida y ponga en vigor durante la lucha, todas las Leyes, Disposiciones y Medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que

---

(55) Morales Jiménez. Historia de la Revolución Mexicana.  
p. 113.

la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias, la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..... mejorando la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias..."

El artículo 3o. autoriza al Jefe de la Revolución, entre otras cosas; "para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos..."

Como consecuencia del compromiso contraído por Carranza en las Adiciones al Plan de Guadalupe, habrá de dar más tarde la primera Ley Agraria del País el 6 de enero de 1915.

#### 5.- La Ley del 6 de enero de 1915.

Con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, Don Venustiano Carranza encargó a Don Luis Cabrera que formulara un proyecto de ley, el cual es conocido como Decreto del 6 de enero de 1915.

Esta Ley tiene el mérito de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el mo-

vimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

Consta la Ley de nueve considerandos en los que se hace un talentoso resumen del problema agrario concluyendo en el sentido de que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya reconstituyéndolas por justicia o bien dotándolas por necesidad para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud que de hecho soportaban.

El artículo 1o. declaró nulas: I. Las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los preceptos de la Ley de 25 de junio de 1856. II. Las composiciones, concesiones y ventas hechos ilegalmente por autoridades federales, desde el primero de diciembre del 1876. III. Apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron terrenos comunales.

El artículo 2o.: si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

El artículo 3o. establecía "Podrán obtener que se les dote del terreno para reconstruirlos (a los ejidos)!"

La reconstrucción tomada en el concepto de restitución y dotación.

Con el artículo 4o. se crearon: La Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos en cada Estado.

El artículo 6o. estableció el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares.

La Ley del 6 de enero de 1915 señaló como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, y faculta también a los Jefes Militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

El procedimiento señalado por la ley es el siguiente: Para obtener la dotación o la restitución de ejidos el pueblo solicitante debía dirigirse, por medio de una solicitud, al Gobernador del Estado respectivo o en su defecto al jefe militar autorizado. Tratándose de restitución se debían acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella; oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria, el jefe militar o los Gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución. Si fuere favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

El papel de la Comisión Nacional Agraria dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si -

esta Comisión aprobada lo ejecutado por las autoridades -- de los Estados, el Ejecutivo de la Unión expedía los títu-- los definitivos de propiedad en favor de los pueblos inte-- resados, quienes gozaban en común las tierras que se les-- hubiesen restituido o dotado, en tanto una Ley especial -- establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para estas dotaciones debían to-- marse de las haciendas colindantes con los pueblos que -- los solicitaban y los propietarios de ellas podían recla-- mar ante los tribunales la justicia del procedimiento, -- dentro del término de un año; expirados estos plazos sin-- que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban-- sin derecho alguno.

#### 6. Ley General Agraria Villista.

Francisco Villa expidió una Ley Agraria en la ciudad de León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915. Esta -- Ley con sus veinte artículos, en los que se establecen -- los principios rectores de su sistema agrario.

Declara de utilidad pública el fraccionamien-- to de las grandes propiedades territoriales en la exten-- sión que como máximo señalen los Estados en sus respecti-- vos territorios, teniendo en cuenta la cantidad de agua -- para riego, la densidad de la población, la calidad de --

las tierras, la extensión en cultivo y todos los elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social.

La Ley estima de utilidad pública la expropiación de las tierras necesarias para la fundación de poblaciones en aquellos lugares en que se llegaren a congregarse permanentemente un número de familias campesinas que determinen al gobierno estatal a crear un nuevo poblado. (Art. 1o. y 2o.)

Las tierras expropiadas serán fraccionadas en lotes que no excedan de la mitad del límite que como máximo se asigne a la propiedad en los términos del artículo primero de la Ley; las fracciones serán adjudicadas a precio de costo, mas gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, y un diez por ciento que se entregará a la Federación para integrar un fondo destinado a establecer el sistema de crédito agrícola en el país. (art. 12).

Los adquirientes de lotes quedarán obligados a pagarlos en los plazos y condiciones más favorables; solo se adjudicará a los campesinos aquellas superficies que garanticen cultivar y si dejaran de hacerlo durante dos años, sin motivo justificado, las enajenaciones quedarán sin efecto.

A los vecinos de los núcleos indígenas se les

adjudicarán parcelas en extensión que no exceda de veinticinco hectáreas. Los bosques, agostaderos y abrevaderos quedarán para aprovechamiento en común. (Art. 12).

Los gobiernos de los Estados no podrán ocupar los terrenos expropiados si antes no cubren la indemnización correspondiente en los términos de la Ley Local respectiva; el artículo 10 autoriza a los gobiernos para crear deudas locales agrarias para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiación y sufragar los gastos de fraccionamientos, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda de los proyectos correspondientes.

La expropiación de los terrenos comprenderá proporcionalmente los derechos reales que le sean accesorios, así como muebles, aperos, maquinarias y demás implementos para realizar los cultivos afectados. (Art. 12o.)

La Ley autoriza la expropiación de las aguas de manantiales, presas y de otra procedencia, en el volumen que no se aproveche el dueño de la finca a que pertenezcan. (Art. 7o.) Se declara de jurisdicción local la regulación y reglamentación de las aguas fluviales de escurrimientos permanentes que no forman parte de corrientes que sirvan de límite con un país vecino o entre estados.

La Ley prevé la expedición de Leyes a efecto de constituir, organizar y proteger el patrimonio fami-

liar con carácter inalienable e inembargable y sólo podrá transmitirse por herencia. Todos los lotes menores de veinticinco hectáreas adquiridas en virtud de los fraccionamientos derivados de esta Ley, se estiman parte integrante del patrimonio de familia. (Art. 8o.)

Por otra parte, el artículo 9 establece que la Federación procederá a expedir las leyes necesarias en materia de crédito agrícola, colonización, vías generales de comunicación y todos aquellos complementarios del problema agrario nacional.

Decreta la exención del impuesto del timbre a los títulos que acrediten la propiedad de las parcelas que establece esta Ley. Por último declara nulas todas las enajenaciones y operaciones de fraccionamientos que realicen los Estados en contravención a las disposiciones generales que establece la Ley.

Muchos de los principios, de las bases e ideas que se consignan en la Ley General Agraria del Villismo son incorporados por el constituyente de 1916-1917 en el texto original del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. (57)

---

(57) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica). Editorial Limsa. México 1916. pp. 250-253.

## C A P I T U L O IV

## LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, ACCIONES AGRARIAS.

## I.- El Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria.

## a) Origen y Proceso Formativo del Artículo 27 Constitucional.

Nuestra Constitución contiene los principios - fundamentales que reglamentan la organización del Estado- Mexicano, las relaciones de gobernantes y gobernados y - las bases a través de las cuales deben resolverse los pro- blemas fundamentales del país, como son entre otros, el - problema obrero y el problema agrario.

La Constitución Política de 1917 tiene como - antecedente directo e inmediato, la Revolución Mexicana - que fue el primer movimiento social del Siglo XX en el - mundo. La Revolución surge como lógica reacción de la - conducta ciudadana contra un régimen dictatorial por más- de treinta años del General Porfirio Díaz, y aún cuando - en sus orígenes el movimiento revolucionario enfatiza los aspectos políticos, proclamando como divisa "Sufragio - Efectivo, No Reelección", no obstante, fueron precisamen- te las condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el - pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que vi- vía en el campo, que los obreros de las ciudades y zonas- industriales, las que determinaron el mayor contingente - humano a la causa revolucionaria.

En los planes más importantes se encuentran -- como postulados fundamentales, la restitución de tierras a los pueblos despojados de las mismas, establecido en el Plan de San Luis y su punto tercero, o bien la restitución y la dotación de tierras, y aún la confiscación de los bienes respecto a los enemigos de la Revolución, que propugna el Plan de Ayala. La pequeña propiedad es defendida por la gente del Norte para que sea respetada en el sistema jurídico agrario, en cambio los del Sur y del Centro de la República pugnaban por la restitución de tierras y la reconstitución de los ejidos en su sentido moderno.

Al triunfar la Revolución Constitucionalista -- derrocando al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, se convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente. Se esperaba que del Congreso Constituyente saliera una Constitución que reformara la de 1857, por tener un carácter liberal e individualista consagrando el mayor número de preceptos a los derechos individuales y de libertad social y económica de las personas. Tenían en mente los ilustres diputados que asistieron a ese Congreso, además del respeto a las garantías y derechos del individuo la creación de las "garantías sociales", que han dado a la Constitución Mexicana la característica sui generis que posee. En suma, no fue una reforma a la constitución anterior, sino una nueva Carta Magna y una verdadera reestructuración de la vida nacional. Entre los artículos que tienen mayor trascendencia histórica, por cristalizar un auténtico principio de justicia distributiva, -- está el 27, que regula la propiedad y establece los linea

mientos de la Reforma Agraria. (58)

Era difícil que el constituyente de Querétaro soslayara o pasara por alto el magno problema de México. — en todos los tiempos: la cuestión agraria.

El mayor o menor grado de radicalismo que se imprimiera a las soluciones de esa cuestión, iba a depender de las fuerzas dominantes en el seno de esa Asamblea y de las presiones por fuera. El movimiento agrario de mayor empuje y consistencia producido por la Revolución, — fue acaudillado por Emiliano Zapata en los Estados del Centro y Sur.

El ambiente reformista que prevaleció en el Constituyente lo sintetiza el Ingeniero Pastor Rouaix, en estos términos:

"Desde luego el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación..". (59)

(58) Manzanilla Schaffer, Víctor. Op. cit. p. 225.

(59) Rouaix Pastor. Op. cit. p. 164.

El proyecto presentado por don Venustiano Carranza que contenía los principios sobre la propiedad privada, causa gran desconsuelo entre los diputados constituyentes, en virtud de que su contenido exigüamente superaba el artículo 27 de la Constitución de 1857.

Todo lo que se había luchado, así como las angustias por las que atravesó nuestro pueblo, parecían olvidarse en la frialdad del proyecto de la Primera Jefatura. Ciertamente: La Reforma Agraria quedaba circunscrita al siguiente texto "... Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutará en común por sus habitantes entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida...". El mismo Carranza en el discurso que precedió al proyecto de Constitución, sostenía que la facultad para expropiar era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma conveniente "entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". (60)

Cuando el grupo de diputados presididos informalmente por el Ingeniero Rouaix, que redactaron la iri-

---

(60) Manzanilla Schaffer, Víctor. Op. cit. p. 226.

ciativa de proyecto del Artículo 27, hizo presentación de la misma, la exposición de motivos correspondiente fue en cabezada con las siguientes expresiones:

"El artículo 27 tendrá que ser más importante- de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Con- greso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuer- za que sentar los fundamentos sobre los cuales deberán - descansar todo el sistema de los derechos que puedan te- nerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territo- rio nacional". (61)

La Constitución Mexicana aprobada en la Ciudad de Querétaro destinó su artículo 27 a definir en forma ge nérica de la propiedad territorial y de los recursos natu- rales.

La Comisión Redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto que el artículo 27 sería el - de mayor trascendencia social de la nueva Constitución. - El ínclito constituyente, General Heriberto Jara, al par- ticipar en el debate, señaló que la inclusión en el texto de la Constitución de las garantías sociales en favor de- los campesinos, obreros, servirían de baluarte protector- de los derechos de las clases sociales económicamente dé-

---

(61) Rouaix, Pastor. Op. cit. p. 226.

biles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionen con el más alto valor jurídico. (62)

Ciertamente, ninguna constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los campesinos y obreros, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1917, sirvió a los demás países, quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus Códigos Supremos.

El Constituyente Mexicano señaló nuevos derroteros al Derecho Constitucional, toda vez que de acuerdo con la idea tradicional la Constitución Política se concretaba exclusivamente a regular dos campos: uno conocido como la parte dogmática en que se consagran: las garantías individuales; y el otro constituido por la parte orgánica donde se establece la organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La Constitución Política Mexicana de 1917 rompe con este molde clásico y abre un nuevo perfil al Derecho Constitucional.

---

(62) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa. 3a. Edición. p. 51.

b) Principios Rectores de la Reforma Agraria.

Los postulados estructurales de la Reforma Agraria se consignan en primer lugar en el artículo 27 constitucional que contiene cuatro nuevas direcciones:

1o. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2o. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3o. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de los latifundios.

4o. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad. (63)

El primer párrafo del artículo 27 constitucional expresa:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corres-

---

(63) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa, p. 194.

ponde 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".

Dicho precepto es un principio declarativo - que enuncia y confirma la soberanía del Estado Mexicano - sobre su territorio reiterando el dominio eminente que - éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional. Resulta obvio, en la técnica jurídica, que el - Derecho consagrado en la citada disposición constitucio-- nal, corresponde al Estado que, como sujeto de Derecho, - es titular de derechos y obligaciones y no a la Nación - que es un concepto sociológico.

El constituyente enfrentado a la necesidad - del país para dar tierras al campesinado, ante la existen- cia de un latifundismo sin parangón; y sabiendo que diver- sas formas jurídicas de propiedad territorial se habían - superpuesto en el agro mexicano a través de cuatro siglos, el constituyente estimó útil formular una base jurídica - que le permitiera hacerles frente a las complejidades del problema de la tierra.

Se quería fijar el fundamento legal de una -- pertenencia originaria de tierras y aguas al Estado (la - propiedad de ellas "corresponde originariamente a la Na-- ción", a fin de obtener la consecuencia lógica de que la- propiedad privada era y sería un derecho privado derivado y concedido por su titular primitivo, "la Nación, la cual ha tenido y tiene el Derecho de transmitir el dominio a -

los particulares"). La finalidad intrínseca de esta declaración principista no es otra que la de prevenir jurídicamente cualquier objeción de un propietario privado, en contra del régimen de Derecho que el mismo artículo 27 fijaría a continuación, para la propiedad privada de tierras y aguas, inclusive quedaba desterrada la posibilidad de que los tribunales, adictos hicieran prevalecer los viejos títulos, frente a las medidas del gobierno que tendieran a reconocer derechos agrarios a los campesinos desposeídos.

La exposición de motivos incorporada a la iniciativa original de proyecto del artículo 27, señala sobre el particular "la principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas con ser tan grandes, sino, que permitirá al gobierno de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. (64)

El párrafo segundo establece que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" tanto este párrafo, como el primero, no han sufrido modificaciones desde que fueron aprobados en el texto original.

---

(64) Pastor Rouaix ha expresado que la exposición introductoria del Proyecto del artículo fue redactada por Andrés Molina E.

Es indudable que uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como las amplias facultades que otorga al Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente, a partir de la reforma de 1934 es el siguiente:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en consecuencia, se 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 ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en -

cantidad suficiente para las necesidades de su población-  
tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolos de  
las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña  
propiedad agrícola en explotación".

En el texto original se ordenaba el respeto a-  
la pequeña propiedad, además de su desarrollo en términos  
generales; a partir de la reforma de 1934, se establece -  
el respeto y fomento de la pequeña propiedad, con la con-  
dición de que sea agrícola y esté en explotación, debido-  
a la función social que la impone la ley constitucional.

La última parte de la disposición analizadas -  
en su texto original, hablaba de los pueblos, rancherías-  
y comunidades que carezcan de tierras y aguas..." fue -  
substituida por "núcleo de población" en la Reforma de --  
1934, con la finalidad de evitar los graves problemas y -  
dificultades en la aplicación de la Reforma Agraria, sus-  
citados a consecuencia de las categorías políticas" insti-  
tuídas en la legislación reglamentaria de este párrafo. -  
Esta reforma se inspiró en las consideraciones realizadas  
por Don Narciso Bassols en su obra "Nueva Ley Agraria", -  
donde funda y comenta las disposiciones contenidas en la-  
Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 -  
de abril de 1927, de la que él es autor.

Tres facultades en favor del Estado, otorga -  
el párrafo tercero: una, el derecho de imponer a la pro-  
piedad privada las modalidades que dicte el interés públi-  
co; otra, la de regular el aprovechamiento de los recur--

tos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para entender los alcances de la primera de las facultades, es pertinente considerar qué se entiende por modalidad en lo jurídico. Gramaticalmente, modalidad quiere decir: "modo de ser o manifestarse una cosa". Modo, a su vez deriva del latín, *modus*, significando "forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad".

La facultad de imponer modalidades corresponde al Estado Mexicano, representado por los poderes de la Federación. La Suprema Corte de Justicia ha señalado: "La Nación es única, sus derechos y obligaciones no pueden ser representados sino por el poder Federal. La facultad de la Federación y de los Estados para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, para dictar Leyes Federales

en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Por lo que respecta a la disposición que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, constituye un derecho de gran importancia, ya que permite al Estado orientar su política hacia la total realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo mexicano. Para alcanzar tal propósito el párrafo citado ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. - Estas medidas son enunciativas y no limitativos de la facultad que corresponde al Estado Mexicano en esta materia.

La última de las facultades permite al Estado Mexicano afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados. (65)

---

(65) Lemus García Raúl. Op. cit. pp. 319-328.

to a las disposiciones que dicten los Estados".

El párrafo anterior fue reformado por sendos decretos publicados el 21 de abril de 1945 y el 20 de enero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación.

Al inicio del párrafo sexto se establece que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible" (66)

El párrafo noveno del Artículo 27 de la Constitución se refiere a la capacidad para adquirir la propiedad de tierras y aguas. Comprende dieciocho fracciones y algunas se subdividen en incisos. Algunas de las fracciones no se refieren a la capacidad propiamente dicha.

La fracción primera establece que solamente los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para explotar minas o aguas. El Estado puede otorgar la misma prerrogativa a los extranjeros, a condición de que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos, bajo pena de perderlos en beneficio de la Nación. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o de cincuenta en las zonas costeras no podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, por ningún motivo.

---

(66) Lemus García, Raúl. Op. cit. pp. 331 y 332.

Esta prohibición tiene como fundamento y razón de ser -- por una amarga experiencia histórica, con motivo de la -- aplicación de las Leyes de Baldíos y colonización en el -- siglo XIX.

Los Estados extranjeros pueden adquirir la -- propiedad privada de aquellos inmuebles necesarios para -- el servicio directo de sus Embajadas y legaciones, en -- caso de reciprocidad.

La fracción segunda ordena que "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea -- su credo no podrán en ningún caso, tener capacidad para -- adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capita -- les impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, -- por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de -- la Nación, concediéndose acción popular para denunciar -- los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de pre -- sunciones será bastante para declarar fundada la denun -- cia. Los templos destinados al culto público son de la -- propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Fe -- deral, quien determinará los que deban continuar destina -- das a su objeto. Los obispados, casas curales, semina -- rios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, con -- ventos o cualquier otro edificio que hubiere sido cons -- truido o destinado a la administración, propaganda o en -- señanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de -- pleno derecho al dominio directo de la Nación, para des -- tinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Fe -- deración o de los Estados, en sus respectivas jurisdic -- ciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para -- el culto público, serán propiedad de la Nación".

Este precepto de la Constitución Mexicana se basa en la realidad histórica de México y como antecedentes diversas cédulas reales donde se prohibía al clero adquirir bienes raíces en la época de la colonia, así como la Ley de Desamortización y la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos y el artículo 27 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857.

La fracción tercera, limita la capacidad de las instituciones de beneficencia pública y privada para adquirir solamente aquellos bienes inmuebles indispensables para realizar su objeto. Pero las autorizan para adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces a condición de que el plazo de imposición no exceda de diez años ni que estén bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas o ministros de los cultos o a sus asimilados, aún cuando no estén en ejercicio.

Las sociedades comerciales por acciones, expresa la fracción cuarta no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Solamente podrán adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión estrictamente necesaria para realizar su objeto social. El Ejecutivo de la Unión o de los Estados quedan facultados para señalar en cada caso, la referida extensión.

La fracción quinta da una disposición idéntica a la anterior tratándose de los bancos debidamente autorizados; pero les autoriza tener capitales impuestos so

bre propiedades urbanas y rústicas de conformidad con las leyes correspondientes. (67)

La fracción sexta trata de la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, de los núcleos dotados, así como de los Estados, el Distrito Federal y Municipios, al expresar que "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

En la fracción séptima se reitera la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les restituyan.

En el inciso segundo se declaran de jurisdicción federal de todas las cuestiones por límites de terrenos comunales, dándole competencia al Ejecutivo Federal para resolver dichos conflictos, pero autoriza a las partes inconformes para reclamar la resolución del Presiden-

---

(67) Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 332-334.

te de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El inciso tercero, señala que la Ley Reglamentaria fijará el procedimiento correspondiente. Este se encuentra regulado en los capítulos segundo y tercero, título cuarto, libro quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria, Los dos últimos incisos fueron adicionados por decreto publicado el 6 de diciembre de 1937 en el Diario-Oficial de la Federación.

La fracción VIII repite diversas nulidades ya reguladas por el artículo primero del Decreto Preconstitucional del 6 de enero de 1915, con el que se inicia la legislación de la Reforma Agraria Mexicana, fueron incluidos en el texto original del artículo 27, de la siguiente manera:

Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por los Secretarios de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1.º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente -

ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera -  
otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, con-  
gregaciones o comunidades o núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, -  
transacciones, enajenaciones o remates practicados duran-  
te el período de tiempo a que se refiere la fracción ante-  
rior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Es-  
tados o de la Federación, con las cuales se hayan invadi-  
do u ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los-  
ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera-  
otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Se exceptúan de la nulidad anterior las que -  
habiendo sido tituladas en los repartimientos realizados-  
conforme a la ley de 25 de junio de 1856, y que sean po-  
seídas a nombre propio y a título de dominio por más de -  
diez años, siempre y cuando su superficie no exceda de -  
cincuenta hectáreas.

En la fracción novena se reglamenta la nuli-  
dad de la división o reparto realizado con apariencia de-  
legítimo entre vecinos de un núcleo de población, cuando-  
haya habido error o vicio, y siempre que la nulidad sea -  
solicitada por las tres cuartas partes de los vecinos que  
estén en posesión de una cuarta parte de las tierras, ob-  
jeto de la división, o una cuarta parte de los vecinos en  
posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. Esta  
fracción proviene del Artículo segundo de la Ley del 6 de  
Enero de 1915 y está regulada en la Ley Federal de Refor-

ma Agraria en el Capítulo Primero, Título Quinto, Libro -  
Quinto. (68)

La fracción décima, en su primer inciso reproduce el artículo tercero de la ley del 6 de enero de 1915, reitera el derecho de los núcleos de población necesitados para ser dotados con tierras y aguas suficientes, a cuyo fin el gobierno federal expropiará por su cuenta los bienes suficientes para cumplir con ese objeto, tomándolos de los más inmediatos a los pueblos necesitados.

El artículo 203 de la Ley Federal de Reforma agraria señala como afectables, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante.

En el inciso segundo de la fracción décima del artículo 27 constitucional, señala que la unidad individual de dotación no debe ser, en lo sucesivo, menor de diez hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras. El presente inciso se adicionó por decreto publicado el 12 de febrero de 1942.

La fracción décima primera crea para la aplicación de las normas agrarias del artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias que se expidan, los siguientes

---

(68) Lemus García, Raúl. Op. cit. pp. 334-336.

tes organismos:

1) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias, es la Secretaría de la Reforma Agraria.

2) Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas. El actual Cuerpo Consultivo, de acuerdo con el artículo catorce de la Ley Federal de Reforma Agraria, está integrado por cinco consejeros titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario.

3) Una Comisión Mixta que funcionará en cada uno de los Estados y Distrito Federal. Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran por cinco miembros: el Delegado de la Reforma Agraria funciona como Presidente, el Secretario y el segundo vocal son nombrados y removidos por el Ejecutivo Local, el Primer Vocal corresponde a la Federación y el tercero representa a los campesinos y es nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de las Entidades respectivas.

4) Los Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal.

5) Comisariados Ejidales para los núcleos de población que posean ejidos, integrados por un Presidente,

un Secretario y un Tesorero, con sus respectivos Suplen-  
tes.

Las fracciones doce y trece dan las bases genera-  
les de los procedimientos de restitución y dotación. Las  
solicitudes se presentarán ante el gobernador del Estado  
correspondiente, quien los turnará a la Comisión Agraria-  
Mixta respectiva, la que substanciará los expedientes en  
plazo perentorio y formulará los dictámenes que serán so-  
metidos a consideración del gobernador; este funcionario  
resolverá en primera instancia. Acto seguido o cuando el  
Gobernador no resuelva dentro del plazo legal, el expe-  
diente se turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria -  
para su revisión y previo dictamen del Cuerpo Consultivo-  
Agrario, se somete a consideración del C. Presidente de -  
la República para que resuelva en definitiva como Suprema  
Autoridad Agraria. (69)

La fracción décimo cuarta en sus dos primeros -  
incisos está redactada en la siguiente forma:

Los propietarios afectados con resoluciones do-  
tatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubie-  
sen 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.

---

(69) Lemus García, Raúl. Op. cit. pp. 336-337.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente 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.

Dichos preceptos datan de la Reforma Constitucional publicada el 10 de enero de 1934. Con anterioridad, el artículo 10 del decreto del 6 de enero de 1915, que estuvo en vigor hasta el 23 de septiembre de 1931 establecía que: Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

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

Los propietarios afectados con dotaciones y - restituciones de tierras, bosques y aguas habían abusado del juicio de amparo y de otros recursos judiciales, obstaculizando gravemente las reparticiones agrarias, estos hechos motivaron una reforma constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1931, que modificó el precitado artículo 10 en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o que en lo futuro - se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal - ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

Por decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se agregó a la fracción XIV el inciso tercero, por el - cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido en lo - futuro se expida certificado de inafectabilidad, tienen - la facultad de promover el juicio de amparo, contra las - afectaciones agrarias de sus tierras o aguas ilegalmente. Por medio de esta disposición se trata de dar un medio de defensa y protección en favor de la pequeña propiedad - agrícola en explotación, en consonancia con el artículo - 27, pero el derecho de recurrir al amparo se condicionará a la circunstancia de que el pequeño propietario o poseedor tenga su certificado de inafectabilidad en el momento de interponer el juicio.

En la fracción décima quinta se insiste en la protección de la pequeña propiedad, señalando que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y demás autorida-

des agrarias no podrán afectar, en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación incurriendo en responsabilidad en caso de otorgar dotaciones que la afecten.

La fracción décima séptima da las bases para:

a) Que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, expidan leyes fijando la máxima extensión de la propiedad; b) los propietarios fraccionarán los excedentes en el plazo fijado por la ley, vendiéndose los lotes en los términos y condiciones fijados en la legislación reglamentaria; c) Si hubiere oposición del propietario para realizar el fraccionamiento, éste se hará por cuenta del Gobierno, mediante la expropiación; d) El valor de los lotes se pagará en anualidades que amorticen capital e intereses. Estos últimos no excederán del tres por ciento anual; e) Los dueños están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local. El Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria; f) Ningún fraccionamiento deberá ser autorizado sin que estén satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población. Existiendo proyectos de fraccionamiento los expedientes se tramitarán de oficio y plazo perentorio; y g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que lo constituyan, los cuales serán inalienables; inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen.

Finalmente, la fracción décima octava declara-

revisables todos los contratos y concesiones hechas por -- los gobiernos anteriores y desde el año de 1876, que ha-- yan dado origen al acaparamiento de tierras, aguas y de-- más recursos naturales. Se faculta al Ejecutivo Federal -- para declararlos nulos cuando impliquen graves perjuicios de interés público. (70)

## 2.- La Propiedad como Función Social.

El párrafo tercero, en concordancia con el -- primero, del artículo 27 constitucional, cambia el concep-- to clásico o romanista de la propiedad, en cuanto hace -- prevalecer la función social de la propiedad.

Duguit sostuvo la tesis que frente al Derecho-- individualista que consagra la declaración de los Dere-- chos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el Código de Na-- poleón, se opera un fenómeno social que transforma la tra-- dicional concepción de la propiedad dejando de ser un de-- recho absoluto e intangible para convertirlo en una fun-- ción social que promueva el bien común. Estima que el con-- cepto clásico o romanista del Derecho de Propiedad, se -- apoya en la base metafísica del Derecho subjetivo, y el -- moderno que la convierte en una función social, se funda-- en la actual realidad de los hechos sociales, tres impor-- tantes corrientes han aparecido de los que postulan la --

---

(70) Lemus García, Raúl. Op. cit. pp. 238-341.

tesis de la propiedad como función social.

I. La radical, afirma que la propiedad dejó de ser un derecho subjetivo para adoptar la naturaleza de una función social, perdiendo su carácter privado para convertirse en una institución pública y responsabilizando a los propietarios por los perjuicios sociales que el no ejercicio o el mal uso del derecho causen a la comunidad.

II. La más atemperada sostiene que en el derecho de propiedad debemos distinguir su doble carácter, el aspecto privado e individual, que procura el beneficio de las personas y el social o colectivo que atiende a la utilidad social.

III. La intermedia, que afirma que la propiedad, como función social, conserva su condición de derecho subjetivo en beneficio directo del titular, pero que su ejercicio está determinado por el interés colectivo que debe prevalecer en caso de conflicto, este criterio es el seguido por el sistema legal mexicano.

La Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917 sanciona por primera vez, a nivel constitucional, el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad.

La concepción del derecho de propiedad con función social hace que el propietario ya no lo fuera sólo -

para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación de la tierra. (71)

De la reestructuración conceptual del Derecho de Propiedad derivaron importantes innovaciones, surge así el nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente, el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente para entregar las tierras a los campesinos, apareciendo el concepto de Justicia Social Distributiva; con ello conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicia, se verán modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social supera el caduco concepto romanista, la justicia y las garantías individuales se ven forzados a hacerles lugar y equilibrarse con la Justicia Social y las garantías sociales; y junto a las ramas tradicionales del Derecho Público y Privado se colocó el Derecho Social amparando a los núcleos de población campesinos desde la propia Constitución. (72).

---

(71) Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 329.

(72) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 308-309.

### 3. La Propiedad y la Expropiación.

La expropiación es acción y efecto de expropiar. Término compuesto de ex, prefijo latino que significa fuera de, y propio, que se refiere a la pertenencia, o sea, al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa, significa: privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole a cambio una indemnización.

La doctrina fundamenta el derecho de expropiación en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede ante el superior de la colectividad, atendiendo a la función social que debe cumplir la institución de la propiedad.

La expropiación, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 27 constitucional dice que procede esta por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Algunos autores consideran que dentro de la expresión "Interés público", se comprende el interés social y el nacional. La Suprema Corte de Justicia ha establecido que: "La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige que se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afec-

ten como entidad política y como entidad internacional".

El mismo párrafo, señala que la expropiación - debe llevarse a cabo mediante indemnización. El artículo- 27 de la constitución de 1857, establecía que la expropia- ción sería "previa" indemnización. Este cambio en la ex- presión ha organizado diversas interpretaciones. La Supre- ma Corte de Justicia, primeramente, estableció en diver- sas tesis, que la indemnización debería ser previa o si- multánea exceptuando las expropiaciones agrarias. En su - libro El Sistema Agrario Constitucional, Mendieta y Núñez dice: "Consideramos que al adoptar el Constituyente de - 1917, la palabra mediante en lugar de la palabra previa, - quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropia- ción...". (73)

La Ley de Expropiación fija un máximo de diez- años para el pago de la indemnización, con excepción des- de luego, de las expropiaciones agrarias sujetas a un ré- gimen especial.

La expropiación debe ser declarada por la auto- ridad administrativa correspondiente, según competencia - constitucional, que se establece en el inciso segundo, l - fracción VI del artículo 27 redactado en los siguientes - términos: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en-

---

(73) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitu- cional. Editorial Porrúa, S.A. p. 52.

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 la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". Según el juicio, de Lemus García, técnicamente es más adecuado el referido inciso forme parte del párrafo segundo, donde se establece el derecho de expropiación. (74)

#### 4. La Pequeña Propiedad.

Durante mucho tiempo no se tuvo un concepto o una delimitación precisa de lo que era la pequeña propiedad; hasta que la Ley Reglamentaria y posteriormente en la misma Constitución se señalaron sus límites. Mendieta y Núñez expone cuatro criterios sustentados para determinar la pequeña propiedad: a) pequeña propiedad es la ex---

---

(74) Lemus García, Raúl. Op. cit. pp. 323 y 324.

tensión hasta cincuenta hectáreas que, constitucionalmente, es inafectable en caso de restitución; b) la pequeña-propiedad, es aquella propiedad menos extensa de las inmediatas al pueblo solicitante de ejidos. Aquí la pequeña propiedad, se determina comparando la extensión de los latifundios más próximos al núcleo de población solicitante y estimando pequeña propiedad al de menos extensión territorial; c) pequeña propiedad es la extensión máxima que en cada Estado o el Distrito Federal puede poseer un solo individuo o sociedad de conformidad con la facultad que la Constitución otorga a las entidades federativas sobre este particular; y d) la Suprema Corte en varias de sus tesis, señala este concepto. "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien una porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

La fracción décima quinta del artículo 27 constitucional fue adicionada con seis incisos por Decreto publicado el 12 de febrero de 1947 en los que fundamentalmente se precisa y establece la extensión de la pequeña propiedad agrícola o ganadera y expresa: se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras, siempre que estén en explotación. Para efectos de 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.

Se estima, además, como pequeña propiedad:

a) Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; b) Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; c) Hasta trescientas hectáreas dedicadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se estimará 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.

En el último inciso de la fracción XV se determina que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, con certificado de inafectabilidad, no podrá ser afectada aún cuando rebase los límites señalados en los incisos anteriores, si ello es debido a obras efectuadas por sus dueños o poseedores para mejorar la calidad de sus tierras. (75)

##### 5.- La Unidad de Dotación.

La superficie o unidad de dotación no deberá ser menor de diez hectáreas de terrenos de riego o hume-

---

(75) Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 339 y 340.

11-0030013

dad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras - clases de tierras.

La explotación de la unidad de dotación podrá ser agrícola, ganadera o forestal. Se forman unidades de dotación o parcelas cuando con los terrenos dotados por su calidad pueden constituirse unidades de explotación que garanticen económicamente la subsistencia de los ejidatarios, pues de lo contrario se adscriben al uso colectivo bien sea un aprovechamiento ganaderos o forestales.

Las unidades de dotación o parcelas participan de la naturaleza jurídica del ejido de ser inembargables, imprescriptibles, inalienables e intrasmisibles, de suerte que cualquier venta o posesión de extraños sobre las mismas, no surte ningún efecto jurídico, ni altera el régimen ejidal a que están sujetos. El disfrute de las unidades de dotación o parcelas, depende de cual de los dos casos se trate; si son parcelas el disfrute es individual por tratarse de una porción de terreno de uso agrícola, determinada por colindancias concretas, amparada por certificado de derechos agrarios. Si se trata de unidades de dotación, el disfrute es colectivo y las tareas de trabajo por tanto son colectivas, los derechos se garantizan con certificados de derechos agrarios. La explotación ganadera y forestal siempre se ha referido a unidades de dotación, ya que la Ley dispone que estas explotaciones se hagan bajo el régimen colectivo y en consecuencia, en estos ejidos se establecerán solamente unidades de dotación.

---

(76) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 407 y 408.

En los ejidos de explotación colectiva, el ejidatario carece de parcela ejidal; pero conserva su derecho sobre la unidad de dotación con arreglo al cual se han de repartirse los productos del ejido. (77)

Para los ejidos ganaderos la unidad de dotación "no será menor de la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes...".

En los ejidos forestales, la unidad de dotación "se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales". (78)

## 6.- La Restitución de Tierras.

### a) Historia de la acción y su procedimiento.

En la época colonial aparece en América el término restitución, en la Novísima Recopilación de Indias, se ordena que se restituyan los bienes que fueron despojados, también declaraba nulas e insubsistentes y opuestas al pensamiento real, las adjudicaciones a la Corona o a particulares de cualquier condición que sean y transaccio

---

(77) Ibarrola, Antonio de Op. Cit. p. 359

(78) Ibidem. pp. 358 y 359

nes que se hubieren hecho en el año de 1737 gozaban o disfrutaban los pueblos; y se establece que sean reintegrados desde luego... (79)

En la época independiente con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 cuyos lineamientos se incorporaron al artículo 27 de la Constitución de 1857 y que quedó vigente hasta la Constitución de 1917, las comunidades fueron privadas de capacidad jurídica para adquirir administrar o defender sus bienes comunales, por diversas disposiciones y a fin de evitar el libre denunciobre bienes comunales, se ordenó que dichos bienes fueran adjudicados y titulados en forma individual a los comuneros en la superficie que venía posyendo, pues la comunidad como persona colectiva no tenía existencia ni personalidad legal.

En algunos casos las tierras de las comunidades quedaron, como propiedad particular, en poder de los que fueron integrantes de las comunidades y de sus sucesores y que en muchos casos tales adjudicaciones fueron legalmente titulados con apego a las leyes vigentes de aquella época; para estos casos fue redactada la excepción del último párrafo del inciso VIII del artículo 27 constitucional.

Procede la restitución cuando las tierras comu-

---

(79) Chávez Padrón, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Edit. Porrúa, p. 122.

nales fueron adjudicadas a personas no comuneras en con--  
travención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de --  
1856 y demás leyes relativas; cuando dichas tierras se in--  
vadieron y ocuparon ilegalmente mediante concesiones, com--  
posiciones o ventas que efectuó la Secretaría de Fomento,  
Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el lo.  
de diciembre de 1876; cuando las tierras comunales se in--  
vadieron y ocuparon ilegalmente por diligencias de apeo,--  
deslinde, transacciones, enajenaciones o remates, que --  
efectuaron compañías, jueces, autoridades estatales y fede--  
rales desde el lo. de diciembre de 1876, o sea cuando ini--  
ció sus efectos la Ley de 31 de mayo de 1875 que creó las  
compañías deslindadoras. Los anteriores casos están pre--  
vistas en la fracción VIII del artículo 27 constitucional  
en donde se declararon afectados de nulidad todos esos --  
actos. (80)

La Constitución de 1857, el Derecho Individual--  
que garantizó la propiedad particular, hacían que las co--  
munidades agrarias intentaran inútilmente durante su vi--  
gencia, recuperar sus bienes ante los tribunales del fue--  
ro común ejercitando la acción reivindicatoria del dere--  
cho civil y debido a su falta de personalidad y capacidad  
jurídica sustantiva y adjetiva, los tribunales no podían--  
dar trámite favorable a sus demandas ni sentenciar acce--  
diendo a sus peticiones. Por lo anterior los sentimientos  
populares desembocaron en el nacimiento del Derecho So--  
cial y como ejemplo tenemos el Plan de Ayala en el que el

---

(80) Chávez Padrón, Op. cit., pp. 127 a 131.

b) Procedencia de la Acción Restitutoria.

Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, aguas o bosques, por cualquiera de los actos a que hace referencia el artículo 27 constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

I. Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y

II. Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

a) Enajenaciones hechas por jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

c) Diligencias de Apeo o Deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período comprendido desde el 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por los cuales se hayan invadido u

ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

### Bienes Inafectables por Restitución.

Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

I. Las tierras y aguas titulados en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856.

II. Hasta cincuenta hectáreas de tierras siempre que hayan sido poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud.

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que los utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva.

IV. Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

Supuestos de la Acción Restitutoria.— Por lo anterior se puede colegir cuáles son los supuestos de la ac

ción restitutoria; para que proceda se requiere:

a) La existencia de un núcleo de población comunera.

b) Que sea propietario, con títulos de tierras y/o aguas.

c) Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y forma del despojo).

d) Por cualquiera de los actos ilegales pormenorizados por la fracción VIII del artículo 27 constitucional; y

e) No encontrarse en los casos de excepción señalados por la fracción constitucional citada. (83)

La Doble Vía Ejidal: Solicitud y notificación.

La solicitud y la notificación en el procedimiento restitutorio quedan comprendidas dentro de la llamada doble vía ejidal, ya que son etapas procesales que sirven indistintamente a las vías restitutorias y dotatorias. La demanda en materia agraria se denomina solicitud, se presenta ante el Gobernador de la Entidad correspondiente, y tiene dos requisitos no indispensables, el primero, ser por escrito, que puede subsanarse instaurándose de oficio el procedimiento, y el segundo, expresar la in-

---

(83) Chávez Padrón, Op. cit. p. 134.

tención de promover la restitución; puede asimismo resolverse cuando exista duda, tramitándose el expediente por la vía dotatoria; esto obedece al estado cultural de los campesinos que es de lamentable atraso y a su situación económica que les impide, la mayoría de las veces, solicitar los servicios de abogados o de otras personas capaces de patrocinarlos.

Se sigue de oficio el procedimiento dotatorio por si la restitución se declara improcedente; esta situación especial en el procedimiento agrario, es lo que se llama la doble vía ejidal; por ello la misma solicitud y notificación, sirven para ambas instancias. En caso de que se declare que los títulos fundatorios de la restitución, son auténticos, se suspenden los trámites de la dotación y continúan únicamente los de restitución; pero si sucede lo contrario, se suspende la restitución para continuar exclusivamente la dotación. (84)

La intervención de los Gobernadores en los procedimientos de restitución y dotación se debe al respeto a la soberanía de los Estados derivada del régimen federal del país, pero ha sido también una de las principales causas de la lentitud con que se desarrolla la Reforma Agraria. Hubo épocas en que ciertos gobernadores no daban curso a las solicitudes de dotación de tierras para

---

(84) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 134 y 135.

favorecer determinados intereses. Para eludir este escollo sugirió Mendieta y Núñez, que los interesados presentasen directamente la solicitud al gobernador respectivo y la copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa correspondiente. Así se establece en la Ley Federal de Reforma Agraria.

De la solicitud se corre traslado mediante la publicación de la demanda agraria. El gobernador ordena que se realice dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a su recepción, en la Gaceta Oficial del Estado correspondiente, la cual surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento. El Gobernador turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días y en ese lapso expedirá el nombramiento de los integrantes del Comité Particular Ejecutivo electos por el núcleo de población.

Si el Ejecutivo Local no realiza estos actos, la Comisión Agraria Mixta iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada, hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad que surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico oficial, y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

La publicación de la solicitud en el Diario Oficial del Estado o la publicación que haga la Comisión Agraria Mixta correspondiente, surte efectos, contra to-

dos los posibles afectados, en un radio de siete kilóme-  
tros a partir del núcleo de población solicitante y ade-  
más se notifica a los propietarios que pueden resultar --  
afectados, siendo suficiente para considerar legal la no-  
tificación que se reciba en la finca respectiva.

Si la solicitud es de dotación y antes de que--  
se dicte resolución presidencial se pide restitución, el  
expediente continuará tramitándose por la doble vía, dota  
toria y restitutoria. En este caso, se hará nueva notifi-  
cación a los presuntos afectados.

A partir de este momento, consolidadas las noti-  
ficaciones, la tramitación continuará por el procedimien-  
to restitutorio. (85)

#### Pruebas y Estudio de Autenticidad de los Títulos.

Los propietarios afectados y los solicitantes --  
pueden presentar pruebas y alegatos desde que empieza la-  
tramitación del expediente hasta antes de la resolución --  
provisional.

En un plazo de cuarenta y cinco días contados --  
desde la publicación de la solicitud, los habitantes del-  
núcleo de población solicitante procederán a presentar a-

---

(85) Chávez Padrón, Martha Op. cit. pp. 135-136.

la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma del despojo de las tierras y los presuntos afectados, aquellos documentos en que funden sus derechos.

Si la solicitud enumera los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, además de la publicación se notificará por oficio a los presuntos afectados.

Cuando la solicitud no enumera los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, la Comisión Agraria Mixta hará de oficio la investigación que corresponda; una vez que se identifiquen los predios, notificará por oficio a los presuntos afectados, y el plazo de cuarenta y cinco días comenzará a contarse a partir de tal notificación.

Como la acción restitutoria es diferente en sus supuestos de la dotatoria, es innegable el procedimiento específico de cada acción se inicie desahogándose el expediente en forma distinta; por tanto, si el supuesto de la acción restitutoria es la existencia de un poblado propietario de tierras, pero desposeído de ellas por actos declarados anulables, es lógico que el procedimiento específico se inicie por el estudio de los títulos para decidir si son auténticos y válidos para el caso, y la fecha y forma del despojo, antes de continuar adelante con el procedimiento.

La Comisión Agraria Mixta enviará desde luego a la Secretaría de la Reforma Agraria, los títulos y documen

tos para que estudie su autenticidad, dentro de un plazo - perentorio de treinta días y haga el dictamen paleográfico correspondiente, a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos, sección de Paleografía. La Secretaría devolverá de inmediato a la Comisión los títulos y documentos con el - dictamen paleográfico y la opinión que acerca de la autenticidad formule, e iniciará el procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población solicitante. (86)

Etapa de mucha responsabilidad es ésta para la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que del estudio de - los documentos puede llegarse a dos conclusiones: a) Si - los títulos del poblado no son auténticos y no aparece comprobada la fecha y forma del despojo, no procederá la restitución debiendo por tanto suspenderse este procedimiento y continuarse de oficio por la vía dotatoria; b) Si los tí - tulos resultan auténticos y comprobada la fecha y forma - del despojo, la restitución será procedente y deberá sus- - penderse la tramitación dotatoria. (87)

Planificación, Censo, Informe; Dictamen de la -  
Comisión Agraria Mixta.

Quando en los bienes reclamados en la restitución no se han constituido ejidos o nuevos centros de po-

---

(86) Mendieta y Núñez. El Problema Agrario en México. p. 465.

(87) Chávez Padrón, Martha. OP. cit. pp. 136 y 137.

blación agrícola, la Comisión Agraria Mixta realizará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que reciba el dictamen paleográfico, los siguientes trabajos:

I. Identificación de los linderos y del terreno cuya restitución se solicita y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables a que se refiere la ley.

II. Formación del Censo Agrario correspondiente. La Junta Censal, en este caso, se constituirá con los representantes de la Comisión Agraria Mixta y del núcleo de población solicitante; y

III. Informe escrito que explique los datos a que se refieren los incisos anteriores, con un capítulo especial destinado a precisar la extensión y la clase de los bienes que por restitución se reclamen y, en su caso, indicará las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola (88)

Los trabajos técnicos informativos que son el censo, la planificación y el informe son desahogados por la Comisión Agraria Mixta en el término de sesenta días contados a partir de la fecha en que esta reciba el dictamen paleográfico. Para efectuar el censo se nombra un representante de la Comisión Agraria Mixta y uno del núcleo

---

(88) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. pp. 465 y 466.

de población solicitante, quienes juntos integrarán, instalarán y clausurarán a su tiempo, la Junta Censal. La Junta Censal recorre casa por casa inscribiendo en el censo a todos los residentes en el poblado, y, al final, se ponen de acuerdo en lo que respecta a la capacidad individual, sobre la cantidad de individuos considerados con derecho agrario, debiendo firmarse el Acta de Clausura de la Junta Censal. El censo se levanta teniendo en cuenta la capacidad individual por la posibilidad que posteriormente proceda la dotación complementaria.

El censo incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, etc. y las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean.

Se elabora el plano de las tierras solicitadas en restitución, dentro del cual deben aparecer el terreno cuya restitución se solicita, las propiedades inafectables, todos los predios enclavados dentro del radio legal de afectación de siete kilómetros, propiedades inafectables, lo mismo que las tierras afectables, y sus calidades. (89)

Para completar el plano, la Comisión Agraria -

---

(89) Chávez Padrón Martha. Op. cit. pp. 137 y 138.

Mixta recaba datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario, extensión y calidad de las tierras planificadas, cultivos principales, producción media; condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Extensión, condiciones catastrales y fiscales de las fincas afectables comprobadas con los certificados correspondientes del Registro Público de la Propiedad. (90)

El Plano deberá ir acompañado de las actas de conformidad de linderos que se levanten entre el poblado peticionario y todos los colindantes, pues en el caso de no haber conformidad y presentarse una disputa por linderos, la instancia deberá continuarse por esta vía; también dentro del plano se señalarán las superficies que son ejidales porque estas no son susceptibles de restitución.

Con el censo y los datos de planificación, la persona comisionada para el desahogo de los trabajos técnico-informativos, deberá rendir su informe.

A los cinco días de terminada toda la documentación, la Comisión Agraria Mixta deberá elaborar su dictamen. En dicho informe considerará si procede o no la restitución.

Quando las tierras laborables restituidas no sean suficientes para todos los individuos con derechos,

---

(90) Luna Arroyo Antonio. Op. cit. p. 342.

obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación. Este expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta.

Si dentro del plazo señalado la Comisión Agraria Mixta no emitiere dictamen, el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, podrá recoger el expediente para que continúe su trámite. (91)

#### Mandamiento del Gobernador, Publicación y Ejecución.

A los diez días de recibir un expediente, el Gobernador de la Entidad deberá emitir su mandamiento y ordenar su publicación en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa en cuyas tierras se ubique la restitución; el Mandamiento deberá contener las superficies y linderos de los terrenos restituidos y las consideraciones relativas a su publicación y ejecución.

Quando el Ejecutivo Local dicte su mandamiento, enviará el expediente al delegado agrario para que éste le dé el curso que corresponda. Si el mandamiento es favo

---

(91) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 138-139.

rable a los solicitantes y hay ejecución provisional del Mandamiento, deberán levantarse actas de posesión y deslinde por el representante del Ejecutivo Local y el Plano de Ejecución lo firmará el Gobernador, si se restituye con tierras de riego, expresará también la cantidad de aguas que a éstos corresponda.

Quando al darse una posesión derivada del mandamiento de un gobernador, haya dentro de los terrenos concedidos cosechas pendientes de levantar, se fijará a sus propietarios el plazo necesario para recogerlas, para los terrenos de agostadero se dará treinta días. En cuanto a los terrenos de monte en explotación, la posesión será inmediata, pero se concederá el plazo necesario para extraer los productos forestales ya elaborados que se encuentren dentro de la superficie concedida.

Los afectados con aprovechamiento de aguas por virtud de la Ley Agraria, tendrán derecho a que durante la diligencia posesoria se les señalen los plazos necesarios para conservar el uso de las aguas que en la fecha de posesión utilicen en el riego de cultivos pendientes de cosechar.

Segunda Instancia. Revisión y Complementación del Expediente, Resumen y Opinión del Delegado Agrario.

En el momento en que la Comisión Agraria Mixta envía el expediente al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, es cuando se inicia la Segunda Instancia.

El Delegado debe revisar el expediente para decidir si se encuentra suficientemente desahogado, o si a su juicio existen partes que deben complementarse, en cuyo caso deberá ordenar el desahogo de trabajos complementarios; estos trabajos pueden ser el censo que se refiere al factor hombre, o el plano que se refiere al factor tierra o a otro cualquiera en que se tenga alguna duda. Una vez que se han desahogado los trabajos complementarios, el Delegado deberán rendir un informe de su procedimiento, con su opinión, señalando si opina favorable o desfavorablemente a la acción intentada, o ratificar, modificar, o revocar el mandamiento del Gobernador y remitir con dicho informe, el expediente a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que lo revisará en un plazo de 15 días. (92)

#### Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Un consejero ponente hace estudio del expediente, analizando todas las actuaciones en el mismo y formulando sus consideraciones legales y posteriormente, en pleno, el Cuerpo Consultivo Agrario emite su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la acción restitutoria, lo cual se hará en un plazo de sesenta días. La resolución presidencial deberá versar sobre los puntos resolutivos expresados en el dictamen.

---

(92) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 140 y 141.

Resolución Presidencial, Su Publicación,  
Inscripciones y Ejecución.

La Secretaría de la Reforma Agraria, por medio de su Dirección General de Derechos Agrarios, formula los proyectos de Resolución Presidencial y Plano, los cuales serán revisados y aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario; posteriormente el proyecto de resolución presidencial será sometido a la consideración y firma en su caso, del Presidente de la República, para que se convierta en Resolución Presidencial Definitiva. Las resoluciones contendrán todos los datos en sus resultandos, la fundamentación legal en sus considerandos, pormenorizando aquellos datos que se refieren a las personas beneficiadas, destino de la tierra y nombre de las personas afectadas, sus fincas y superficies afectadas, conteniendo referencia a su publicación y ejecución.

La Resolución Presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el de la o las Entidades Federativas donde se encuentren las tierras restituidas.

Además se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

El expediente de ejecución se integrará desde las notificaciones para el acto de ejecución, hasta los actos de posesión, de apeo y deslinde y el plano correspondiente que se basará en el Plano de proyecto aprobado.

### Comunidades que adoptan el Régimen Comunal.

Los núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal al celebrar Asamblea General. Este cambio operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República.

Esta incorporación puede tramitarse en dos momentos: a) Al mismo tiempo que se tramita el expediente de restitución y así resolverse en la misma resolución presidencial de restitución, que las tierras restituidas queden incorporadas al régimen ejidal; b) Después de la Resolución, tramitar el expediente y obtener una resolución presidencial que acceda a dicha incorporación. (93)

### 7.- Dotación de Tierras y Aguas.

#### Historia de la Acción y su Procedimiento.

La dotación de tierras es una institución jurídica que tiene en el Derecho Agrario Mexicano, antecedentes remotos, pues los aztecas, en general, todos los grupos indígenas en la época precolonial, obtuvieron tierras en dotación desde el momento que se asentaron definitivamente en una región determinada y con estas tierras se constituyeron los calpulli o barrios que eran pequeños núcleos de población agrícola.

---

(93) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 141 y 142.

Mas tarde, durante la época colonial, los Reyes Españoles en varias cédulas ordenaron, desde un principio y a lo largo de esa época, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos siempre que las necesitaran. Bajo el Virreinato español, la dotación de tierras fue, por tanto, una institución jurídica permanente, aunque la realidad fue otra, lo cual quiere decir que las leyes no se cumplieron en perjuicio del aborigen. A partir de la Independencia de México, la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revivida por la legislación revolucionaria en la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917. (94)

La exposición de motivos de la Ley del 6 de enero de 1915, concretó lo que sería la dotación señalando que "no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

En su artículo Tercero establecía "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarles o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del -

---

(94) Mendieta y Núñez. Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa. p. 437.

terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

Al incluirse los preceptos de esta Ley en la Constitución de la República de 1917 se estableció "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..."

El párrafo Tercero del artículo 27 en forma más compendiada establecía "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 ellos tomándolo de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Desde la Ley del 6 de enero de 1915, a la fecha, todas las leyes agrarias se han ocupado de esta acción y su procedimiento, pues resultó que en mayor parte vino a resolver la primera etapa de la Reforma Agraria, que es el reparto de las tierras.

La Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920 señaló el procedimiento a seguir para una dotación: se iniciaba con una solicitud, que la primera autoridad política remitía a la Comisión Local Agraria, añadiendo los datos de la categoría política del poblado peticionario, un censo, un informe del Ayuntamiento respecto a las fincas susceptibles de afectación; la Comisión Local levantaba de oficio los datos topográficos y sociales del poblado y formulaban conclusiones, todo lo cual remitía a la Comisión Nacional Agraria la que dictaminaba; con lo anterior el Presidente de la República fallaba en definitiva; y la Comisión Nacional comunicaba el fallo a la Local a efecto de que se procediera a entregar definitivamente las tierras dotadas a los pueblos favorecidos. (95)

El Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922 repitió esas disposiciones. Hay un cambio en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, ya que se trata de configurar el procedimiento dotatorio acatando las formalidades esenciales del procedimiento a que hace mención el artículo 14 constitucional, a fin de disminuir la cantidad de amparos interpuestos por defecto del procedimiento agrario. Esta ley y el primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934 incluyeron un capítulo específico para el procedimiento de dotación de tierras; el que continuó en el Código Agrario de-

---

(95) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 145-148.

1942 y en la Ley Federal de Reforma Agraria vigente. (96)

#### CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS Y GRUPOS DE POBLACION.

Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no los 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.

Carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas:

I. Las Capitales de la República y de los Estados.

II.- Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

III.- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

---

(96) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 148.

IV. Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales.

Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.

II. Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.

III. Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.

IV. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V. No poseer un capital individual en la Industria o en el Comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos.

VI. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana o amapola.

Los alumnos de las escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional, que terminen sus estudios, tienen derecho a ser incluidos entre los campesinos capacitados en los censos de su población y de recibir unidades de dotación disponibles en otros ejidos, también tienen derecho a concurrir entre los capacitados los peones o trabajadores de las haciendas.

#### Bienes Afectables.

Serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal, todas las fincas cuyos linderos sean tocadas por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. Las propiedades de la federación, de los Estados o de los Municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o crear nuevos centros de población.

#### BIENES INAFECTABLES POR DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las siguientes superficies:

I. Cien hectáreas de riego o humedad de primera o las que resulten de acuerdo con sus equivalencias.

II. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedica-

das al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida --  
fluvial o por bombeo.

III. Hasta trescientas hectáreas en explota--  
ción, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de --  
azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina,  
vainilla, cacao o árboles frutales.

IV. La superficie que no exceda de la necesar--  
ia para mantener hasta quinientas cabezas de ganado ma--  
yor o su equivalencia de ganado menor.

También son inafectables.

a) Las superficies de propiedad nacional suje--  
tos a proceso de reforestación.

b) Los parques nacionales y las zonas protec--  
toras.

c) Las extensiones que se requieren para los--  
campos de investigación y experimentación de los institu--  
tos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agro--  
pecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficia--  
les.

d) Los cauces de las corrientes, los vasos y--  
las zonas federales, propiedad de la Nación.

La superficie que deba considerarse como ina--  
fectable, se determinará computando una hectárea de riego,  
por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena cali--

dad, y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Supuestos de la Acción Dotatoria.

Procederá la acción dotatoria cuando haya:

- a) Un núcleo de población, integrado de veinte individuos con capacidad agraria individual cada uno de ellos.
- b) Que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de dotación.
- c) Que no carezca de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas.
- d) Que no tenga tierras o no las tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades.

Doble Vía Ejidal: Solicitud y Notificaciones.

Las disposiciones sobre solicitud y notificación examinadas en la restitución sirven para ambas instancias por ser la doble vía ejidal.

Si la solicitud dotatoria ofreciere dudas respecto a la acción intentada, de todos modos de oficio seguirá el trámite por esta vía. La solicitud puede presentarse a petición de parte o darse presentada de oficio. -

La publicación de oficio de la solicitud en la Gaceta Oficial del Estado correspondiente, además de los efectos de notificación tiene efectos especiales ya que suspende el movimiento de transmisión y fraccionamiento de predios considerados afectables dentro del radio legal al sancionarlos como nulos.

El gobernador dentro del plazo de cuarenta y ocho horas debe publicar la solicitud en la Gaceta Oficial, si no lo hace, la Comisión Agraria Mixta la publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, la que surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico oficial y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Trabajos Técnico-Informativos: Censo, Planificación, Informes, Pruebas y Alegatos.

Una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación los trabajos técnicos informativos para integrar el expediente, que serán los siguientes:

a) Elección de un Comité Particular Ejecutivo agrario que representa al núcleo de población solicitante durante el procedimiento hasta que se nombre el primer Comisariado Ejidal. El Comité Particular Ejecutivo, está integrado por un presidente, un secretario y un vocal y los elige la Asamblea General del núcleo.

b) Integración de una Junta Censal que levantará y calificará el censo. El Comité Particular Ejecutivo nombrará su representante ante la Junta Censal; el representante de la Comisión Agraria Mixta quien será el director de los trabajos. Con los dos representantes indicados se integra la Junta Censal que levantará una acta de instalación. Se formula un censo donde se incluyen el total de familias que residen en el poblado, con todos los datos relativos a la capacidad individual en materia agraria, y la junta censal opina sobre a quienes considera con derechos agrarios de acuerdo a la ley, el resultado se anota al final del censo, y también al igual que todas las observaciones que hagan los representantes al censo. Al hacer el censo agrario, del núcleo de población, también se hace un recuento pecuario del ganado menor y mayor que el poblado posee.

Las Comisiones Agrarias Mixtas o las Delegaciones Agrarias ordenarán, al efectuarse los trabajos relativos al censo y planificación que se incluyan todos los núcleos de población de una región, a fin de que se recaben los datos relativos a los poblados que hayan solicitado ejidos, y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos de población que existen dentro de ella y no hayan presentado solicitud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio de los expedientes.

c) Deberá levantarse un plano informativo de todo el radio legal de afectación de siete kilómetros a la redonda a partir del lugar más densamente poblado del-

núcleo peticionario, plano en donde se señala la zona ocupada por el caserío del poblado solicitante, la superficie que ocupan los ejidos definitivos o provisionales, los terrenos de comunidad, propiedades inafectables, fincas afectables y dentro de éstas, la superficie que se proyecte afectar y cómo se propone distribuir.

d) Deberá adjuntarse un informe complementario del comisionado en el que se detallen los predios, ejidos, etc., que se localicen en el plano, nombres de los predios, nombre de los propietarios, superficies del predio, calidad de las tierras de cada uno; examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañando los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales, y la especificación y análisis en su caso, si las fincas son pequeñas propiedades o producto de un fraccionamiento, y se proceda en consecuencia.

e) Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se terminen los trabajos censales, pueden presentarse ante la Comisión Agraria Mixta las pruebas documentales que se consideren pertinentes para hacer observaciones al censo, que podrán ser formulados tanto por solicitantes como por presuntos afectados; si las observaciones resultan fundadas, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos del censo dentro de los diez días siguientes.

Los propietarios presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, ex-

poniéndolo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquellos rindan su dictamen al Ejecutivo Local. (97)

#### Dictamen de la Comisión Agraria Mixta.

Teniendo en cuenta el censo, la planificación, el informe, las pruebas y alegatos rendidos por los presuntos afectados, la Comisión Agraria Mixta procederá de la siguiente forma:

a) Si en la primera instancia se planteó el problema relativo a nulidad o invalidez o fraccionamiento de una propiedad, antes de emitir su dictamen la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría de la Reforma Agraria para que, conforme al procedimiento respectivo, resuelva lo pertinente.

b) A los quince días de que quede integrado el expediente, deberá emitir dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada como dice la Ley, sino además sobre el número de capacitados, fincas y propietarios que se propone afectar superficies y calidades, fundamentos legales, etc. Este dictamen sólo tiene el efecto de un consejo legal al Gobernador.

---

(97) Chávez Padrón Martha Op. Cit. 150-154

Una vez formulado el dictamen, se remitirá -- al Ejecutivo Local, dando aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Quando dicte el Ejecutivo Local mandamiento, -- sin que haya habido dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria recogerá el expediente y, en caso -- necesario, recabará los datos que falten y practicará las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días.

#### Mandamiento Provisional: Su Ejecución y Publicación.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta somete -- su dictamen a consideración del Ejecutivo Local, éste dic -- tará su mandamiento dentro de un plazo que no excederá de quince días; si al Ejecutivo Local no dicta su mandamiento dentro del término legal, se considerará como si lo hu -- biese emitido en sentido negativo y la Comisión Agraria -- Mixta deberá recoger el expediente dentro de los tres -- días siguientes y remitirlo a la Secretaría de la Reforma Agraria. En las disposiciones comunes a restitución y do -- tación dispone que los mandamientos provisionales señalen la extensión total y clase de tierras concedidas, la dis -- tribución de la afectación entre las fincas que hayan de -- soportarla, las unidades de dotación que se constituyan, -- el número de individuos beneficiados y aquellos cuyos de -- rechos se dejan a salvo, por tanto, se establecen los re -- quisitos que deberán contener los mandamientos provisiona -- les.

Una vez dictado el mandamiento provisional, --

el Gobernador del Estado, devolverá los autos a la Comisión Local Agraria Mixta para su ejecución dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su expedición.

Si el mandamiento es negativo la ejecución - consiste en notificarla y publicarla.

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará de inmediato un representante que se encarga de convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a fin de que concurren a la diligencia de posesión y se procederá al deslinde de los terrenos concedidos en dotación. Si al otorgarse una posesión provisional existen dentro de los terrenos cosechas, productos forestales o ganados pendientes de recoger se les notificará qué plazo tienen para recogerlas, mediante una publicación en los tableros de avisos de las oficinas municipales. Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento, y remitirá dicho documento para su publicación en el Periódico Oficial de las Entidades Federativas en donde se encuentren ubicadas las tierras o aguas afectadas.

#### Trabajos Complementarios. Alegatos, Resumen y Opinión.

El Delegado Agrario en la Entidad Federativa correspondiente, recibirá el expediente que le tuma la-

Comisión Agraria Mixta, iniciándose en ese momento la segunda instancia, ya que el Delegado Agrario es el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria. A partir de este momento procesal se contarán treinta días para recibirse los alegatos y las pruebas en segunda instancia. El Delegado Agrario revisa el expediente y, si es necesario a su juicio o a petición de parte, ordenará el desahogo de trabajos complementarios. Posteriormente, con todos los datos y documentos recabados rendirá un resumen del caso y, con su opinión, lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de un plazo de treinta días; en dichos documentos opinará respecto a la procedencia o improcedencia de la acción y la ratificación, revocación o modificación del mandamiento provisional. Una vez integrado el expediente, el Delegado Agrario deberá remitirlo a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente por parte del Delegado, lo revisará y dentro del plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario el cual como órgano consejero del Presidente de la República, dentro de un plazo de sesenta días analizará el expediente. Si el Delegado no lo hizo y es necesario o hay promoción de parte solicitándolo, el Cuerpo Consultivo Agrario puede disponer que antes de la emisión de su dictamen, se desahoguen por el Delegado Agrario los trabajos complementarios que resulten indispensables.

Considerándose que el expediente ha terminado su tramitación, un consejero ponente formula el estudio - del mismo y el Cuerpo Consultivo en pleno decide el sentido del dictamen que debe emitir.

La Dirección General de Derechos Agrarios, de la Secretaría de la Reforma Agraria, formulará, fundándose en los puntos del dictamen, los proyectos de resolución presidencial y plano-proyecto, que también deberán - ser aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario.

#### Resolución Presidencial Definitiva.

El proyecto de resolución presidencial se eleva a la consideración, y en su caso a firma, del C. Presidente de la República. Las resoluciones presidenciales - contendrán: los resultandos y considerandos, en que se - informen y funden, datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren detectado en la tramitación del expediente. Los puntos resolutivos, que fijarán con precisión, las tierras y aguas, que en su caso se concedan, y la cantidad con que cada una de las fincas contribuya, - nombres y número de individuos dotados, tanto de los beneficiados como de los que se les dejen sus derechos a salvo, las unidades de dotación que se constituyan, las superficies para usos colectivos, los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, providencias sobre su publicación e inscripción en el Registro Público.

Las resoluciones presidenciales, los planos y las listas de los beneficiarios, se remitirán a las delegaciones agrarias correspondientes, para su ejecución y publicación en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades federativas correspondientes y se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, así como en el Registro Público de la Propiedad respectivo.

Si la resolución presidencial dotatoria es negativa, la simple notificación, bastará para su ejecución, pero si es positiva, la Dirección General de Derechos Agrarios, remitirá a la Delegación Agraria correspondiente una orden de ejecución, con copias de la Resolución definitiva y planos, a fin de que se ejecute dicha resolución.

La Ejecución de las resoluciones presidenciales que concedan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, comprenderá:

I. La notificación a las autoridades del ejido;

II. La notificación a los propietarios afectados y colindantes de la dotación que la hayan objetado inicialmente, con anticipación no menor de tres días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde, por medio de oficios dirigidos a los dueños de las fincas, sin que la ausencia de los dueños impida o retarde la realización del acto posesorio;

III. El envío de copias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación;

IV. El acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de los plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos de agostadero;

V. La determinación y localización:

a) De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos; b) de las tierras laborables; c) de la parcela escolar; d) de la unidad agrícola industrial de la mujer; e) de las zonas de urbanización.

VI. La determinación de los volúmenes de agua que se hayan concedido, en caso de tratarse de terrenos de riego;

VII. El fraccionamiento de las tierras laborables que de conformidad con la ley deban ser objeto de adjudicación individual; la unidad de dotación será de la extensión y calidad que determinen las resoluciones presidenciales respectivas y las leyes vigentes, en la fecha en que aquellas se dictaron;

VIII. Cuando se haya adoptado la forma de explotación colectiva de las tierras laborables, se expedi-

rán certificados de derechos agrarios, para garantizar plenamente derechos individuales de los ejidatarios; y

IX. Mientras se efectúa el reparto definitivo de las tierras de cultivo, cuando éste debe operarse, se expedirán también certificados de Derechos Agrarios, que garanticen la posesión y disfrute de las superficies que hayan correspondido a cada ejidatario...; no se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley.

Las resoluciones de dotación se tendrán por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido. Este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde correspondiente, en la que firmarán y pondrán su huella digital los miembros del comisariado.

En todo caso deberá también levantarse plano de ejecución, y de no haber inconformidad de los núcleos agrarios, deberá tenerse por aprobado.

La ejecución debe realizarse de conformidad con el plano proyecto aprobado y, en el expediente de ejecución se deben especificar todos los incidentes que se tuvieron para la ejecución presidencial parcial, totalmente o en términos hábiles, para que estas circunstancias sean consideradas al integrarse y aprobarse el expediente y plano de ejecución, si es que hubo inconformidad de los

núcleos agrarios, ya que según la jurisprudencia de la Suprema Corte, una vez ejecutada la resolución presidencial y aprobados el expediente y el plano de ejecución, las autoridades agrarias no pueden intentar nuevos procedimientos de ejecución o modificaciones al plano de ejecución aprobado. (98)

"Las autoridades agrarias carecen de facultades para intentar nuevos procedimientos de ejecución de una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria de ejidos, una vez cumplimentada, ya que para que tal cosa fuera factible jurídicamente, sería necesario que así lo estableciera la ley, por medio de un procedimiento especial en el que, en todo caso, se llenarían determinadas formalidades esenciales del procedimiento, como la de oír previamente en defensa a los que pudieran resentir algún perjuicio con el nuevo procedimiento de ejecución que se intentara; y es sabido que ni la Constitución Federal, ni el Código Agrario o Ley especial alguna autorizan ese procedimiento después que ha sido ejecutada la resolución presidencial dotatoria o ampliatoria correspondiente". (99)

#### La Dotación de Ejido Ganadero.

La constitución de ejido ganadero, sigue un procedimiento idéntico al de la dotación agrícola, con

---

(98) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 157-160.

(99) Lemus García, Raúl. Jurisprudencia Agraria. Editorial LIMSA. México 1976. pp. 80 y 81.

salvedad de que la unidad de dotación ganadera no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y de los aguajes.

#### La Dotación de Aguas.

Las solicitudes de dotación de aguas se presentarán directamente ante los Ejecutivos Locales, y la tramitación de los expedientes respectivos se sujetará a lo prevenido para los de dotación de tierras, en lo que fuera aplicable.

La tramitación de los expedientes de dotación o restitución de aguas se seguirá de acuerdo con lo que la ley establece para las dotaciones y restituciones de tierras con las modalidades que a aquellos les son propios.

La dotación de aguas es una institución del Derecho Agrario Mexicano que data de la época colonial. Durante esa época los Reyes de España, fundándose en su propiedad sobre las tierras de Indias o como supremas autoridades del Estado Español, dictaron disposiciones sobre la materia, especialmente para sus colonias.

En la actualidad en la Ley Agraria, al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras.

Son afectables con fines dotatorios las aguas

de propiedad nacional y las de propiedad privada. (100)

El procedimiento dotatorio de aguas es igual al de tierras, sólo que tiene modalidades propias del caso, y sólo se encuentran variantes en cuanto a la práctica de una inspección para obtener datos específicos, como son: la posibilidad de realizar el riego de las tierras ejidales o comunales de los solicitantes, la localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser afectados y las fuentes de éstos, el aforo en las corrientes y los diferentes aprovechamientos afectables, y los datos técnicos del sistema de riego y la fecha y la forma en que se suministran los riegos a los diferentes cultivos, etc.

Las otras variantes serían que la resolución presidencial dotatoria se refiere a dichos datos, y que la ejecución de esta resolución debe notificarse a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

#### 8. Ampliación de Ejido.

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 los de uso común que posean.

---

(100) Mendieta y Núñez. El Problema Agrario en México, pp. 440 y 478.

Igualmente el núcleo de población podrá comprar tierras de propiedad privada de la zona con recursos propios o con crédito que obtenga.

Si sólo hay predios con superficie menor a la que se requiere para dotar o ampliar tierras a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población y que sean legalmente afectables, podrán ser destinados para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación.

#### Historia de la Acción y su Procedimiento.

Por Decreto del 28 de julio de 1924 se creó la tercera acción agraria en orden cronológico, la ampliación de ejidos. La Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927, dispuso que "solo transcurridos diez años de la fecha en que por resolución presidencial haya recibido un poblado, por dotación, o restitución, tierras o aguas, podrá tramitarse un nuevo expediente agrario de dotación relativa al mismo núcleo". En la Ley que reformó la de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927, expedida el 21 de marzo de 1929, se repitió la disposición anterior.

Se fijaron las condiciones de la ampliación en el Decreto del 26 de diciembre de 1930, modificando el del 21 de marzo de 1929; que las tierras se destinen a formar nuevas parcelas, no ampliar las existentes al pasar los diez años; que en el censo no haya personas consi

deradas en otros expedientes; que las tierras dotadas anteriormente estuvieran eficientemente aprovechadas.

El Primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934, desapareció el requisito de los diez años contados a partir de la dotación para que se pudiera solicitar la ampliación, a su vez especificó que se requería un número mínimo de veinte individuos capacitados y sin parcela para que procediera la acción, así como que las tierras dotadas hubieran sido eficientemente aprovechadas; disposiciones que fueron reiteradas por el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 y el del 30 de diciembre de 1942. El 23 de junio de 1948 apareció un Decreto que fijó una interpretación de los artículos 50, 52 y 97, en relación al 232 del Código Agrario de 1942, por el cual se estableció que en caso de ampliaciones se "investigue si se explota la totalidad de las tierras de cultivo y si se aprovechan de uso común de que disfruta el núcleo, dadas en posesión por resoluciones presidenciales dictadas con anterioridad".

En la Ley de Reforma Agraria vigente establece que "los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendrán derecho a solicitar ampliación de ellos: cuando la unidad individual de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por la ley y haya tierras afectables en el radio legal; cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual; y cuando el núcleo de población tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean insuficientes las

tierras de uso común.

Supuestos de la Acción de Ampliación de Ejidos.

Para que proceda la acción ampliatoria de ejidos se requiere:

- a) Que exista un núcleo de población previamente dotado;
- b) Que explote totalmente sus tierras ejidales;
- c) Que tiene un número mayor de diez individuos con capacidad agraria individual, pero sin tierras, o que fueron insuficientemente dotadas;
- d) Que no hay parcelas vacantes en los alrededores donde acomodarlos;
- e) Y que existen tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación.

Procedimiento:

La Ley establece que tendrán capacidad para solicitar la ampliación los núcleos que tengan un número mayor de diez individuos carentes de unidad individual de dotación.

Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación, -

deben constituirse y organizarse como ejidos. Esta confusión se debe a que los autores del proyecto de ley abandonaron la terminología constitucional porque hacen una clasificación de ejidos, agrícolas, forestales, agropecuarios y ganaderos y consideraron que la denominación: nuevos centros de población agrícola que se usa en el artículo 27 de la Constitución, no comprende dichos ejidos ignorando que ya ha sido universalmente aceptado por los autores de Derechos Agrario que la palabra agrícola comprende lo mismo la agricultura propiamente dicha que la silvicultura y la cría de ganado. (104)

Los nuevos centros de población agrícola son una forma de colonización interior que de acuerdo con leyes anteriores podían emprender empresas privadas y el Gobierno.

Pero de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, la creación de nuevos centros de población agrícola, se tiene que llevar a cabo exclusivamente por el Gobierno Federal. Sin embargo, el artículo 248 dice que "se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población" lo que parece abrir la puerta a la coloniza-

---

(104) Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Segunda Edición. Edit. Porrúa, S.A. 1966. Págs. 1-2

ción privada que desde luego tendría que adoptar una forma distinta a la ejidal. (105)

#### Supuestos de la Acción:

Para que proceda la creación de un nuevo centro de población ejidal se requiere que exista un grupo de veinte o más individuos con capacidad individual agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece: "Tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques o aguas por la vía de creación de un nuevo centro de población los grupos de veinte o más individuos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo doscientos, aún cuando pertenezcan a diversos poblados. La misma Ley dispone "procederá la creación de un nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en otros ejidos".

Respecto al primer supuesto de la acción, hay dos interpretaciones, una que supone que los individuos solicitantes deben ser ejidatarios con derechos a salvo, que han acreditado su personalidad en los expedientes de restitución, dotación o ampliación y que en esas resolu-

---

(105) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. pp. 446 y 447.

ciones presidenciales se les consideró con capacidad pero se les dejaron sus derechos a salvo por no alcanzar parce la o unidad de dotación individual. Otra interpretación es la que se lleva a cabo en la práctica, en la que los individuos solicitantes se les aplica el criterio de calificar su capacidad de acuerdo con el artículo doscientos de la Ley de Reforma Agraria.

Otro supuesto de la acción es que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y que en cambio si las haya fuera del radio legal de afectación, en otras partes donde haya tierras afectables y susceptibles de abrirse al cultivo, cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes y sobre las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por la vía de dotación y ampliación y comunidades por la vía de restitución.

#### Solicitud y Publicación.

Si la resolución presidencial que recaiga en un procedimiento de dotación fuese negativa, el documento que la contenga ordenará que se inicie, el expediente de Nuevo Centro de Población, indicando que se debe consultar a los interesados por conducto de la Delegación Agraria, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en que sea posible establecer dicho centro.

Este expediente se tramita en única instancia,

se inicia de oficio y a solicitud escrita de los interesados, quienes podrán señalar el o los predios presuntamente afectables y declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión de arraigarse en él. La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes.

Si los solicitantes son vecinos de un núcleo de población con solicitud de dotación o ampliación sin resolución presidencial ni posesión provisional, deberán optar entre seguir el procedimiento para la creación de un Nuevo Centro de Población o el dotatorio directo. Manifestada la voluntad de los peticionarios, se seguirá el procedimiento por el que hubieren optado y se suspenderá el otro, la decisión que se adopte se notificará a la Comisión Agraria Mixta respectiva. Aún cuando la ley no lo exprese claramente, se refiere a un caso de doble vía ejidal entre la dotación y la acción de creación de nuevos centros de población ejidal. Dependiendo la decisión de si el núcleo peticionario está o no dentro del radio legal de afectación de siete kilómetros a la redonda. (106)

La solicitud se notificará mediante publicación en el Diario Oficial de la Entidad Federativa de donde sean los peticionarios, incluyendo la lista de éstos. Por acuerdo interno del Cuerpo Consultivo Agrario del 15-

de enero de 1965, se estimó que era aconsejable que antes que el Delegado Agrario remita la documentación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación ordene y desahogue la investigación sobre la capacidad individual y colectiva.

Si la solicitud indica los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará al Registro Público de la Propiedad correspondiente, para que éste haga las anotaciones pertinentes. Además, se publicará en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa en donde se ubique el predio o predios que se señalen como afectables. Esta cláusula agraria inscrita en el Registro Público de la Propiedad, se elaborará hasta que se hayan efectuado los trabajos técnicos informativos, el Delegado Agrario haya opinado que la propiedad en cuestión no es afectable, así mismo, la Dirección General de Nuevos Centros, entonces dicha Dirección, mediante oficio, podrá disponer que al respecto gire el Delegado el levantamiento de la cláusula agraria.

Si el procedimiento se inicia de oficio, el Delegado Agrario levantará un acta en la que conste la conformidad de los solicitantes de trasladarse al lugar donde sea posible establecer el nuevo centro de población, la conformidad, la cual se tendrá como solicitud para todos los efectos procesales establecidos en la ley.

El Delegado Agrario, además dentro de un plazo de treinta días, deberá formular un estudio previo, -

respecto de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en la entidad de que sean vecinos los peticionarios; este estudio se enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando la Dirección General de Nuevos Centros de Población haya instaurado el expediente, ordenará a la Delegación Agraria correspondiente que realice los trabajos técnico informativos sobre el grupo solicitante y expida los nombramientos correspondientes al Comité Particular Ejecutivo.

#### Localización de las Tierras.

La Dirección General de Nuevos Centros, a través de la Delegación Agraria, en un plazo de sesenta días, procederá a localizar y planificar las tierras que, por su calidad, aseguren el rendimiento suficiente para satisfacer las necesidades de los solicitantes. Se estudiará la ubicación, prefiriendo para establecer el nuevo centro los predios indicados por los solicitantes si son afectables y las tierras de la Entidad Federativa, en que reside el núcleo peticionario.

Opiniones del Gobernador y de la Comisión Agraria Mixta.

Notificaciones a los Presuntos Afectados.

Una vez que los estudios y los proyectos formulados estén en poder del Ejecutivo Local y de la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el Centro de Población, en un plazo de quince

días expresarán su opinión el Gobernador y la Comisión Agraria Mixta. Simultáneamente se notificará por oficio a los propietarios afectados que no hubiesen sido señalados en la solicitud agraria y a los campesinos interesados, para que en un plazo de cuarenta y cinco días expresen por escrito lo que a sus derechos convenga. Los solicitantes una vez localizadas las tierras que se les van a otorgar, ratifican su consentimiento para irse a radicar a ellas.

La Dirección General de Nuevos Centros con los antecedentes de las notificaciones, opiniones y alegatos, formulará su estudio y concluido el procedimiento se tuma el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario.

Los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola quedarán sujetos al régimen ejidal.

Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario emite dictamen sobre el expediente y esos puntos resolutivos, la Dirección General de Derechos Agrarios formula el proyecto de Resolución Presidencial.

Resolución Presidencial: Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para la dotación de ejidos, en cuanto a su contenido: resultandos, considerandos y puntos resolutivos, en cuanto a su publicación y

ejecución y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas.

Contiene una declaración refiriéndose a que los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola, quedarán sujetos al régimen establecido para los bienes ejidales por la Ley, tiene además la advertencia de que el beneficiado que no se presente a recibir sus tierras, ni se avenge en el nuevo centro de población durante los seis meses contados a partir de la ejecución de la resolución presidencial, perderá sus derechos ejidales. Además indicarán las resoluciones presidenciales, las dependencias del Ejecutivo Federal y del Ejecutivo Local que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, así como instalación y créditos para subsistencia de los campesinos, y a realizar obras de infraestructura económica y asistencia técnica y social necesarias para su sostén y desarrollo.

Publicación y Registro: La Resolución Presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa; además se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Ejecución: La resolución Presidencial de Creación de Nuevos Centros de Población se ejecutará de conformidad y en forma igual a las resoluciones dotatorias, con salvedad del plazo de los seis meses para que pierdan sus derechos ejidales los campesinos que no se presentan-

a recibir sus tierras, ya que en la dotación es de tres meses para recibir sus parcelas. (107).

Ampliación Complementaria al Nuevo Centro de Población Ejidal.

Si la extensión, en relación con la calidad de la tierra, no ha permitido que se constituya un Nuevo Centro de Población ejidal ya dotado con resolución presidencial y no ha podido establecerse porque las tierras no aseguran los rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes, es decir de los mismos beneficiados con la resolución presidencial, en la práctica se inicia de oficio, o a petición de parte y se tramita en única instancia con el mismo procedimiento de la creación de un nuevo centro de población agrícola, una complementación de tierras, con la salvedad que en este procedimiento se debe comprobar que las tierras son insuficientes y que no permiten el sostenimiento de los beneficiados. Se ha llamado a esta acción ampliación al nuevo centro de población ejidal, pero que en realidad se trata de una ampliación complementaria que permite la ejecución de la resolución presidencial de creación de nuevo centro de población ejidal y el establecimiento de éste; la nueva resolución presidencial es en realidad complementaria de la que crea el nuevo centro de población ejidal.

---

(107) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pp. 172-177.

Quando el nuevo centro de población ejidal ya ha sido constituido, y su resolución presidencial ejecutada, y por el resultado de su establecimiento todavía requiere de tierras para otros nuevos capacitados, en este caso debe iniciarse y tramitarse la nueva ampliación ejidal común y corriente, de dos instancias. Por tanto, se trata de dos ampliaciones diferentes, con supuestos distintos.

## CONCLUSIONES

- I. Las Instituciones Agrarias de México no surgieron en un sólo momento, sino que tienen su origen en los pueblos precolombianos, se modelan a través de las luchas del pueblo mexicano, en la colonia y en la lucha por la independencia y la Reforma; surgiendo ideales agrarios con sentido social, así como los principios rectores de un sistema agrario en la Revolución Mexicana de 1910 hasta llegar al actual artículo 27 constitucional.
  
- II. La Restitución se ha promovido poco y no ha prosperado, ya que es difícil que los pueblos acrediten la propiedad de las tierras que reclaman; lo anterior se complica ante la necesidad de acreditar la fecha y forma de despojo, por esto ha prosperado muy poco la acción restitutoria.
  
- III. Los núcleos campesinos en su inmensa mayoría han preferido ejercitar la acción dotatoria, por representar menos obstáculos para satisfacer su necesidad de tierras.
  
- IV. El procedimiento agrario de dotación es lento y a veces tiene requisitos innecesarios para sus fines, como son los relativos al informe sobre los cultivos principales, consignando su producción media y demás relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad; los datos anteriores salen sobrando, además dichos requisitos retardan el procedimiento.

- V. La Resolución Presidencial fija la unidad de dotación individual en consideración a la calidad de la tierra, ya sea ésta de riego, temporal o de agostadero.
- VI. Al no producir los resultados efectivos la colonización que se inició desde el siglo pasado, para aumentar la producción agrícola, y hacer la distribución de la población rural en la República. Por lo mismo se abandonó el sistema de colonización y se creyó convenientemente distribuirlos a través de la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal.
- VII. En la creación de Nuevos Centros de Población la solicitud se presenta ante el Delegado Agrario y en la Ley no se menciona que se le corra traslado al Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente de dicha solicitud, violando la soberanía de los Estados. En la dotación si se toma en cuenta al Gobernador, presentándose la solicitud ante ellos, y en la creación de nuevos centros de población no, aunque son una forma de dotación de tierras, fuera del radio legal de afectación.
- VIII. En la práctica es muy lento y tardado el procedimiento agrario el cual tiende a desaparecer, en virtud de que casi ya no existen tierras repartibles. Con tal razón se debe simplificar los trámites reduciendo las instancias. Solamente deberá tramitarse la resolución presidencial.

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

- Chávez Padrón Martha. El Proceso Social Agrario y Sus -  
Procedimientos. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976.
- El Derecho Agrario en México. Tercera Edición. Editorial  
Porrúa, S.A. México 1974.
  - Ley Federal de Reforma Agraria (exposición de Motivos,-  
Antecedentes, Comentarios y Correlaciones) Séptima Edi-  
ción, Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México -  
y la Ley Federal de Reforma Agraria. Décimo quinta Edi-  
ción, Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- El Sistema Agrario Constitucional, Cuarta Edición. Edi-  
torial Porrúa, S.A. México 1975.
  - Introducción al Estudio del Dererecho Agrario. Tercera-  
Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1975.
  - El Dererecho Precolonial. Tercera Edición. Editorial Po  
rrúa, S. A. México 1976.
  - El Credito Agrario en México. Segunda Edición. Editorial  
Porrúa, S.A. México 1977.
- Silva Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexi  
cana. Séptima Reimpresión. Dos Tomos. México 1973.

Stavenhagen Rodolfo. Las Clases Sociales en las Sociedades Agrarias. Décima Edición. Editorial Siglo XXI. México 1978.

Manzanilla Schaffer. Víctor. Reforma Agraria Mexicana. -- Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1977.

Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. (Sinopsis -- Histórica). Segunda Edición. México 1978.

De Ibarrola Antonio. Derecho Agrario. El Campo Base de -- la Patria. Primera Edición. Editorial Porrúa, México -- 1975.

Luna Arrollo Antonio. Derecho Agrario Mexicano, Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1975.