



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

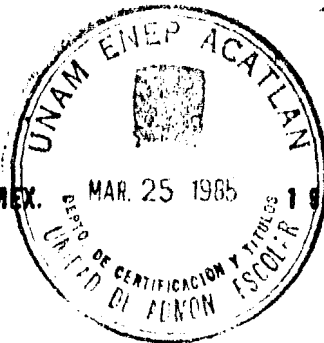
**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
" ACATLAN "**

**EVOLUCION Y ANALISIS CRITICO DE LOS  
DERECHOS AGRARIOS EN MEXICO.**

**TESIS PROFESIONAL**

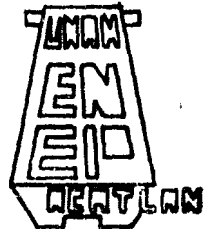
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SUSANO PERALTA GALVEZ

ACATLAN, MEX.



MAR. 25 1985

1985





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

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

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

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

TESIS PROFESIONAL

EVOLUCION Y ANALISIS  
CRITICO DE LOS DERECHOS  
AGRARIOS EN MEXICO

## DEDICATORIA

A mi padre

Sr. Alfonso Peralta Arrieta,  
con profundo respeto, justipre-  
ciando el cumplimiento íntegro  
de su calidad de padre y agrade-  
ciendo su extremada comprensión, pa-  
ciencia y empeño por forjar mi futuro.

A mi madre

Sra. Luz Gálvez J. de Peralta,  
con devoción infinita, como infimo tri-  
buto a su gran amor, entereza y noble-  
za; y como pobre reconocimiento al invalorable  
incentivo que siempre significa para sus hijos.

A mi hermano

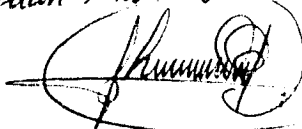
Sr. Ildefonso Peralta Gálvez,  
con cariño y admiración, por la ayuda incondi-  
cional que me brinda y por el ejemplo que sig-  
nifica para mí con su profesionalismo y magnificencia.

A la memoria de mi abuelo

Sr. Maximino Peralta Escalona,  
que hasta el día de irse a presentar ante Dios, conser-  
vó la esperanza de que sus descendientes secundaran su  
patente ejemplo, paradigma de probo ciudadano mexicano  
y estoico edificador del progreso de su fami-  
lia. Por lo que bendeciré siempre su memoria.

A mi abuela

Sra. Santos Arrieta Vda. de P.  
como un ápice de reconocimiento a su indefecti-  
ble apoyo moral, a su manifiesta fortaleza es-  
piritual y a su loable tarea de enceu-  
zer a los suyos hacia la honorabilidad.

*Juan Susano Peralta.*  


## DEDICATORIA

A los integrantes del Jurado:

C. Lic. Ignacio Otero Muñoz

C. Lic. Miguel Angel López Mastache,  
con respeto y agradecimiento, por la  
sabiduría con que dirigió esta tesis.

C. Lic. Wilfrido Lechuga Peregrina

C. Lic. Carlos González Hernández

C. Lic Andres Oviedo de la Vega

## PRESENTACION DE LA TESIS

Me permito someter a la alta consideración de este Honorable Jurado, el presente trabajo de Tesis Profesional, mediante el estudio de la "EVOLUCION Y ANALISIS CRITICO DE LOS DERECHOS AGRARIOS EN MEXICO", con la pretención de que se cobre plena conciencia de los problemas más generales de carácter teórico, legislativo y práctico que se plantean en la realidad del mexicano, siendo uno de los principales factores del problema agrario de México la distribución inequitativa de la tierra; a pesar de que se conceden derechos a los campesinos —considerados individual y colectivamente— en la Ley Federal de Reforma Agraria y en otros textos como la Constitución Política que, en su artículo 27, inapirado en los principios de igualdad y equidad contiene las normas básicas de la Reforma Agraria consistentes en: la restitución y dotación de tierras y aguas, en la ampliación de ejidos y en la creación de nuevos centros de población agrícola. El sistema implantado no ha funcionado como debía de haber sido; ya sea por errores del elemento humano; por los minifundios particulares y parcelas ejidales trabajadas en lo

individual; o bien por la simulación de muchos que son considerados pequeños propietarios, pero que en realidad concentran y explotan superficies mayores a las legalmente inafectables, constituyendo en el México de hoy la burguesía agraria que muchas veces desde las ciudades controla al campo y determina el futuro alimentario del país.

Todo lo anterior aunado a los sistemas inoperantes o al incumplimiento de muchos de los preceptos establecidos, -obstaculiza la tecnificación y la productividad, limita la diversificación de las actividades productivas, impide la --creación de empresas agroindustriales, favorece al intermediarismo y mantiene empobrecido al agro y a las familias que trabajan la tierra, originándose diversas irregularidades --que es preciso corregir. Consecuentemente surge la necesidad de modificar la legislación respectiva, a fin de que la agricultura sea funcional; procurar innovaciones eficaces, orientar prioritariamente recursos financieros y apoyos crecientes al campo; apoyar la alianza para la producción, entre Estado y campesinos, para así fortalecer uno de los pilares de nuestro desarrollo económico, alejando el peligro de que por escasez alimentaria pudiésemos ser vulnerables en nuestra independencia y soberanía.

Recientemente, el presidente de la república, Miguel de la Madrid —en su segundo informe de gobierno del 10 de septiembre de 1984—, además de dar a conocer anuncios, cifras y datos concretos en materia agraria; se dirigió a to--

dos los mexicanos en demanda de apoyo a su gobierno.

Muy interesante nos parece la parte política de su mensaje a la nación, por lo que transcribimos el siguiente párrafo:

"Ante las dificultades y tareas nacionales, que a veces se antoja gigantescas, estoy seguro que el pueblo mexicano tiene el talento y la capacidad suficientes para abordarlas y realizarlas. México es más grande que sus problemas; historia, -- instituciones, recursos naturales y sobre todo un pueblo nacionalista y vigoroso, son las mejores e imbatibles armas en esta lucha. Estamos capacitados para vencer la crisis y para -- construir una nueva y mejor etapa de nuestra historia.

Asumamos el compromiso de una gran empresa de renovación nacional. lo podemos hacer con la gran riqueza que tenemos en nuestra población joven. con el amor a la tierra de nuestros campesinos, con la pujanza y la capacidad de nuestros obreros. con la iniciativa de nuestros empresarios, con el talento de nuestros técnicos y profesionistas. con la creatividad de nuestros intelectuales y de nuestros artistas. Lo podemos hacer -- porque México es grande y grande es su destino, que no nos -- amarguen ni nuestros problemas, ni nuestros errores; no tenemos derecho a ser pesimistas, ni a desconfiar de nosotros mismos; tenemos conciencia y tenemos fuerza para corregir y para construir. Estamos saliendo adelante y saldremos vencedores como lo hicieron las generaciones que nos dieron y mantuvieron una patria independiente y libre...".

Procurando aportar la mejor de mi corta experiencia en este pequeño y pobre ensayo, ruego a ustedes, disculpar con la sabiduría y experiencia adquiridas en su larga vida profesional, los errores y omisiones que en el mismo encontrarán.

Juan Susano Peralta Gálvez



## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

I.- LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA PRECOLO  
LONIAL.—II. LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA --  
EPOCA COLONIAL.—III. LA PROPIEDAD AGRARIA EN -  
LA INDEPENDENCIA DE MEXICO.—IV. LA PROPIEDAD -  
AGRARIA CON LA REVOLUCION MEXICANA.

I.- LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA PRECOLO----  
NIAL.— Los conquistadores capitaneados por Hernán Cortés, -  
llegaron a las tierras de Anáhuac, encontrándose —en el ac-  
tual territorio mexicano— a tres pueblos ponderantes por su  
civilización e importancia militar. Dichos pueblos eran; el  
azteca o mexica, el tecpansca y acolhua o texcocano.

" Hay que llamar la atención sobre el hecho de que -  
ya existe desde la época de la peregrinación la diferencia--  
ción entre gobernantes y gobernados; lo que revela que el --  
fenómeno político ya se manifiesta en el seno de la tribu az

teca aun antes de su establecimiento definitivo ".<sup>1</sup>

Los aztecas o mexicas, llamados también tenochca, -- fueron una de tantas tribus ribereñas que vinieron del norte para instalarse en un islote del lago de Texcoco, que se encontraba en los dominios de los tecpanecas de Azcapotzalco - a quienes en un principio rindieron tributo, pero posteriormente gracias a su aptitud como guerrero, el pueblo azteca - se convirtió en aliado de los acolhuas de Texcoco situados - al norte del lago y de los tecpanecas de Azcapotzalco, formando una triple alianza que en realidad era " un simple pacto bélico celebrado con propósito ofensivo-defensivo; dicho pacto daba derecho a la repartición de las tierras conquistadas y de los tributos impuestos a las naciones vencidas. En caso de ataque sufrida por alguna de las tres naciones coaligadas, las otras dos estaban obligadas a prestarle auxilio - inmediato ".<sup>2</sup>

" No escacean los autores Vetancurt (Sic.) conceden la supremacía absoluta en la confederación a los de Tenochtitlan, hablan de una guerra habida entre mexicas y texcocanos, en la que el triunfo se decidió a favor de los primeros quedando los segundos colocados en una situación de dependencia ".<sup>3</sup>

" El señor Bandelier sostiene una tesis que es emi--

---

1 M. Moreno, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. México. Editorial SRA-SEHAM. Edición, - 1981, p. 35.

2 Ibid., p. 124.

3 Ibid., p. 19.

mentemente negativa. Para él la sociedad mexicana no había alcanzado la fase política de su evolución; el lazo familiar era el fundamento de la organización social de los aztecas, y de hecho, según él, a la llegada de los españoles no constituían más que una agrupación de clanes; por lo tanto, su régimen era exclusivamente tribal".<sup>4</sup>

Lo cierto es que, estos reinos, evolucionarón de una oligarquía primitiva hacia una monarquía absoluta, existiendo diferentes clases sociales originadas "como consecuencia de la diferenciación estructural y funcional creada por la división del trabajo y además por la diferenciación que origina la guerra, la cual se traduce en una desigual repartición de la propiedad y en el reconocimiento de privilegios que engendran con situaciones jerárquicas permanentes; cuando las clases devienen hereditarias forman las castas. El concepto de clases es inseparable del de jerarquía".<sup>5</sup>

Siguiendo el criterio de Sahagún, se pueden distinguir perfectamente cuatro clases fundamentales dentro de la organización social de los aztecas: "La militar, la sacerdotal, la de los mercaderes y el común del pueblo, que comprendía desde los agricultores hasta los esclavos. Las tres primeras estaban colocadas en una situación privilegiada con respecto a la última, pues gozaban de ciertas preeminencias

---

<sup>4</sup> Ibid.- p. 19.

<sup>5</sup> Ibid.- p. 62.

y derechos inaccesibles para los de la cuarta clase".<sup>6</sup>

"Estas diferencias de clases se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra: el monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de la propiedad, cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey".<sup>7</sup>

El Estado mexicano propiamente dicho, desde el punto de su composición político-territorial, se formaba con las siguientes partes:

1º Un país principal, que comprendía: a) La ciudad de Tenochtitlan, verdadera metrópoli sede del gobierno donde residían los poderes centrales, cuya influencia cultural sobre todos los pueblos de la altiplanicie era decisiva; y b) Un territorio propio, anexo a la metrópoli cuya existencia data desde los primeros triunfos obtenidos por las armas mexicas sobre los pueblos circunvecinos, tales como Azcapotzaco, Coyoacán y Xochimilco.

2º Un número más o menos grande de provincias dependientes, aliadas o subyugadas, sobre las que México ejercía una dominación efectiva, que se traducía generalmente en el pago de tributos, en la prestación de servicios personales y en la obligación de cultivar tierras para el pueblo mexicano. Cuando los pueblos sometidos se habían dado de paz conservaban por regla general su tecutli o señor propio".<sup>8</sup>

---

6 Ibid., p. 66

7 Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. México. Editorial Porrúa, S.A.. Decimo Séptima Edición, 1981, p. 14.

8 Ibid., p. 77.

En ocasiones se iba mucho más lejos sobre todo cuando se trataba de pueblos rebeldes o que se oponían a reconocer la autoridad de los aztecas, y entonces la dominación se traducía en el reparto de las tierras del pueblo y en su adjudicación a los vencedores.

"Solía el gobierno de Tenochtitlan en estos casos -- nombrar de entre los nobles mexicas un tecutli o señor para el pueblo conquistado. Las cargas que pasaban sobre los pueblos sujetos en estas condiciones eran verdaderamente onerosas pues según la enérgica expresión nahuatl: "Tiquitin Tlacotl" --tributaban como esclavos--. Las conquistas de Azcapotzalco y Coyoacán nos suministran claros ejemplos de este sistema de dominación".<sup>9</sup>

Parece ser que el territorio propio de Tenochtitlan estaba circunscrito en un principio a la pequeña isla del -- lago, y paulatinamente aumentó gracias a las conquistas realizadas sobre los pueblos comercados cuyas tierras se repartían entre las diversas clases constitutivas del Estado azteca. Durán consigna el hecho histórico referente a la toma y distribución de las tierras de Azcapotzalco por los mexicas y refiere en estos términos la manera como se llevó a cabo -- tal distribución: "Vamos y repartemos --la tierra-- que nos señalaran entre nosotros --dijo Tlaccael, caudillo azteca-- pues le ganamos con la fuerza de nuestro brazo. Al rey le pareció bien y mandó que fuese contados los señores que en la

---

<sup>9</sup> Códice Mendocino. Museo Nacional. México, 1925, p. XI, Lams. 19 a 39.

guerra se habían señalado para premiarlos a todos conforme a sus merecimientos...", "ellos fueron a Azcapotzalco y se entraron en las tierras de él y las repartieron entre sí, -- dando lo primero y mejor y más principal a la corona real, -- señalándole tierras de señorío y patrimonial; luego entre sí los señores, y lo tercero repartieron a los barrios, a cada barrio tantas brazas para el culto de sus dioses y estas son las tierras que ahora ellos llaman calpullalli, que quiere decir tierras dedicadas a los barrios. De esta manera vinieron a tener los señores de México y de las demás provincias tierras realengas y tierras de señoríos y tierras de los barrios que eran comunes de aquellas comunidades, de donde los hijos por sucesión venían a tener tierras patrimoniales y -- habidas por tiranía y por guerras injustas".<sup>10</sup>

Los pueblos precortesianos tenían un concepto sobre el derecho de propiedad individual, mucho más restringido -- que el que tuvieron los romanos, pues estos consideraban que la propiedad facultaba a usar, gozar y disponer de alguna cosa, por lo tanto, todo aquel que se reputara como propietario, podía obrar a su antojo con respecto a su propiedad, lo que, no sucedía con los pueblos precortesianos, pues este derecho sólo correspondía al monarca.

"La propiedad territorial de los pueblos y las propiedades de nobles y guerreros, entre los cuales las condiciones de la donación establecía diferentes modalidades, dig

---

<sup>10</sup> Durán, fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España y Islas de Tierra Firme. Editorial J.M. Andrade y F. Escalante. México, -- 1867 pp. 78 y 79.

ron por resultado diversos géneros y clases de propiedad de la tierra; sin embargo, es posible agruparlas en tres clasificaciones generales, teniendo en cuenta la afinidad de 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 y de los Dioses".<sup>11</sup>

Para distinguir los géneros de propiedad, los indígenas utilizaban términos respecto a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad, según puede verse en seguida:

"Tlatocalalli: Tierra del rey.

Pillalli: Tierras de los nobles.

Altepetlalli: Tierras del pueblo.

Calpullalli: Tierras de los barrios.

Nitlchimalli: Tierras para la guerra.

Teotlalpan: Tierras de los dioses".<sup>12</sup>

Estas tierras se encontraban demarcadas en mapas especiales y se diferenciaban unas de otras por colores escogidos al efecto. Tales mapas servían de base a los magistrados indígenas para fallar en los litigios que versaran sobre tierras, así como posteriormente los jueces españoles los tomaron en cuenta en los negocios de tierras siendo mu-

---

11 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 14.

12 Ibid., p. 19.

chos pueblos de indios confirmados en la propiedad que disfrutaban, en virtud a los citados mapas por los reyes españoles.

Las poblaciones indígenas se organizaban en tribus, cada una de las cuales se componía por grupos o clanes emparentados entre sí y denominados calpulli o chinacalli. En rededor de las aldeas constituidas por los calpullis estaban los altepetlalli o tierras del pueblo que incluía tierra laborable, monte y tierras de cacería; aunque había irrigación; tenía derechos claramente definidos sobre el uso del agua.

Cada clan ocupó una porción de tierra definida dentro de la aldea que se denominaba calpullalli o tierra de los barrios.

Para Mendieta y Núñez, el Calpullalli constituía la pequeña propiedad de los indígenas perfectamente deslindada y transmisible por generaciones esta tierra se distribuía entre los jefes de familia en parcelas, aunque no se otorgaban títulos escritos de ellas. Si un ocupante dejaba de atenderla durante dos años consecutivos la perdía.

Los altepetlalli, según Ixtlixóchitl, eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos —altepetl, pueblo o población y tlelli, tierra— cuyos productos se destinaban a los gastos locales y al pago de los tributos.

En esta época, a la que sólo nos hemos referido de manera sucinta, nos parece indudable que la restitución, como figura jurídica agraria, no existió, ya que su presu-



puesto, la reivindicación de tierras de labor aun encontra - de estatutos legales, no parece haberse presentado.

En cambio, la institución de la dotación de tierras si se configura claramente en este período histórico, ya que el "chinancallec" o "calpullec", en su carácter de jefe del calpulli, era el encargado de suministrar a cada nueva familia una parcela cultivable para su sostenimiento, ya sea de aquéllas que habían sido abandonadas o tomándola de las que constituían el llamado altepetlalli. Desgraciadamente salvo las reglas, no se tiene certeza de la forma en que se lleva ba a efecto la dotación siendo solo precisable la obliga--- ción de cultivar las tierras so riesgo de perderlas en caso de incumplimiento.

Lejos de privar en el seno de las sociedades indíge nas —la azteca principalmente— una igualdad de derechos, como pretenden algunos autores, predominaba la más profunda desigualdad entre las diversas clases sociales, establecida en provecho de unas cuantas clases aristocráticas y privili giadas (sacerdotes, guerreros y potchtecas) y en perjuicio del resto delpueblo, común del pueblo, como dice Durán o ma- cehuales, que constituían la mayoría.

## II. LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA COLONIAL.

"En la época la conquista era aceptada como fuente de sobe- ranía sobre el territorio y la población cuando se empleaba encontra de los pueblos infieles y también lo eran las donau

ciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, - pues los Papas fundaban su poder sobre todo el mundo, en las falsas decretales-Isidoro, tenidas como auténticas durante - varios siglos".<sup>13</sup>

La corona de España al apoderarse del territorio dominado hasta entonces por los indios, se vió en la necesidad de dar a la conquista una apariencia de legalidad surgiendo así algo de tal trascendencia para el futuro del mundo y la historia de América que fue la expedición de la Bula Novem--- rint Universi, de Alejandro VI. En ese documento descansó el derecho de propiedad y dominio de los monarcas españoles sobre los inmensos territorios del nuevo continente.

En efecto: tanto la necesidad que sentía la corona - de España de legitimar la posesión adquirida por la fuerza - de las armas, como por el deseo de evitar pugnas posibles -- con otras naciones por la conquista de nuevos territorios -- dentro de las tierras recién descubiertas, provocaron que el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica Romana, expidiera la - bula ---citada con antelación---, que en síntesis se refería a lo siguiente: "...Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrie-- ren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Christiano\*, no fueren actualmente - poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu -

---

<sup>13</sup> Pallares, Jacinto. Legislación Federal Complementaria del - Derecho Civil Mexicano. México, 1897, p. VI de la introducción.

(\*) Sic.

Christo\* próximo pasado del qual\* comienza el año presente - de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueren por Vues-- tros mensageros\* Capitanes halladas algunas de dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos\*, en San Pedro - concedida y del Vicario de Jesu Christo que exercemos\* en -- las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus - pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre -- lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción".<sup>14</sup>

La donación es más precisa en otras dos bulas, despachadas —dice Solórzano— por el mismo Alejandro VI. "Cual-- quiera que sea la interpretación genuina que deba darse a -- estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho - alguno para disponer del Continente descubierto; así pues, - como documentos jurídicos no tienen valor no obstante de que se citan diversos precedentes".<sup>15</sup>

La Corona Española dueña del territorio conquistado se vió obligada a recompensar a sus vasallos, repartiéndose - el botín entre capitanes y soldados de acuerdo a su catego-- ría y aportación en la empresa de conquista.

Las mercedes reales fueron los repartos de tierra de

---

(\*) Sic.

<sup>14</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., pp. 34 y 35.

<sup>15</sup> Solórzano Pereyra, Juan de. Política Indiana. México. Tomo

que se hace mérito concediendo una peonía a los soldados de a pie y una caballería a los de a caballo. "Estas medidas - sufrieron modificaciones durante las primeras décadas de la época colonial; más todo parece indicar que a partir de --- 1589 se fijaron definitivamente. Una caballería comprendió desde ese año una superficie de 1,104 en varas de largo por quinientos cincuenta y dos de ancho o sea 609,408 en varas cuadradas que equivalen a cuarenta y dos hectáreas, 79 áreas, 53 centiáreas; y la peonía era igual a la quinta parte de - la caballería. Por supuesto, de grado superior a soldado se les concedieron mercedes de varias caballerías".<sup>16</sup>

"Estos repartos estaban autorizados por las leyes de partida".<sup>17</sup>

Mediante la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513 se podían repartir - las denominadas mercedadas, a través de una disposición real que se llamaba merced. Simultáneamente se fundaron pue-- blos españoles en tierras conquistadas, gracias a lo dis--- puesto en las Ordenanzas de Población que dieron cabida a - la colonización de los países conquistados.

"En cuanto a la traza del pueblo, una vez escogido - el lugar, las Ordenanzas no hicieron otra cosa que repartir leyes y costumbres que en España se seguían al fundar un -

---

<sup>16</sup> Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria (Exposición y crítica). México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión de la segunda edición, 1980, p. 20.

<sup>17</sup> Ley I, Título 26, partida II. Ley II, Título 25, partida II

nuevo centro de población: debería determinarse una extensión de tierras suficiente para dehesas y ejidos, otra para porpios y el resto se dividiría en cuatro partes: una para el que había obtenido la capitulación, las tres restantes -- para repartir suertes iguales entre los pobladores y lo que por falta de población quedase sin repartir se reservaba para los que posteriormente se establecieran en el pueblo".<sup>18</sup>

Hernán Cortés estableció las Encomiendas en la Nueva España, en teoría su objeto era encomendar indios a los españoles, para que se les adoctrinara en la religión católica; pero en realidad de lo que se trató fue de proporcionar a los españoles mano de obra barata, trabajadores a quienes -- explotar sin medida y el español explotaba así al mismo tiempo la tierra y al hombre.

En realidad, en el México colonial las empresas españolas dependían totalmente de la citada mano de obra. "Es difícil negar esta verdad, a pesar del aumento de la considerable población negra, mulata y mestiza, y el papel cada vez más importante que desempeñaban en la vida del virreinato -- estos nuevos elementos. Por supuesto, en algunos sectores, como los muelles de Veracruz y Acapulco --ya que para entonces los indígenas habían prácticamente desaparecido de las franjas costeras-- y ciertas plantaciones de caña e ingenios azucareros de las tórridas tierras bajas situadas al sur y al oriente de la región central de México, predominaba la --

---

<sup>18</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 43.

fuerza del trabajo negra; pero en general el empleo de mano de obra no indígena era limitado y respondía a condiciones - especiales".<sup>19</sup>

El sistema de las encomiendas fue de funesto resultado para los indígenas, ya que recibía mal trato, aun cuando Carlos V se opuso a dicho sistema, de igual manera que todos sus sucesores; ya que los intereses creados hicieron nugatorias las buenas intenciones de los monarcas que a pesar de - revocar ese sistema, según Silvo Zavala se suprimieron las - encomiendas de hecho hasta ya avanzado el siglo XVIII.

Más tarde vienen las mercedes reales que, antes se - habían concedido a los conquistadores como remuneración por los servicios prestados a la corona; y ahora a los colonos - españoles con objeto de estimularlos para que colonizaran el territorio conquistado; en otras ocasiones las adquirían mediante composiciones o ventas a precios muy reducidos. Estas mercedes fueron formando la propiedad de los españoles y de los criollos; fueron creando la gran propiedad territorial - de México, los grandes latifundios, con mengua de la propiedad y del nivel de vida de los indios.

En términos generales podemos decir que la propiedad después de la conquista quedo dividida en tres grupos: la pro piedad comunal e individual de los pueblos de indios, la pro piedad privada de los colonos españoles y la propiedad ecle-

---

<sup>19</sup> Jonathan I., Israel. *Rezas Clases Sociales y Vida Política - en el México Colonial 1610-1670*. México. Editorial Fondo de Cultura Econó mica. Primera Edición, 1980, p. 83.

siástica.

"Probablemente la propiedad más respetada —por los - españoles— fue la que pertenecía a los barrios (calpulli) - propiedad comunal de los pueblos".<sup>20</sup>

En ese tiempo encontramos cuatro formas de propiedad comunal según las leyes españolas: el fundo legal, el ejido, las tierras de repartimiento y los propios.

Se dispuso que los españoles fundasen pueblos a fin - de reducir a los indios dispersos. Después de modificaciones a través de varias cédulas, se estableció en la cédula real del 12 de julio de 1695, el fundo legal de 600 varas como mí nimo contadas desde el centro de los pueblos y a los cuatro vientos. Esta extensión de tierra se destinó para que en --- ellas se construyesen los hogares de los indios.

Además hubo otras disposiciones para que se dotase a los indios de tierras suficientes para labranza y cría de - ganado.

Mediante la cédula del 10 de diciembre de 1573 se -- originó el ejido en la Nueva España; que era el que existía en España constituyendo tierras de uso común; situadas a la salida de los pueblos, y similar a la propiedad que en los pueblos fundados por los indios existía como altepetlalli; tierras comunales en su aprovechamiento que fueron para es- tos pueblos lo que el ejido en los de nueva fundación.

En la cédula del 19 de febrero de 1560 se estableció

---

<sup>20</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 64.

que los indios que fuesen reducidos, continuasen con el goce de las tierras ya repartidas antes de fundarse el nuevo pueblo. Estas tierras se denominaron de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad. La denominación se les dio a las tierras dadas para labranza por mercedes y disposiciones especiales. Las parcelas que por cualquier motivo quedaban vacantes eran repartidas entre quienes las solicitaban.

Los Municipios a través de sus Ayuntamientos eran los que se ocupaban de lo concerniente a las propiedades agrarias de los pueblos.

En cuanto a los propios, podemos citar que: "Durante la época colonial, tanto los pueblos españoles como de indios, de nueva fundación, poseyeron por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir los gastos públicos. A estos terrenos se les daba el nombre de propios; pero en vez de ser cultivados colectivamente, los Ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de su administración, los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían, a los gastos públicos".<sup>21</sup>

Por otra parte, muchos de los españoles con o sin título de ninguna clase, se posesionaron de grandes extensiones de tierras.

Las irregularidades y deficiencias de los títulos --

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 75.



sobre tierras y agua, quedaron subsanadas, con la expedición de prácticas cédulas sobre composiciones, quedando una verdadera propiedad del suelo que sustituyó en adelante a los antiguos derechos de uso que otorgaba la estancia original.

Además de las composiciones individuales, hubo también las llamadas composiciones colectivas, de las cuales podemos citar como ejemplo: "Los labradores de Huejotzingo y Atlixco obtuvieron que la composición se hiciera en forma colectiva; esto es, que los vecinos de la jurisdicción se cuotizaran, según les pareciera, para dar al rey una cantidad de dinero, en cambio de la cual se les dispensarían todas las deficiencias y faltas que tuvieran sus títulos, y para los que no tuvieran ninguno, sería título bastante, de su propiedad, un testimonio de la composición".<sup>22</sup>

Los bienes eclesiásticos en la Nueva España, partiendo de un estado de miseria, se fueron incrementando, a pesar de las prohibiciones expresas sobre la venta de propiedades al Clero, por el peligro que en caso contrario, correría el gobierno y el bienestar social por la amortización de los bienes raíces por parte de la Iglesia.

El acrecentamiento de dichos bienes fue el resultado de dotaciones de propiedades por parte de particulares con apoyo de las autoridades; así como del goce de varias exenciones en perjuicio del erario público.

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 82.

Con objeto de restringir la amortización eclesiástica, se dieron varias disposiciones en detrimento del Clero. Sin embargo, la propiedad eclesiástica, con la amortización de fuertes capitales y la sustracción del comercio de grandes extensiones territoriales, contribuyó en gran parte a la decadencia de la propiedad pequeña de los indios .

En forma esquemática vemos que desde los primeros años de la época colonial, los indios sufrieron innumerables despojos. "En los años subsecuentes fueron numerosas las cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios y mandando hacer repartimientos y restituciones de tierra para que no careciesen de ella; pero el principal defecto de las Leyes de Indias consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas; muchas de ellas llegaban a la Nueva España cuando ya se habían adquirido derechos y creado formulas que no era posible destruir de una sola plumada sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataba de remediar".<sup>23</sup>

La propiedad privada de los españoles fue absorbiendo las pequeñas propiedades de los indios, quedándole a estos como único refugio la extensión destinada al fundo legal. Esta situación trajo como consecuencia primero la desaparición de la propiedad individual indígena; y después que la propiedad comunal, también sufriera rudos ataques de los españoles, desde ventas de tierras de repartimiento, hasta -

---

23 Ibid., pp. 85 y 86.

de tierras ejidales realizadas mediante el consentimiento de vecinos que se presentaban como los representantes del pueblo; o bien, por la invasión por parte de los hacendados que aprovechándose de la ignorancia y desvalimiento de la clase indígena, dejaban transcurrir el tiempo para reputarse como propietarios.

"En las postrimerías del gobierno colonial, la decadencia del país había llegado al extremo, a pesar de las supuestas riquezas y prosperidad material de la Colonia, tópicco obligado de don Lucas Alamán. Una sociedad organizada en una forma tan desigual y tan injusta, no podía progresar ni conservarse".<sup>24</sup>

III. LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA INDEPENDENCIA DE -- MEXICO.— Son diversos los autores que destacan con vivas expresiones la condición de desigualdad y miseria en que se colocó al país por virtud de la supremacía del poder espiritual de la Iglesia y por la serie de privilegios que se le concedieron a los españoles. Por ejemplo, el barón de Humboldt afirmaba: "Es el país de la desigualdad, en ninguna parte, tal vez hay una distribución más triste de las fronteras de la civilización, de la cultura, del terreno y de la población".<sup>25</sup>

En varios escritos don Manuel Abad y Queipo, obispo de Michoacán, señaló la difícil situación del país y previó

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 92.

<sup>25</sup> Teja Zabre, Alfonso. Morelos Caudillo de la Independencia. México, p. 197.

la posibilidad de una conmoción social, agregando que, para prevenirla, era precisa la expedición de una ley agraria, - por medio de la cual se distribuyeran las tierras realen--- gas; además proponía medidas de carácter político y econó--- mico para terminar con los abusos del poderío de los españo les sobre los indígenas y mestizos, ya que estos últimos -- también se sentían afectados por la diferencia de clases, - por que siempre se les concedió menos derechos y privile--- gios que los otorgados al criollo. Por ello, se puede afir- mar que el origen racial también contribuyó al malestar so- cial que provocó el problema de la tierra.

Podemos enunciar como las principales causas de las guerras de la independencia: la dramática desigualdad exis- tente entre los habitantes, que era económica y cultural; - la infamia del derecho que establecía la distinción de cla- ses; la desigual distribución de la tierra; los constantes despojos de tierras sufridos por los indios; los grandes -- privilegios de que gozaban los españoles, como el de ocupar los altos cargos gubernamentales. "Todo esto hizo que la so- ciedad no se mantuviera apacible, y así, algunos criollos - movidos por legítimas ambiciones y el anhelo de tener una - patria; algunos curas pueblerinos con bajos ingresos y ---- otros clérigos aunque bien remunerados pero consientes del problema y miles de mestizos e indios ignorantes y en la -- mayor miseria se arrojaron al movimiento independiente".<sup>26</sup>

---

26 Cfr. Silve Herzog, Jesús. Ob. Cit. p.38.

El problema agrario fue una de las causas más importantes de la Independencia de México, ya que, como hemos visto, los indígenas sufrieron después de la Conquista, durante tres largos siglos, las consecuencias de la derrota, pues en ellos estaba fundada la mano de obra gratuita o barata para sembrar el grano en las tierras de los vencedores, para edificar templos, para atender el ganado y para extraer los metales preciosos de las minas en las que perdieron la vida millares de individuos.

El indígena siguió considerándose solo como instrumento de trabajo a pesar de las "Leyes generosas, dictadas desde la metrópoli, que se volvían letra muerta; disposiciones que resolvían el problema teóricamente y que no se aplicaban en la práctica; celo ardiente de misioneros que trataban de salvar y librar a los indígenas de la codicia y la rapacidad, estrellándose contra el régimen económico nacido de la conquista, y que en consecuencia no podía originar sino explotación.

Al lado del español venido de la Península, poco a poco surgían las castas intermedias de criollos y mestizos, negros y mulatos, caciques y pseudo-caciques, todos explotando al indio, todos viviendo a costa del indio y alegando, como argumento fundamental para justificar la explotación, que el indio era olgazán, que nunca trabajaba, cuando era el único que con su trabajo sostenía a todos los parásitos de todas las clases que iban surgiendo".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit., p. 37.

Como ya se ha dicho, el problema de la tenencia de tierra se originó en el curso del siglo XVI y se fue agravando durante los dos siglos siguientes. "A los nativos no les importaba la prisión de Fernando VII ni estaban preparados para entender asuntos políticos europeos; a los nativos les dolía su miseria y lo que les importaba era mejorar siquiera en poco sus angustiosas condiciones de vida; les importaba llegar a tener un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia; sufrían en carne propia las injusticias de los hacendados, a quienes odiaban con odio acumulado a través de generaciones. En su conciencia de párias sabían vagamente e imprecisamente que ellos tenían un pedazo de tierra, --- usurpado por la fuerza y la arbitrariedad. Por todo esto se sumaron muy luego a las chusmas andrajosas heroicas que capitaneaba, con inaudita valentía el noble anciano de cabellos blancos que un día del mes de septiembre de 1810 se lanzó a la ventura de crear una patria para un pueblo infortunado y digno de suerte mejor".<sup>28</sup>

En la guerra de independencia se perciben las características de una lucha de clases. Los insurgentes se constituían en términos generales por hombres de bajo nivel económico, víctimas de los realistas, que a su vez estaban integrados por los funcionarios de categoría, los militares de alto rango y las personas acaudaladas.

Habiendo gran preocupación por los problemas deriva

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 37

dos de la tenencia de la tierra y una vez que Don Miguel Hidalgo y Costilla había dado el "grito de independencia" y publicado un decreto que abolía la esclavitud; en Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, se expidió el primer decreto agrarista que a la letra dice:

"Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América  
 Por el presente mando a jueces y Justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que entregándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los Naturales de las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo (no) puedan arrendarse, pues mi voluntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos".<sup>29</sup>

Podemos afirmar que Hidalgo con alegadora perspectiva del repartimiento de tierras, cuando menos en este aspecto le imprimió a las luchas un contenido profundamente agrario.

El régimen español tratando de evitar la insurrección giró instrucciones a la Nueva España para que se repartieran tierras y aguas a los pueblos, pero estos decretos -- resultaron tardíos puesto que ya el país se hallaba agitado por las guerras de independencia.

"De todas suertes el camino de la reivindicación -- agraria estaba trazado. Otros vendrían más tarde a tratar de borrarlo y frente a ellos unos más vendrían a reconstruirlo".<sup>30</sup>

"Señalan a Hidalgo y a Morelos como precursores de

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 40.

<sup>30</sup> Manzanilla Echeffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. México. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, 1977, p. 85.

la Reforma Agraria mexicana, en virtud de que sus decretos y ordenes superiores demuestran la inquietante preocupación -- que sintieron por dos males sociales; el latifundismo y la - esclavitud".<sup>31</sup>

A) morir fusilado Don Miguel Hidalgo, asumió la jefatura por la Independencia Don José María Morelos y Pavón --- quien demostró gran habilidad militar, además de poseer nociones radicales y ajustadas a la realidad, ya que tuvo más que nadie en su tiempo una visión clara y honda de los problemas vitales de México. Ordenó abolir la esclavitud por -- disposición del 17 de noviembre de 1810 y manda también que los indios perciban rentas de sus tierras.

En cuanto a la tenencia de la tierra en 1814 ordena Morelos a los jefes militares a su mando que:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes - cuyas tierras laborables pesen de dos leguas cuando mucho, por que el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo -- particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza - en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo".<sup>32</sup>

El derecho de la propiedad sufrió diversos ataques - durante la lucha por la independencia, como consecuencia de ser el problema agrario una de las preocupaciones prioritarias de los insurgentes .

Don Francisco Severo Maldonado, clérigo jalisciense-

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 84.

<sup>32</sup> Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit., pp. 41 y 42.



fue el autor de un proyecto de ley agraria en el cual se ---  
 aprecia su interes por organizar la propiedad de la tierra:

"Artículo 1. Todas las tierras pertenecientes a la -  
 nación y todas aquellas de que pueda disponer sin perjuicio -  
 de tercero y que quedan especificadas en el capítulo II del -  
 apéndice anterior, serán divididas en predios de un octavo de  
 legua cuadrada o en porciones de cinco caballerías en que que  
 pan treinta fanegas de sembradura de maíz.

Art. 2. El precio del arrendamiento anual de cada una -  
 de las referidas treinta fanegas de sembradura de maíz, en --  
 las tierras más feraces y más ventajosamente situadas para el  
 comercio, será de doce reales; en las de mediana calidad, de  
 un peso; y en las de ínfima clase, de poco más de seis reales  
 o lo que es lo mismo, los predios de primera clase se arrenda  
 rán por cuarenta y cinco pesos al año, de segunda, por treinta  
 y, y los de tercera por veinte y cinco.

Art. 3. Los ciudadanos que arrendaren estos predios, los  
 disfrutarán por todo el tiempo de su vida, y serán árbitros a  
 hacer en ellos todas las mejoras que quisieren, obligándose -  
 la nación a pagarselas por su justo precio el día en que fa-  
 llecieron o quisieren renunciarlos, procediendo para el efec-  
 to, avalúo de peritos sorteados de entre los mismos labrado-  
 res.

Art. 4. Para ser arrendatario de un predio nacional, no  
 se necesita más que afianzar el pago de su arrendamiento, y -  
 dos de estos mismos arrendatarios podrán ser fidores de un -  
 tercero. En los archivos de los congresos municipales habrá -  
 un libro en que se apuntarán todos los predios nacionales, --  
 que existan en cada jurisdicción, los nombres de los arrenda-  
 tarios y los de sus fidores, que firmarán a continuación de  
 los sujetos a quienes hubieren fiado.

Art. 5. Siempre que hubiere de arrendarse algún predio -  
 nacional, se pondrá en pública subasta y se rematará al mejor  
 postor.

Art. 6. Todas las leyes contrarias a la libre circula-  
 ción de las tierras, quedarán desde luego abolidas.

Art. 7. Todas las tierras pertenecientes a los indios, -  
 tanto las que forman el fundo legal de sus pueblos como las -  
 que hubieren comprado con dinero de la comunidad, se dividi-  
 rán en tantas porciones iguales, cuantas fueren las familias  
 de los indios, y a cada una de ellas se le dará en propiedad la que le  
 toque, para que haga de ella el uso que quisiere.

Art. 8. De todas las tierras pertenecientes a la nación  
 y de todas las que fueren comprando con los fondos de su ban-  
 co nacional, solo dejarán de dividirse en predios un sitio de  
 ganado mayor cerca de las capitales de provincia, medio sitio  
 cerca de las poblaciones de segundo orden, y un cuarto de si-  
 tio, cerca de los pueblos más pequeños, quedando estas porcio-  
 nes de terreno destinadas para el uso del servicio público.

Art. 9. Las porciones de terreno mencionadas en el artí-  
 culo anterior, serán cultivadas por la tropa de servicio de -

cada lugar, la cual recogerá en ellas todos los granos y forrajes necesarios para la mantención de sus caballos, y el sobrante se repartirá entre los mismos individuos de la tropa. En ellas se conservarán un número suficiente de mulas de tiro para los carros de servicio público y aparejadas de lazo y resta, para poner un término a la balandronada execrable de despojar de sus mulas y caballos al arriero y trajinante para que sirvan de bagajes a los empleados y soldados. En ellas habrá potreros levantados por la tropa, para que pazcan los ganados destinados a abastecer las carnicerías de los lugares, pagando los interesados una ligera pensión por cada cabeza. En ellas en fin, se practicarán los ensayos en grande de los nuevos métodos y nuevos ramos de la agricultura, proyectados por los sabios agrónomos de la nación.

El proyecto de ley transcrito anteriormente es de particular interés, lo mismo que los conceptos que su autor agrega después del último artículo:

Mientras no se adoptare un sistema de reparto de tierras, como el contenido en los nueve artículos de la ley agraria que acabamos de exponer, ni las tierras rendirán jamás todos los productos que pueden dar, ni se conseguirá formar con solidez un buen establecimiento republicano, pues todo los que se levantara sin esta base encontrarán el mismo fin trágico y desastroso que las repúblicas de los antiguos griegos y romanos, cuya ruina no tuvo otro origen que el de la acumulación de la propiedad territorial en pocas manos, como lo ha demostrado el sabio naturalista Bernardino de S. Pedro con testimonios claros y terminantes de Plinio y de Estrabón. Pero aun cuando el territorio de una nación estuviere extremadamente dividido entre un crecido número de ciudadanos, y aun cuando el sistema de los arrendamientos vitales encontrare en un gobierno sabio e ilustrado toda la protección enérgica y vigorosa que encuentra en el de Inglaterra, no por eso se logrará establecer una buena democracia sobre bases generalmente reconocidas de conveniencia universal y de justicia, mientras se conservare y no tratare de abolirse por medios suaves y pausados el derecho horrible de la propiedad territorial, perpetua, hereditaria y exclusiva: por que es tal la influencia de este ominoso derecho en el exterminio de la libertad o en la opresión de la clase mercenaria de que se compone la inmensa mayoría de las naciones, que la misma constitución inglesa, que pasa por la más popular de todas las de Europa, examinada, al fin, a la claridad del gran final de la ilustración del siglo XIX, se ha encontrado ser esencialmente tiránica o aristocrática, tanto en su alta cámara, como en la baja, por el poderoso influjo

que en ella ejercen los propietarios territoriales".<sup>33</sup>

Mendieta y Núñez destaca que en los años posteriores a 1821, los nuevos gobernantes se ocuparon del problema de la tierra sin lograr resultados positivos, ya que pensaban que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no en una mala distribución de la tierra entre los habitantes, como era la realidad. Se dieron así, las leyes de colonización con el fin de atraer a los colonos europeos para que explotaran los territorios poco poblados y así incrementar la producción y al mismo tiempo influir en el desenvolvimiento cultural del indígena.

Fue desde el gobierno de Iturbide hasta el último gobierno de Santa Anna, que se expidieron diversas leyes de colonización tanto externa, como interna, que teóricamente eran buenas, partiendo de la reflexión hecha por los legisladores, sobre que: "En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que falta, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario".<sup>34</sup>

Sin embargo, ninguna de las leyes expedidas dió el resultado deseado, ya que en la práctica fueron totalmente -

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 44.

<sup>34</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob.Cit., p. 105.

ineficaces, tanto porque no vinieron colonos europeos, como porque los labradores indígenas que no sabían leer ni escribir y vivían en su mayoría lejos de los centros urbanos que carecían de medios de comunicación eficaces, ignoraron la existencia de tales leyes. Por ello el problema agrario siguió acrecentándose por lo que la pequeña propiedad continuó decayendo.

El período inmediatamente posterior a la consumación de la independencia no podía desarrollarse sin la elevación del nivel de vida de las mayorías indígenas y mestizas y sin resolver la cuestión de la propiedad territorial. Conciente de esto, Lorenzo de Zavala fue uno de los hombres que pensaban que el progreso del país debía cimentarse en el fomento de la agricultura, en contraste con las posturas de Lucas Aláman y de Esteban de Antuñano quienes sostuvieron las ideas de industrialización.

La obra de Zavala muestra que su concepto del problema territorial de México era notablemente realista, que era ardiente partidario del fraccionamiento de los latifundios y de la distribución de la tierra a los pueblos. Sostuvo que en muchos pueblos la gente privada de tierras arables suficientes, hallabase compelida a trabajar como peones. "Recalcó que el espinazo de toda nación estaba constituido por una población agraria capaz de cultivar sus propias tierras y puso énfasis en que uno de los más grandes males que podía acaecer a una sociedad era el que la mayoría de su población

viviesen de un jornal. Dijo que con la Independencia, México había recobrado el derecho de gobernarse a sí mismo; pero -- que no había asegurado una de las consecuencias de esa independencia o sea el derecho de disponer de sus propiedades. -- Deliniando un plan para mejorar la situación, mostró que la abolición del derecho de mayorazgo tenía forzosamente que -- acabar con los latifundios".<sup>35</sup>

Es de particular interés que Don Carlos García Bustamante fue uno de los primeros en pronunciarse en contra de los mayorazgos, además de que propuso en el Primer Congreso Constituyente, que se dieran tierras a los indígenas y que -- se poblaran las costas.

En el desarrollo de su programa agrario, Lorenzo -- de Zavala, nacionalizó las propiedades de las misiones de Filipinas, mediante la ley de 29 de marzo de 1833, ordenando -- la división de las misiones en porciones suficientes para -- mantener a una familia. Demostró con esta ley, una comprensión cabal y firme del problema de la tierra de México.

En aquel entonces el país estuvo gobernado por un grupo de hombres progresistas, dirigidos por Don Valentín Gómez Farías, representante de la clase media liberal y vicepresidente encargado de la presidencia por licencia de Antonio López de Santa Anna (1833). Gómez Farías consideraba que para que el país saliera adelante se requería despejar al gobierno de la influencia clerical y de la aristocracia conser

---

<sup>35</sup> Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit., pp. 47 y 48.

vadora, para lo cual dictó leyes que tendían a transformar -- condiciones sociales y económicas del país. Por esta razón -- se le considere patriarca del liberalismo y el "precursor de la reforma" que años más tarde habría de consumir don Benito Juárez. Sin embargo Gómez Farías fue posteriormente desterrado, desintegrándose su obra de la reforma.

En las postrimerías de la consumación de la independencia de México, hubo además de los mencionados, autores y personajes también notables por su visión clara de los problemas vitales del país, que se afanaron por hacer que sus ideas cuajaran en realidades prácticas y objetivas. Como --- ejemplos podemos citar a: Tadeo Ortiz; el doctor José María Luis Mora; el jurista Marieno Otero; el ingeniero Valentín - Gama; a Eleuterio Quiróz; al Luis de la Rosa, entre otros.

Tadeo Ortiz fue el autor de la obra titulada México -- considerado como nación independiente y libre, o sea, algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los -- mexicanos, en la cual expone sus ideas más generales sobre -- el fomento de la agricultura, la distribución de las tierras y la manera de mejorar las condiciones de vida del proletariado del campo.

Consideró que la base y fundamento del poder de -- las sociedades es la agricultura y propuso para su desarrollo medidas tales como: otorgar créditos a los campesinos; -- modernizar los métodos del cultivo; perforar pozos artesia-- nos que sustituyeran a los eljibes; difundir los conocimientos sobre las labores del campo; establecer escuelas rurales

y emplear maquinaria, molinos de viento, etc..

El pensamiento de Tadeo Ortiz respecto a la tenencia del terreno puede apreciarse en el párrafo que se consigna a continuación:

"Concluiremos esta reseña indicando a nuestros legisladores algunos medios para mejorar la triste suerte de los pobres arrendatarios, que expuestos hasta ahora a la veratilidad y capricho de algunos propietarios tan inhumanos como ignorantes, yacen en el estado más abyecto e improductivo en casi toda la república, y nos consta los males y perjuicios que se le sigue a esta clase apreciable de la sociedad, y a la población, en consecuencia de su estado precario y las --vejeciones que los administradores de las haciendas y dueños de las tierras les infiere, despojándolos, muchas veces con arbitrariedad absoluta, como de sus pobres chozas, y aun de algunos abonos comenzados, a pretexto de que no pagan u --- otras quimeras infames que las autoridades supremas están en el deber de contener y suprimir".<sup>36</sup>

Obras Sueltas, en 1837 y México y sus Revoluciones 1836, fueron obras del ilustre José María Mora (1794-1850), partidario de la pequeña propiedad y de que esta sea trabaja da por el propietario.

Sostuvo que para el desarrollo de una república naciente, era necesario que las tierras se dividieran en pequeñas porciones, y que la propiedad pudiera transmitirse con -facilidad.

Los bienes del Clero que eran cuantiosos a fines - de la época colonial, continuaron acrecentándose después de la independencia, lo cual planteaba un serio problema a la - nación, por lo que: "El Cuarto Congreso Constitucional del - Estado de Zacatecas expidió el 2 de junio de 1831, un decre- to por medio del cual ofreció un premio consistente en una -

---

36 Ibid., p. 52.

medalla de oro y dos mil pesos al autor de la mejor disertación sobre un arreglo de rentas y bienes eclesiásticos".<sup>37</sup>

La disertación debería contener la solución a las siguientes cuestiones: "Si la autoridad civil puede, sin --- traspasar sus límites, dar leyes sobre la adquisición, administración e inversión de toda clase de rentas o bienes eclesiásticos; si puede fijar todos los gastos del culto y asignar las contribuciones con que debe cubrirse; si teniendo esta facultad les es exclusiva o si sus leyes o providencias sobre estos objetos, para ser obligatorias necesitan la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y, por último, si correspondiendo exclusivamente a la potestad civil debe ser propia de los Estados o Congreso General".<sup>38</sup> Para tal efecto el Dr. Mora presentó un estudio titulado Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hayan sujetos - en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión.

El jurado aprobó el mencionado estudio el cual daba la solución a las cuestiones planteadas en los términos siguientes:

"Hemos llegado al fin de este escrito; en el cual se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado que son por su esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia: que ésta, considerada como cuerpo místico, no tiene derecho alguno de poseerlos ni pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por solo el derecho que co---

---

37 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 112.

38 Mora, José M. Luis. Obras Sueltas. París, 1837, p. 712.



responde a las de su clase, es decir, al civil; que a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la --- eclesiástica las leyes que tuvieren por conveniente sobre -- adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos; que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos; finalmente, que en un sistema federativo, el poder civil a que corresponden estas facultades, es el de los Estados y no el de la Federación".<sup>39</sup>

Así, la defectuosa organización de la propiedad -- ocasionó el surgimiento de profundas diferencias entre la -- Iglesia y el Estado, iniciándose un obstinado debate entre -- ambos.

Lorenzo Zavala (1833), el Dr. Mora y Valentín Gómez Farías propusieron abiertamente la ocupación de los bienes de la Iglesia, pero fracasaron en gran parte, porque Don Antonio López de Santa Anna apoyado por el Clero nulificó dichos proyectos (1947).

"La lucha entre el gobierno y la Iglesia fue desde entonces encarnizada, abierta, en la cual esta usó de las riquezas que habían puesto los fieles en sus manos para fines exclusivamente religiosos. La sublevación de Zacapoaxtla, -- iniciada y sostenida por el Clero de Puebla, es una demostración innegable de estas aseveraciones. El entonces presidente, don Ignacio Comonfort, con objeto de impedir que el Clero siguiera usando los bienes de la Iglesia para fomentar -- las luchas civiles, dio un ejemplo enérgico al ordenar, por decreto de 31 de marzo de 1856, que fuésen intervenidos los

---

39 Ibid., p. 249.

bienes del Clero de Puebla".<sup>40</sup>

La amortización eclesiástica fue en gran parte la causante de la precaria situación del Estado, origen en buena parte de los desastrosos acontecimientos políticos suscitados.

El Clero concentraba gran parte de la propiedad --raíz, por lo que el erario no percibía los derechos correspondientes. Además de ocasionarse el estancamiento del comercio y de la industria.

Después de estos antecedentes legales y políticos, sobrevinieron las leyes de desamortización y de nacionalización de los bienes de la Iglesia.

El gobierno --de Comonfort-- dictó la ley de 25 de junio de 1856 que era de contenido exclusivamente económico y hacendario, y cuyo objeto fue desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del Clero. "En esta ley se ordenó 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. Lo mismo debería hacerse con los que tuviésem predios en enfiteusis capitalizando el canon que pagasen, al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio".<sup>41</sup>

En los artículos que a continuación se transcriben

---

<sup>40</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., pp. 114 y 115.

<sup>41</sup> Ibid., p. 119.

queda contenido el verdadero espíritu de la ley citada, que no era el de privar al Clero de sus bienes, sino simplemente de cambiar la calidad de las riquezas del Clero para que favorecieran el progreso del país: logrando el aumento de -- los ingresos públicos; constituyendo la pequeña propiedad e -- impulsando el comercio, las artes y las industrias:

"Art. 89.- Sólo exceptúan de la enajenación que queda - prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arrienda alguna parte no separada de ellos, como - los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y beneficencia. Como parte de cada uno de estos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a --- ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Art. 259.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única ---- excepción que expresa el artículo 89 respecto de los edificios destinados inmediatamente al servicio u objeto de la -- institución.

Art. 269.- En consecuencia todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz".

Sin embargo, los resultados de la desamortización no fueron satisfactorios, ni correspondieron a los propósitos del gobierno ya que; por prejuicios morales y religiosos, atendiendo a la amenaza del Clero de excomulgar a quienes -- compraran bienes eclesiásticos; además de las consideraciones económicas el no tener para pagar la alcabala del cinco

por ciento que se exigía, ni para hacer los gastos de escritura. Los arrendatarios no pudieron o no se atrevieron a adjudicarse las propiedades rústicas o urbanas del Clero.

En cambio hubo muchos hacendados y personajes ricos que, aprovechándose de la ley de desamortización acrecentaron sus dominios, ya que por el sólo hecho de hacer el denuncia les correspondía una octava parte del precio de la finca, quedando dentro de la ley y en mejores condiciones que los demás. Consecuentemente, la citada ley contra las buenas intenciones de los legisladores estimuló la creación de grandes latifundios.

Posteriormente se suscitó la guerra de tres años o guerra de reforma (1858-1860), que fue fomentada por el Clero mexicano quien rechazó la Constitución del 5 de febrero de 1857, debido a que en ella se incluyeron las leyes dictadas anteriormente sobre: abolición de fueros, de desamortización de bienes de corporaciones civiles y religiosas, la libertad de enseñanza, etc..

La república estuvo dividida en dos bandos: el liberal que sostenía la Constitución de 1857, representado por Benito Juárez, y el conservador, que se proponía derogar todas las leyes reformistas contrarias al Clero y al ejército que reconocía como presidente al general Félix Zuloaga.

Ante esta situación el gobierno de Juárez, establecido en Veracruz decretó las leyes de reformas destinadas a destruir el poder económico del Clero y su intervención en -

los asuntos civiles. La primera de estas leyes fue la expedida el 12 de julio de 1859, por la que se nacionalizaron todos los bienes del Clero. Esta misma ley, establecía la separación de la Iglesia y el Estado entre otras disposiciones; dándose así término a la concentración eclesiástica.

Desgraciadamente las leyes de desamortización y de nacionalización de bienes de la Iglesia, como ya se ha dicho solo sirvieron para dar lugar a una nueva clase de terratenientes enriquecidos con los bienes de la Iglesia y de los pueblos, en tanto que el campesino indígena se convirtió en peón de las haciendas.

Durante el imperio de Maximiliano (1864-1867), el gobierno de Juárez expidió una Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos el 20 de julio de 1865. Más tarde se expidieron nuevas leyes de colonización: la Ley del 31 de mayo de 1875, después de la muerte del presidente Juárez --- (18 de julio, 1872) y durante el primer período de gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876); y la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 durante el gobierno -- del general Manuel González (1880-1884); así como también el 20 de julio de 1894, se expidió, durante el cuarto período - de gobierno de don Porfirio Díaz (1892-1896), una nueva Ley Sobre Terrenos Baldíos que trató de subsanar las deficien--- cias de la anterior.

Todas las leyes citadas en el párrafo anterior nunca cumplieron su objetivo que era el de lograr una mejor distribución de la tierra de México entre sus habitantes. Por -

el contrario aprovechándose de ellas continuaron beneficiándose; los ricos extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras.

Las compañías deslindadoras repartieron varios millones de hectáreas, fértiles tierras desde 1876 a 1910, -- las cuales al venderse a precios irrisorios constituyeron -- enormes latifundios que desfavorecieron el rendimiento de la explotación de la tierra en vista de que a los terratenientes no les importó mejorar la técnica del cultivo y no produjeron las semillas indispensables, por lo que hubo de importarse granos alimenticios de Argentina y de los Estados Unidos para atender la alimentación del pueblo mexicano que aumentó aproximadamente a 14 millones de habitantes en 1910.

IV. LA PROPIEDAD AGRARIA CON LA REVOLUCION MEXICANA.— El período de la historia de México que ha venido a llamarse el porfiriato, se encuentra comprendido entre noviembre 1876 y mayo de 1911. Entre las características de este período tenemos que fue una época de: un gobierno fuerte y personalista; de gran robustecimiento económico; de grandes obras materiales, de auge a una fuerte economía minero-agrícola, todo ello fundamentado en la introducción masiva de capital exterior.

Por todo lo anterior, la situación del país a principios del siglo XX era de prosperidad; se explotaron en forma inmoderada las riquezas naturales por parte de los capitalistas extranjeros y de los terratenientes mexicanos dueños

de casi toda la riqueza del país.

La aparente paz fue un rasgo sobresaliente del porfirato. Y decimos aparente porque en realidad existía un abismo entre pueblo y aristocracia, una injusticia social -- obtenida por la dictadura, lo cual provocaba un profundo malestar nacional que crecía al correr de los días; y era precisamente por cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra que dicha paz era perturbada. "Podemos citar varios ejemplos: en 1878 hubo levantamientos de indígenas, reclamando sus terrenos en Tamazunchale, San Luis Potosí; en Maravatío, Michoacán y en varios lugares del Estado de Guanajuato. En ese mismo año hubo un movimiento rebelde, típicamente --- agrarista, encabezado por el coronel Santa Fe, en San Martín Texmelucan. En 1879, con apoyo de un plan denominado de Tepic, tomaron las armas buen número de individuos de la Sierra de Alica, sosteniendo que debían revisarse los títulos de propiedad con el propósito de devolver las tierras a los indios, sus legítimos dueños. A fines de 1881 un tal Patri--cio Rueda luchó en la Huasteca Potosina con el lema de "go--bierno municipal y ley agraria". En octubre de 1882 un nuevo grupo de pronunciados iniciaron sus correrías en el Estado de San Luis Potosí, amparado por un plan en el que se declaraba que Dios dio la tierra a todos los hombres pero que la conquista española, la ley de desamortización y la parcela--ción de muchas de las tierras comunales de los indígenas habían convertido a México en una masa de proletarios que ge--mían bajo los procedimientos tiránicos de los hacendados. Un

año más tarde, acaudillados por un cura de apellido Zavala, varios centenares de indígenas se apoderaron de las poblaciones de Tamazunchale y Tacanhuiz y se repartieron las tierras a su arbitrio. En 1896 casi un millar de indígenas atacaron Papantla a causa de haberseles despojado de sus tierras. Por supuesto que todas estas manifestaciones de inconformidad fueron acalladas con singular energía, a sangre y fuego".<sup>42</sup>

Y aun más, hubo una auténtica guerra de castas entre en régimen porfirista y los indios yaquis y mayos del Estado de Sonora que tuvo como origen el intento de despojo y el despojo de tierras sufrido por legítimos propietarios indios a manos del régimen porfirista que utilizó medios completamente inhumanos: arrebatándoles sus tierras a cambio de prisión, horca o destierro; encubriendo y legalizando numerosas invasiones de tierras comprendidas en los ríos Yaqui y Mayo; prefiriendo al inversionista extranjero y al gran inversionista por encima de los indios Yaquis y Mayos que eran considerados como salvajes.

Siendo Esteban B. Calderón uno de los precursores de la revolución de 1910, transcribiremos su opinión sobre la guerra del Yaqui:

"No pretendo las luchas sostenidas por las tribus sonorenas, por la posesión de la tierra, desde tiempos de la conquista española y de los voraces encomenderos. Pero si diré —oído bien, hombres de conciencia— que antes de que se declarara por la dictadura la última campaña formal de --

---

<sup>42</sup> González Navarro, Moisés. Historia Moderna de México. El Porfirista. La Vida Social. México-Buenos Aires. Editorial Hermes, 1857 pp. 243 y 244.



las tribus mayo y yaquí, acaudilladas por el gran Cajeme, José María Leyva, se había dado una ley que las tribus mencionadas conocieron a última hora, por la que se exigía a todos los poseedores de terrenos la presentación de sus títulos de propiedad para su revalidación, debiendo declararse nula la posesión de la tierra si no se llenaba este requisito. Esto era ya una provocación, pues no hay título de propiedad más legítimo que el de la posesión de la tierra, bajo el dominio de congregaciones y tribus, desde tiempo inmemorial".

Luego entonces so pretexto de una paz social, la -- "paz porfiriana", se convirtió rápidamente en un sistema político de represión que marginó a la mayoría de la pobla---ción.

Al iniciarse el siglo XX, la situación de la distribución de la propiedad agraria era la siguiente: como resultado de las diversas leyes y de los acontecimientos políticos que hemos recordado, en los primeros años de este siglo encontramos que la propiedad territorial mexicana está en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios; la desproporción entre -- las propiedades de unos y de otros es enorme. "Los pueblos de indios se hallaban materialmente encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender como lo exige el aumento de su población; de aquí que, careciendo como carece, la población rural mexicana de la propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, -se dedique a trabajar por un salario en los latifundios formados la mayoría de las veces con las tierras que en otro tiempo les pertene-

---

43 Calderón, Esteban B.. Juicio Sobre la Guerra del Yaquí y - Génesis de la Huelga de Cananea. México. Ediciones del Sindicato Mexicano de Electricistas, 1956, p. 16.

cieron. Si el salario fuese alto o si cuando menos estuviese de acuerdo con el esfuerzo que realiza el jornalero para obtenerlo, nada podría decirse en contra del latifundismo; pero el exceso de trabajadores del campo, los atrasados métodos de explotación agrícola y la escasa cultura de los campesinos, son otros tantos factores que influyen en que se menosprecie el valor del trabajo rural".<sup>44</sup>

El progreso exigió el sacrificio abnegado de las masas campesinas. Los legítimos propietarios, las comunidades indígenas, fueron forzadas al peonaje encasillado, forma del trabajo agrícola próxima a la esclavitud. La explotación inhumana del campesinado, frágil y desamparado, contribuyó a la miseria de los mexicanos, a su ignorancia y discriminación y a la postre a su rebelión violenta.

Estas causas dieron origen a la revolución social de 1910, en la que se luchó por el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, por la incorporación del indio a la civilización, por evitar que las masas sociales sean inhumanamente explotadas, y por impedir que los recursos naturales del país fuesen explotados por el capitalismo extranjero.

Va en el siglo XX, surgieron con más fuerza diversos: periódicos de oposición, planes, programas, proyectos y leyes que darían la pauta para construir una ley básica agraria de México. a continuación citaremos algunos de estos do-

---

44 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 156.

documentos:

El "Programa del Partido Liberal" y "Manifiesto a la Nación", firmado en San Luis Missouri el 19 de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón entre otros autores, --- quienes pensaban acertadamente en el aumento de salario de los campesinos y el repartimiento equitativo de los terrenos que los hacendados no cultivaban. Propusieron la creación de un banco agrícola y la restitución de ejidos a los pueblos despojados por los hacendados, esto entre muchas otras consideraciones políticas, sociales y económicas.

El Plan de San Luis en la ciudad de San Luis Potosí, de fecha 5 de octubre de 1910. Consta de 15 artículos y aunque es esencialmente político, en su artículo 30 párrafo tercero promete entre otras cuestiones la restitución de terrenos e indemnización por daños y perjuicio a los propietarios originales que hubieren sido despojados de ellos por las autoridades y hacendados.

El Plan de Ayala, fue firmado el 25 de noviembre de 1911, por Emiliano Zapata y varios compañeros de lucha. -- Ese nuevo plan revolucionario fue de mayor alcance social -- que el de San Luis Potosí. Estuvo en contra del gobierno de Francisco I. Madero, así como de los científicos, hacendados y caciques.

En materia de tierras fue también contundente: hablaba de restitución de tierras, montes y aguas; de expropiación mediante indemnización en beneficio de las mayorías; de

nacionalización de los bienes de hacendados, científicos y caciques que se opusieran al presente plan; etc..

"Este plan sirvió de bandera a la revolución agraria del sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en las leyes oficiales y en los documentos expedidos con posterioridad sobre la materia".<sup>45</sup>

Como dato importante recordemos que gracias al te-  
zón de los zapatistas, el 30 de abril de 1912 se llevó a ca-  
bo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa  
por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos.

El Plan Orozquista se firmó en la capital de Chi-  
huahua el 25 de marzo de 1912, por Pascual Orozco, José Inés  
Salazar y otros más. Sus artículos son claros antecedentes -  
del 27 y 123 de la Constitución de 1917.

En la parte relativa a la cuestión del problema de  
la tierra transcribiremos el artículo 35 del plan.

"35. Siendo el problema agrario de la República el que  
exige más atinada y violenta solución, la Revolución garanti-  
za que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases  
generales siguientes:

I. Reconocimiento de la propiedad a los poseedores paci-  
ficos por más de 20 años.

II. Revalidación y perfeccionamiento de todos los titu-  
los legales.

III. Reivindicación de los terrenos arrebatados por des-  
pojo.

IV. Repartición de todas las tierras baldías y naciona-  
lizadas en toda la República.

V. Expropiación por causa de utilidad pública, previo  
avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habi-  
tualmente toda su propiedad; y las tierras así apropiadas se  
repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

VI. A fin de no gravar el erario, ni echar mano de las  
reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar con empréstitos

---

45 Ibid., p. 183.

en el extranjero la deuda exterior de la nación, el gobierno hará una emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores un interés del 4 por ciento anual hasta su amortización. Este - se hará cada 10 años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo especial - destinado a dicha amortización.

VII. <sup>46</sup> Se dictará una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia".

"Salta a lavieta que las normas fijadas para resolver la cuestión de la tierra en este Plan superan en mucho a las ideas contenidas en el Plan de Ayala, tanto por su mejor redacción y claridad tanto por que se señalan caminos mucho más prácticos y sensatos".<sup>47</sup>

El Plan de Veracruz, expedido el 12 de diciembre - de 1914, por don Venustiano Carranza en el Puerto de Vera--- cruz, establece la imperiosa necesidad de dictar leyes agrarias: que favorezcan la creación de la pequeña propiedad; -- que exterminen los latifundios; que restituyan las tierras a los pueblos que fueran privados de ellas; etc.,

La Ley Agraria del Villismo expedida el 24 de mayo de 1915, por Francisco Villa, en la ciudad de León Guanajuato, enuncia de una manera concretada las pretenciones de un gran sector de revolucionarios. Se pronuncia en contra de -- los enormes latifundios, declarando de utilidad pública el - fraccionamiento de los mismos, quedando a cargo de los Estados la resolución del problema de la tierra. Empero tal parece que debido a las derrotas sufridas por el general Villa -

---

<sup>46</sup> Naranjo, Francisco. Diccionario Bibliográfico Revolucionario. México, D.F. Imprenta Editorial Cosmos, 1935, p. 281.

<sup>47</sup> Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit., p. 182.

que esta Ley Agraria no tuvo aplicación alguna.

Con antelación a la Ley Agraria del Villismo, don Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, expidió des de Veracruz un decreto, formulado por el abogado Eliseo Arre dondo y el ingeniero Pastor Rousix, fieles consejeros de Carranza, en este decreto se promete poner en vigor las leyes, disposiciones y medidas necesarias para satisfacer las exigencias económicas, sociales y políticas del país; dictar -- leyes agrarias que favorezcan la creación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que han sido privados. En resumen, el de creto contuvo ya los principios de las reformas fundamentales que sufriría la Constitución en 1917 y que contribuyeron a la expedición de una Ley Agraria básica.

Con el firme propósito de dar cumplimiento a lo es tablecido en el decreto a que hacemos alusión, se expidió el 6 de enero de 1915 la primera ley ejecutiva. Fue la ley sobre reformas agrarias, que resultó ser —después de infinidad de documentos perfilados hacia el mismo objetivo y de -- los que solo hemos mencionado algunos— el paso más trascendental en materia agraria que haya dado nuestro país desde 1856 y 1859, fecha en que se d ictaron las Leyes de Desamortización y Nacionalización de los bienes del Clero, respectivamente.

Se sabe que el principal autor de la celeberrima ley fue el Lic. Luis Cabrera.

A continuación transcribiremos el articulado que integra a dicha ley:

"Artículo 19. Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes -- pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o -- comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores -- de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contra-- vención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y -- demás leyes y disposiciones relativas;

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de -- tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el prime -- ro de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se -- hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practi-- cadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la frac-- ción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan inva-- dido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los -- ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y -- comunidades.

Artículo 20. La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, con-- gregación o comunidad, en la que haya habido algún vicio, so-- lamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabitan--- tes.

Artículo 30. Los pueblos que necesitándolos, carezcan -- de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por faltar títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legal-- mente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les do -- te de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del -- gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pue-- blos interesados.

Artículo 40. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa polí-- tico de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y -- que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las fun-- ciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco per-- sonas, por cada Estado o Territorio de la República, y con -- las atribuciones que las leyes determinen.

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada -- Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno con las atribuciones que les señalen.

Artículo 59. Los comités particulares ejecutivos depende rán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, y que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 60. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 19 de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios del Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del poder ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesiones de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 70. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oír el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 80. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 90. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones ejecutadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 100. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán recurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasando de este 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 senten--



cia sólo 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.

Artículo 119. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividir los entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados o, en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos".

Podemos afirmar que siempre se mantuvo firme y continua la preocupación del problema agrario y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, en medio de grandes y graves acontecimientos políticos y socio-económicos nacionales, tales como: la caída del dictador don Porfirio Díaz; la incapacidad política de don Francisco I. Madero; la ola de robos sangre y desorden que imperaron durante el período de Victoriano Huerta; la transformación sufrida por los campesinos al convertirlos en soldados, obligándolos a abandonar totalmente la producción agrícola; etc..

En 1915 se enfrascaron en tremenda lucha los constitucionalistas o carrancistas en contra de los villistas y zapatistas quienes finalmente fueron combatidos por los primeros.

La Ley del 6 de enero de 1915 fue elevada a Ley Constitucional al insertarse en esencia en el artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Queretaro para

---

48 Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria. México, 1941, pp. 272, 273 y 274.

entrar en vigor el 5 de febrero de 1917, mientras que paulatinamente el país fue volviendo a la tranquilidad.

Los tres primeros párrafos del artículo 27 constitucional contuvieron los principios esenciales, y en general el artículo 27 del ordenamiento en cuestión, fue el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, además de establecer innovaciones en materia de propiedad. "En primer lugar, se asienta que las tierras y aguas pertenecen originalmente a la nación, la que ha organizado la propiedad privada por razones de conveniencia colectiva; Pero se afirma en forma categórica que la nación tiene el derecho de imponer a esa propiedad, en cualquier tiempo, las modalidades que exija el interés público. En segundo lugar, se ordena que las expropiaciones de terrenos y aguas se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización; es decir se abandona el principio de la indemnización previa, cambio de tal manera importante que sin él no hubiera sido posible llevar a cabo las demás disposiciones del artículo de que se viene tratando; porque no es ocioso insistir en que el gobierno federal y mucho menos los gobiernos de los Estados jamás hubieran tenido los fondos necesarios para pagar a los hacendados, previamente, el valor de sus terrenos.

Los principios mencionados en el párrafo anterior son instituidos con el fin preciso de fraccionar los latifundios para crear la pequeña propiedad y nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la agricultura en general y para evitar la destrucción de los recursos naturales

en perjuicio de la sociedad. Por supuesto que otro de los fines de los principios precitados consiste en la dotación de tierras a los pueblos, de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915, decreto que en el mismo artículo se eleva a precepto constitucional.

Por otra parte, la tendencia claramente nacionalista de la revolución mexicana no solo se encuentra condensada en los párrafos del artículo 27 sobre la propiedad del subsuelo, sino también en la declaración expresa de que los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin antes convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse mexicanos respecto de dichos bienes y comprometerse a no solicitar en ningún caso la protección de sus gobiernos".<sup>49</sup>

Los lineamientos básicos de la Reforma Agraria, que dieron establecidos tanto en la Ley de 6 de enero de 1915 como en el artículo 27 constitucional, no obstante, hubo la imperiosa necesidad de crear leyes subsecuentes que conformaran una legislación reglamentaria práctica y eficaz. Las predichas leyes fueron dictándose conforme se detectaban determinadas necesidades o cuando se planteaban dificultades de aplicación de las leyes fundamentales, siendo muchas de ellas el reflejo auténtico de las exigencias de la realidad, por lo que innuméricas de las mismas tienen vigencia aun indefinida.

---

<sup>49</sup> Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit., p. 255.

Con el objeto de concretar aun más el presente capítulo, dándolo por concluido, sólo insertaremos un panorama esquemático, con algunas de las leyes precitadas en el párrafo anterior. Leyes que fueron formando una secuencia, que -- junto con la Ley de 6 de enero de 1915 y la Constitución de 1917, integró los antecedentes de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente actualmente:

Comenzaremos por mencionar las Circulares e Instructivos, expedidos por la Comisión Nacional Agraria, desde 1917 a 1920.

Después la primera Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, promulgada una semana después de que el señor - Alvaro Obregón ocupara la presidencia de la República. Fue - la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y - del artículo 27 constitucional, en ellas se reunieron varias de las disposiciones de la Comisión Nacional Agraria --creada por la Ley de 6 de enero de 1915-- contenidas en circulares.

El Decreto de 22 de noviembre de 1921, sentó las - bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria, - mediante él se agilizaron los trámites en materia de dotaciones y restituciones de tierra que, en la anterior ley se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud. Además creó la institución de la Procuraduría de Pueblos,

El Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, con- tuvo notorias novedades; como la de fijar la extensión de la

parcela ejidal, correspondiente a cada individuo, y la fijación de la pequeña propiedad inafectable en los casos de dotaciones.

El Decreto de 12 de julio de 1923, facultó —nuevamente— a los pueblos para que designaran Comités Administrativos.

El Decreto de 2 de agosto de 1923, dispuso que, ---- quien trabaje la tierra durante dos años consecutivos, adquiere el derecho de que el Ejecutivo de la Unión, le expida gratuitamente el título de la parcela.

Durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles (1924-1928), se dictaron las siguientes disposiciones:

La primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de -- Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario -- Ejidal de 19 de diciembre de 1925, sus preceptos definen la forma de fraccionar los terrenos ejidales y de organizar el patrimonio de familia, mismo que considera inalienable e imprescriptible.

La Ley de Irrigación con aguas pertenecientes al gobierno federal, publicada el 9 de enero de 1926,

La Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, con tendencia a organizar un sistema nacional de financiamiento para la agricultura, mediante: la creación de un --- gran banco; de sociedades regionales de crédito y de sociedades locales de crédito.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y --

Aguas de 23 de abril de 1927, cambió el procedimiento administrativo en un auténtico juicio ante las autoridades agrarias . Fue redactada por Narciso Bassols; se modificó mediante la Ley de 11 de agosto de 1927.

Durante el período gubernamental del Lic. Emilio Portes Gil (1928-1930), se expidieron las siguientes leyes:

El Decreto del Congreso de la Unión de 17 de enero de 1929 que reformó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, precitada en el párrafo anterior. Decreto que a su vez se refunde en la Ley de 21 de marzo de 1929.

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 6 de agosto de 1924.

El gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) se dieron las leyes que a continuación indicamos:

El Decreto de 6 de marzo de 1930 que modificó el de 2 de agosto de 1923, el cual facultaba a todo mexicano mayor de 18 años, para adquirir terrenos nacionales o baldíos y lo adiciona con articulado del 25 al 29 .

El Decreto de 27 de marzo de 1930, sobre Adquisición de Tierras de los Sistemas de Riego, por el que se obligó a los propietarios que tengan terrenos comprendidos dentro de los sistemas de riego a venderlos a la Comisión Nacional de Irrigación, so pena para el caso contrario de expropiarseles.

El Decreto de 26 de diciembre de 1930, modificó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierra y Aguas de 21 de

marzo de 1929.

El Decreto de 26 de diciembre de 1930 que modificó - la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

La Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño de 2 de enero de 1931.

La Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931.

El Decreto de 23 de diciembre de 1931, reformó el -- artículo 100 de la Ley de 6 de enero de 1915, quitando a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, todo derecho a interponer recurso o juicio alguno.

Con el general Abelardo L. Rodríguez como presidente de la República (1932-1934), se expidieron las leyes siguientes:

El Decreto de 27 de diciembre de 1932 que reformó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

El Decreto de 28 de diciembre de 1933 que concedió - un plazo para presentar alegatos contra las resoluciones -- agrarias provisionales.

El Decreto de 30 de diciembre de 1933, que reformó - el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos. Abrogó la Ley de 6 de enero de 1915,

El Decreto de 9 de enero de 1934 que reformó el -- artículo 27 constitucional en materia agraria.

El Decreto de 15 de enero de 1934, creó el Departamento Agrario, el que debía depender directamente del Ejecu-

tivo y substituir en todas sus funciones a la Comisión Nacional Agraria.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 22 de marzo de 1934. Fue una refundición de las disposiciones contenidas en leyes y decretos, -- que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron la legislación y la política agraria. Abarcó los aspectos de la Reforma Agraria referentes a la distribución de la tierra; conservó en parte lo substancial de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó; reunió otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria. Además introdujo innovaciones fundamentales sobre: capacidad de los núcleos de población; parcela ejidal; pequeña propiedad; procedimientos; ampliación de ejidos; creación de nuevos centros de población agrícola; los peones encasillados; el régimen de propiedad ejidal; la creación de distritos ejidales; responsabilidades agrarias; etc.,

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas se expidió un nuevo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940, el que conservó en lo esencial la orientación del anterior, así como las reformas cardenistas de 1937, significando un innegable progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria.

Ya en el período gubernamental de Manuel Avila Camacho, se substituyó nuevamente el Código Agrario que regía en



ese tiempo, por el de 31 de diciembre de 1942. El nuevo código, aunque observó un notorio progreso formal y técnico con relación al anterior, conservó innumerables lagunas y deficiencias. Como ejemplo de dichas anomalías podemos mencionar la referente a concesiones de inefectabilidad ganadera que favorecía a los terratenientes en detrimento de los campesinos.

A poco tiempo de haber tomado posesión de la presidencia de la República el Lic. Miguel Alemán, se volvió a reformar, por decreto de 30 de diciembre de 1946, el artículo 27 constitucional. Las reformas fundamentales fueron: en materia de amparo, pequeña propiedad y extensión de la unidad de dotación ejidal.

El 23 de septiembre de 1948, se expidió el Reglamento de Inefectabilidad Agrícola y Ganadera.

Todos los ordenamientos legales citados con anterioridad, y otros más conforman los antecedentes de la Ley -- Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 16 de abril -- del mismo año. Ley que constituyó una transformación radical de las bases, los procedimientos y las metas de nuestra Reforma Agraria, presentando diversas innovaciones de vital importancia .

Se compone de siete libros , y cada uno de ellos comprende uno de los temas fundamentales: autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución -

de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios; y responsabilidades .

Varias décadas antes de la LFRA-1971 se tuvo primordial interés en el reparto dotatorio y la acción restitutoria así como en el ejido. Con la expedición de la LFRA-1971, se bifurcó el interés a un enfoque especial en lo referente a la producción y productividad de las tierras ya repartidas o admitidas dentro de la legalidad —sin suspender, desde -- luego, la continuidad en el reparto agrario—.

## CAPITULO SEGUNDO

### PANORAMA ACTUAL DE LOS DERECHOS AGRARIOS

I. DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO.—II. SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO.—III. CARACTER COLECTIVO E INDIVIDUAL DE LOS SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS.  
a) NORMAS QUE REGULAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS COLECTIVOS. b) CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS INDIVIDUALES: 1. NACIONALIDAD. 2. EDAD. 3. RESIDENCIA. 4. OCUPACION. 5. NECESIDAD. 6. ESTADO CIVIL.

I. DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO.— "Remontándonos a la época de la Revolución Mexicana (1910), se aprecia que existió una inequitativa distribución de la riqueza territorial, ya que el 96% de las cabezas de familia carecían de tierra, en tanto que el 1% de pobladores controlaba el 97% del territorio mexicano; de estos últimos sólo 834 hacendados poseían cerca de la mitad de la tierra".<sup>50</sup>

Ante tan crítica situación se levantaron los revolucionarios que —como ya se ha dicho— solicitaron prioritaria

---

<sup>50</sup> Cfr. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Introducción al Derecho Mexicano, Tomo II. México, Primera Edición, 1981. pp. 1197 y ss.

mente: la restitución de las tierras a sus legítimos poseedores, la dotación de tierras y aguas, la repartición de latifundios, la protección y ayuda al sector campesino, la creación de instrumento de justicia independiente del poder judicial.

Estas son en términos generales, las bases de las que emerge el Derecho Agrario Mexicano desarrollándose a partir de la Constitución de 1917, como producto inmediato del movimiento revolucionario.

Las definiciones que se han dado acerca del Derecho Agrario discrepan considerablemente en relación a la idea particular de cada especialista o autor. Hacen consistir al Derecho Agrario en un conjunto de normas, principios, leyes, costumbres, doctrina o jurisprudencia, que rigen justamente lo agrario, es decir lo relativo al campo.

En otros países la materia que nos ocupa tiene diversidad de nombres tales como: Derecho Rural, Derecho Agrario, Derecho Agrícola, Derecho de la Tierra, Derecho Fundiario, etc..

"En nuestro país se utiliza la denominación de Derecho Agrario, para aludir a problemas de la distribución de la tierra y, Derecho Agrícola para referirse a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al cultivo técnico de la misma tierra. Por ello se crearon dos organismos administrativos diferentes y concordantes en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria

ria".<sup>51</sup>

Citaremos sólo algunas de las definiciones prodigadas por los especialistas de la materia para evitar redundar en una confusión:

Para el Lic. Angel Caso: "El Derecho Agrario en el aspecto objetivo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas, en tanto que, en el subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas".<sup>52</sup>

Para el Dr. Lucio Mendieta y Núñez: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".<sup>53</sup>

Así como la Dra. Martha Chávez Padrón considera --- que: "Derecho Agrario en nuestro país, es la parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo".<sup>54</sup>

Podríamos proseguir la consideración de algunas más de las definiciones prodigadas por los especialistas de la materia, sin embargo, corremos el riesgo de redundar en una confusión.

---

51 Cfr. Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. México Editorial Porrúa, 1975. p.XXIII de la Introducción.

52 Ibid., p. XXVIII.

53 Ibid., p. XXVIII y s.

54 Ibid., p. XXIX.

Problema fundamental para nuestro trabajo, es la de terminación del contenido del Derecho Agrario. ¿Qué materias pueden o deben incluirse en el vasto campo que pretende abarcar?. ¿Qué actividades son específicamente propias de la producción agropecuaria?. Trataremos de precisar el contenido material de la repetida especialidad.

Podemos estructurar el contenido del Derecho Agrario con las actividades referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, a la silvicultura, a la ganadería, al aprovechamiento de aguas, al crédito rural, a los seguros agrícolas, a la colonización y planificación agrarias, entre ---- otras.

Algunos autores (entre ellos el Dr. Mendieta y Núñez) consideran que la caza, la pesca y la minería no tienen ningún lazo auténtico que ligue a estas actividades con la producción agropecuaria. Sin embargo existe otra postura ---- a la que nos unimos—, como la del Lic. Antonio Luna Arroyo: "quien sostiene que la caza pertenece al campo agrícola, ya que se produce y desarrolla en el campo y muchos campesinos consumen para sobrevivir la carne obtenida de la cacería y de la pesca, siéndoles imposible (debido a su mala situación económica e improductiva respecto a su parcela ejidal o propiedad de tierra) adquirirla por otro recurso",<sup>55</sup>

Por su parte Zulueta dice: "el Derecho Agrario no puede limitarse, debiendo incluir la legislación de caza y -

---

55 Cfr. Luna Arroyo, Antonio. Ob. Cit., p. LII.

pezca fluvial, ya que en ella se regula la captura de productos del lago además de referirse a actividades de carácter económico tendientes a regular y estimular la producción en función de intereses colectivos, así como son también materia del estudio del Derecho Agrario las disposiciones estatales de carácter social que implantan y regulan la asistencia técnica agrícola y la enseñanza técnica especializada".

El tema de los bienes agrarios, nos ayudará a estructurar el marco de las actividades agrarias: "Por su naturaleza son bienes agrarios, los recursos naturales renovables que sirven de base a la explotación agrícola, pecuaria o forestal, tales como la tierra, el agua, la flora y la fauna naturales y las especies vegetales y animales que se cultivan o se crían con ese fin; los edificios, construcciones y obras realizadas para fines agrarios así como la maquinaria, herramientas, útiles y enseres construidos con tal objeto".<sup>56</sup>

Serán bienes inmuebles (agrarios) siguiendo el criterio del C. Civil para el Distrito Federal:

- "I. El suelo y las construcciones adheridas a él;
- II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidas a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separadas de ellos por cosechas o cortes regulares;
- III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;
- IV. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el pro

---

<sup>56</sup> González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. México. Editorial JUS, S.A.. Primera Edición, 1975. p. 84.

pósito de mantenerlos unidos a la finca o formando parte de ella de un modo permanente;

VI. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente, a la industria o explotación de la misma;

VII. Los abonos destinados al cultivo de la heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;

VIII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de estos, salvo convenio en contrario;

IX. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella;

X. Los animales que forman el pie de crías en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de la ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto;

XI. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;

XII. Los derechos reales sobre inmuebles;

XIII. El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas".

"Se clasificarían como bienes muebles por determinación de la Ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal; también se considerarían muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades agrícolas aun cuando a estas pertenezcan algunos bienes inmuebles".<sup>57</sup>

"Dentro de nuestro resumen (de la conformación de la estructura agraria), podemos mencionar a las actividades manufactureras, transportistas, procesativas, lucrativas, las relacionadas con sistemas de investigación y todos los actos -

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 86



accesorios, conexos o vinculados a tales actividades, siempre y cuando estas actividades no constituyan una más importante, en cuantía de las inversiones, tiempo empleado y personal destinado a las actividades absoluta o propiamente agrarias".<sup>58</sup>

II. SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO.— El sujeto de derechos, en general es la persona física o jurídica (moral) titular de derechos y obligaciones. Es decir que el sujeto de los derechos jurídicos se designa con la palabra persona. Esta calidad —de persona— estará determinada por la capacidad jurídica que viene a ser sinónimo de personalidad.

"Entre los positivistas destaca el gran jurista contemporáneo Hans Kelsen, para quien la persona es un centro de imputación jurídica, siendo por tanto persona aquella a quien un sistema jurídico singular reconoce como tal".<sup>59</sup>

Históricamente, los hombres no siempre se han considerado personas físicas, ya que hasta antes de la Revolución Mexicana se permitía la esclavitud; los individuos sujetos a ella eran tratados como objetos o cosas —y no como personas—; podían venderse, donarse, privarlos de la vida, etc..

"Por persona jurídica se entiende el ente capaz de

---

<sup>58</sup> Cfr. González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit., p. 96.

<sup>59</sup> Chávez P. de Velázquez, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. México, Editorial Porrúa. Primera Edición, 1971. p. 12.

derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser - susceptible de tener facultades y deberes, de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en -- una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar - jurídicamente, como sujeto activo o pasivo de dichas relacio- nes".<sup>60</sup>

La distinción fundamental entre las personas físicas y las morales, estriba en que las primeras son consideradas personas jurídicas individuales, en tanto que las segundas - son personas jurídicas colectivas.

Así pues, el derecho ha concedido personalidad a las asociaciones de varios hombres, sociedades o entes jurídicos colectivos que contienen requisitos fijados por sus ordena- mientos.

Alrededor del problema de la personalidad, se han -- elaborado una serie de teorías filosófico-jurídicas:

La teoría de la ficción, es una doctrina que básica- mente considera al hombre como único ser capaz de contener - los elementos de voluntad y de libertad, mismos que son vita les para la existencia de los derechos subjetivos y los debe res jurídicos. Consecuentemente sólo los seres dotados de vo luntad son personas jurídicas, y como los entes colectivos - no poseen voluntad --psicológicamente hablando--, entonces - la ley, mediante la creación artificial o ficción les otor- ga personalidad.

---

<sup>60</sup> Rojas Villegas, Rafael. Introducción al Estudio del Dere- cho. México. Editorial Porrúa. Segunda Edición. 1967. P. 195.

Histórica y jurídicamente esta doctrina es falsa. Su error estriba en "creer que la personalidad jurídica se identifica con la individualidad psíquico-biológica del hombre".<sup>61</sup>

La persona es tal en cuanto el derecho le atribuye ese carácter; pero no es persona solo por la atribución del ser, ya que no toda persona es hombre, ni históricamente todo hombre ha sido persona.

Es más, el ser concebido que aun se encuentra en el seno materno puede ser sujeto de derecho, por ejemplo en el caso de la donación o de la herencia. Aquí sería absurdo decir, que ese ser tiene o puede externar su voluntad. Los incapacitados totalmente, tampoco tienen voluntad, pero no obstante son personas, jurídicamente hablando.

Jellinek considera que la personalidad jurídica es creada por el derecho. El ser humano no es persona en razón de su constitución orgánica, física o psíquica, sino creación jurídica en cuanto a su capacidad, atributo en función del cual el derecho crea dicha personalidad. De aquí que se diga que esta, es la capacidad jurídica de actuar; capacidad que puede ser plena, es decir, de goce y ejercicio; o parcial, de goce solamente.

En este caso las asociaciones, sociedades y demás grupos humanos son personas jurídicas (o morales); en cuanto que el derecho en atención a su capacidad, les otorga perso-

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 479.

nalidad.

Para Kelsen. El sujeto de Derecho no es otra cosa -- que la unificación de todos los derechos y deberes subjetivos. El sujeto de derecho no es otra cosa que el centro de imputación de todos los actos jurídicos. Es el centro de imputación porque es el soporte al que se imputan actos jurídicos, ya sea de la persona individual o de la jurídica (o moral). Actos jurídicos, desde luego, ya que no todos los --- actos son regidos por el derecho, ni siquiera todos los relativos a la conducta, pues entre estos últimos, unos incumben a la moral, otros a la religión y otros más a los convencionalismos sociales.

No es posible hablar de derechos y deberes sin suponer un sujeto a quien se imputen; por ello Kelsen sustenta la tesis de que la seguridad jurídica se crea por el proceso de imputación y que es mediante este mismo proceso como se distinguen los actos personales del gerente de una sociedad y los actos ejecutados en representación de la persona moral en este caso, la sociedad misma. El Estado es considerado -- por el autor de referencia, como el centro común de imputación de todos los actos jurídicos. Para Kelsen: "La persona jurídica colectiva se presenta también como un centro ideal de imputación de normas, facultades y deberes, relacionados con la conducta de un conjunto de hombres".<sup>62</sup>

Para Bonnacase (en su Introduction a l'etude du ----

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 231.

droit), existen principios fundamentales referentes a los sujetos de derecho:

"a) La regla de derecho supone un sujeto de derecho, que es, según los casos, una persona física o una persona moral o jurídica.

b) Por el solo hecho de su existencia el ser humano es una persona, un sujeto de derecho.

c) La personalidad desaparece con la muerte física o con la muerte civil.

d) El derecho actual no siempre reconoce la personalidad física en función de la vida humana y bajo los dos extremos: el nacimiento y la muerte.

e) Existen casos en que la personalidad física tiene un alcance más amplio que la vida humana, tales como cuando se protege al ser desde el momento de la concepción. *Infans conceptus pronato habetur quoties de commodis ejus agitur.*

f) La personalidad física puede tener una duración más corta que la vida humana.

g) La personalidad física puede ser independiente de la vida humana, como sucede cuando se niega dicha personalidad a pesar de la vida del niño que no nace viable".<sup>63</sup>

Por lo que respecta a las personas morales de derecho público el autor aludida enuncia el Estado, los departamentos, las comunas y los establecimientos públicos.

Para finalizar el punto diremos que, de acuerdo con

---

63 Ibid., p. 230.

el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en vigor, son personas morales o jurídicas las siguientes:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley".

"En forma parecida a la materia civil, en la materia agraria puede hablarse de sujetos de tipo moral".<sup>64</sup>

En la Reforma Agraria, fue uno de los problemas fundamentales, la determinación del sujeto de Derecho Agrario, es decir, la persona (física o moral) o personas a quienes esa reforma considera como titulares de los derechos y obligaciones que establece o reconoce.

"Mendieta y Núñez comienza clasificando a los sujetos de Derecho Agrario en: colectivos (comunidades agrarias y núcleos de población cuya personalidad cierta e innegablemente jurídica, aun no está lo suficientemente definida por el derecho) e individuales".<sup>65</sup>

"Para la consecución de diversos fines (de beneficencia, artísticos, científicos, políticos, etc.) el individuo aislado es francamente incapaz. La ley así lo reconoce y permite la posibilidad de que los individuos aislados se unan -

---

64 Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit., p. 13.

65 Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario. México, Editorial Porrúa. Primera Edición, 1975. p. 255.

para alcanzar tales o cuales objetivos, pero hasta aquí existe solo una mera posibilidad de existencia de la persona jurídica (o moral); es el individuo o el conjunto de individuos, quien crea la persona jurídica, quien le da vida y --- quien la extingue; es una simple creación de la voluntad humana".<sup>66</sup>

La Ley Federal de Reforma Agraria deduce la concepción de los sujetos agrarios en colectivos e individuales.

En cuanto a las personas físicas o humanas como las llama Angel Caso encontramos cuatro atributos que integran a la personalidad: el nombre, el domicilio, el estado civil y el patrimonio.

El nombre es la denominación que distingue a la persona de las demás que integran el grupo social (y el cambio o modificación del mismo será sancionado por la ley).

El apellido o nombre de familia (que es la parte esencial del nombre), no es arbitraria y está reglamentado por la ley; en la que encontramos disposiciones referentes a:

Hijos legítimos, en los artículos 354, 355 y 357 del Código Civil para el Distrito Federal; el hijo natural reconocido por uno o ambos padres (adquiriendo el derecho de llevar el apellido de quien lo reconoce), artículo 389 fracción I, del Código Civil; el hijo natural no reconocida por el pa

---

<sup>66</sup> Caso, Angel. Principios de Derecho. México. Editorial Cultura, 1935. p. 175.

dre, llevará el apellido de la madre; el adoptado llevará el apellido del adoptante, Arts. 395 y 396 del Cód. Civ.; el recién nacido —cuya identidad no pueda establecerse—, tendrá el apellido que se le asigne en su acta de nacimiento, Arts. 65, 66 y 67 del Cód. Civ..

El nombre de la mujer se integra por: nombre propio, apellido y diversas partículas que identifican su estado civil.

El estado civil; el individuo nace perteneciendo a una familia y a una nación o Estado, esto significa que entre el Estado y la familia se crean lazos o relaciones de dos especies: políticas y familiares; el conjunto de las primeras forma el estado de ciudadanía, en tanto que el conjunto de las segundas origina el estado de familia.

Podemos decir que el estado de familia es la situación en que se encuentran las personas del agrupamiento social (familia-Estado), respecto de los demás miembros del agrupamiento.

El estado civil es un derecho que se comprueba con las actas del registro civil.

El domicilio se encuentra reglamentado por el Código Civil en el Título Tercero, Arts. 29, 30, 31, 32, 33 y 34, mismos que tratan sobre; el domicilio de la persona física, el domicilio legal, el de la persona moral y el domicilio convencional.

Residencia es el lugar en que se está, sin el propósito de establecerse en él; la residencia es, pues, un he---



cho, a diferencia del domicilio, que requiere, para que --- existe, que medie la voluntad del individuo o la designa--- ción de la ley".<sup>67</sup>

El estado civil; "Llamamos estado civil de las personas, la relación en que se hayan, en el agrupamiento social (familia, nación), respecto a los demás miembros del mismo agrupamiento. Así, el estado civil de una persona co loca a aquella en una situación de: padre, hijo, esposa, ma rido, hermano, etc., con respecto a la nación, el indivi--- duo será: nacional o extranjero, ciudadano o no".<sup>68</sup>

"El patrimonio es el conjunto de bienes, de deudas, de derechos y obligaciones, inseparablemente ligados porque todos ellos se encuentran afectados por un fin económico -- tal y como ocurre, según el criterio de los civilistas, en el patrimonio de familia, en el fondo mercantil, en el pa-- trimonio del ausente o en el régimen de las sucesiones y co mo ocurre también en materia agraria, en la cual el patrimo-- nio de esa naturaleza queda sujeto a una organización espe-- cial para reealizar un fin determinada, de naturaleza tanto económica como jurídica y que constituye una masa autónoma de bienes, derechos y obligaciones de naturaleza específicamente agraria o no, según las distintas actividades realiza-- das por las personas que pueden considerarse sujetos de De-- recho Agrario".<sup>69</sup>

---

67 Caso, Angel. Ob. Cit., p. 117.

68 Ibid., p. 118.

69 González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit., p. 89.

La regla general es que todo individuo posee un patrimonio —por insignificante que este sea—, pues no puede concebirse la idea de que alguien no tenga algo de su propiedad.

"El patrimonio de una persona es el conjunto de derechos y cargas apreciables en dinero".<sup>70</sup>

"Los sujetos en Derecho Agrario son las personas físicas o morales de carácter público o privado que intervienen en las actividades agrarias con capacidad, personalidad, jurisdicción y competencia para ser titulares de derechos y ejecutarlos, para contraer obligaciones y cumplirlas, o para desempeñar las funciones específicas que en materia agraria le corresponden al Estado".<sup>71</sup>

Luego entonces, el Estado, por medio de los órganos y dependencias gubernamentales; así como de organismos e instituciones descentralizadas o de participación estatal dados expreso, sea un sujeto público de Derecho Agrario con ingerencia directa en la regulación de las actividades agrarias, en su ejecución, promoción "...controlando la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y reservándose funciones y facultades necesarias para esos fines".<sup>72</sup>

La consideración a que se refiere el párrafo anterior, encuentra su fundamento legal en el artículo 27 constitucional que establece:

"La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de

---

<sup>70</sup> Caso, Angel. Ob. Cit., p. 118.

<sup>71</sup> González Hinirosa, Manuel. Ob. Cit., p. 65.

<sup>72</sup> Ibid., p. 66.

los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así, como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación..."

El mismo artículo 27 establece la forma de dar cumplimiento a sus disposiciones en materia agraria y en sus fracciones XI y XIII, se señalan los órganos estatales que deben intervenir para alcanzar esos objetivos.

Además complementan la administración pública agraria: los preceptos establecidos y la LFRA y otras leyes reglamentarias del Art. 27 constitucional; la Ley de Aguas y la de Bienes Nacionales y Baldíos y otras leyes referentes a organismos e instituciones con funciones agrarias.

"Los sujetos privados, por lo contrario, tienen un interés particular de carácter patrimonial que determina sus actos".<sup>73</sup>

Es determinante, para diversos autores, la ocupación habitual o status profesional, para que los sujetos privados de Derecho Agrario puedan considerarse como tales; empero, creemos que este criterio es limitativo, en virtud de que existen muchos casos en donde el sujeto no tiene esta continuidad en el desempeño de la agricultura, pero que en un momento dado efectúan esta actividad adquiriendo derechos y

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 74.

obligaciones agraricas "...podrían considerarse sujetos privados de Derecho Agrario en virtud de la titularidad vinculativa; es decir, cuando su comportamiento lo sujete a una disposición de carácter agrario y por esta razón adquiera derechos y obligaciones, en cuyo caso, la calidad de sujeto agrario se determina en razón de que el sujeto coloca en alguno de los presupuestos de la Ley".<sup>74</sup>

Siguiendo lo establecido por el Art. 27 constitucional, la LFRA y la Ley de Aguas, enunciaremos algunos de los sujetos privados de Derecho Agrario:

Los propietarios poseedores de predios rústicos con superficie mayor que la señalada a la pequeña propiedad; sea que exploten o no el predio en cuestión; lo renten o lo den en aparcería.

Las comunidades agrarias o comunidades indígenas -- (consideradas como sujetos colectivos de derechos agrarios) poseedores a título de dueño de las tierras comunales --y en su caso de las tierras en que se establece el fundo legal—. Estos, ejercitando sus derechos pueden adquirir tierras que les hayan sido despojadas (mediante el procedimiento reparatorio), con libertad para adquirirlas a título individual; o bien, aquellos que nunca habían recibido tierras serán beneficiarios en el procedimiento de dotación.

Los pequeños propietarios con certificado de inafec-

---

<sup>74</sup> Ibid., pp. 77 y 78.

tabilidad —o sin él—, que se encuentren dentro del límite fijado (a la pequeña propiedad agrícola o ganadera).

Los arrendatarios o aparceros que directamente trabajen tierras agrícolas.

Los jornaleros que sujetándose a la Ley Federal del Trabajo exploten predios agrícolas mediante el pago respectivo.

Los que en contravención a lo dispuesto por la ley adquieran inmuebles ejidales o comunales que participen directamente en la enajenación, hipoteca, renta o cualquier otra transacción violando las medidas tutelares establecidas.

Los integrantes de las colonias agrícolas que adquieran derechos de propiedad y posesión de sus lotes, sea individual o colectivamente.

Los usuarios de las aguas —destinadas a fines agrícolas— a título individual o comunal.

Las personas físicas o morales que otorguen o reciban créditos agrarios.

Los concesionarios o permisionarios que exploten recursos forestales.

Los transportistas forestales o ganaderos y demás sujetos que efectúen actividades agrarias, conexas o accesorias y que se sometan a las disposiciones agrarias.

Los que comercien con productos agropecuarios o los

industrialicen".<sup>75</sup>

"La realidad, que en nada contradice a la teoría de Derecho Agrario, es que una misma persona, sujeto indiscutible de Derecho Agrario, determinado así por cualquiera de los criterios válidos para su determinación, puede ser, y en realidad lo es frecuentemente, sujeto de derechos no agrarios y, por tanto, asume la titularidad de derechos de distinta naturaleza según las actividades que realiza".<sup>76</sup>

III. CARACTER COLECTIVO E INDIVIDUAL DE LOS SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS.— Dentro de los sujetos privados de Derecho Agrario —que estudiamos en el punto anterior—, encontramos de acuerdo a los derechos que pueden ejercitar: los sujetos agrarios de tipo individual y los sujetos colectivos.

Como sujetos individuales encontramos a:

Los latifundistas y medianos propietarios (a que se refiere la fracción XVII del artículo 27 constitucional). De acuerdo a los principios consagrados en el artículo 14 constitucional, los sujetos mencionados tienen el derecho a ser oídos y vencidos en juicios agrarios dotatorios. Además, por lo establecido en la Frac. XIV del Art. 27 Const. "...Tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este de

<sup>75</sup> Cfr. González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit., pp. 79 y ss.

<sup>76</sup> González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit., p. 81.

recho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación; fenecido el término, ninguna reclamación será admitida" (lo que es reiterado por el artículo 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Los colonos, quienes fueron reivindicados en sus derechos por el Decreto de 31 de diciembre de 1962, que reformó el Art. 58 del Código Agrario de 1942 (aunque solo rige para las colonias que se crearon bajo la Ley Federal de Colonización de diciembre de 1946, derogada por el Decreto citado).

Los adquirentes y ocupantes de terrenos nacionales a quienes se les reconoce su personalidad en la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías de diciembre de 1950 (artículos 9, 18, 48 y 70).

Los pequeños propietarios, quienes tienen personalidad (297 de la LFRA-71) para comparecer en juicios agrarios defendiendo sus derechos; promover su acuerdo de inafectabilidad (Art. 350 de la LFRA); promover inscripciones y anotaciones en el Registro Agrario Nacional (Art. 446 fracción --VII de la LFRA) y solicitar el cambio de calidad de sus tierras inafectables por mejoría propia (Art. 256 de la LFRA).

Los alumnos que han concluido estudios en escuelas agrícolas, medias, especial o subprofesional que reúnan los requisitos de necesidad, nacionalidad, edad, etc., tienen de

recho a que se les considere en los censos dotatorios de su pueblo de origen (Art. 201 LFRA-71).

Y por último, los peones o trabajadores de las haciendas pueden hacer valer el derecho a que se les incluya en los censos de población hechos en los lugares aledaños o de los nuevos centros (siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Art. 202 de la LFRA).

Es interesante mencionar que hasta casi mediados del siglo actual los peones acasillados no estaban capacitados para obtener tierras por dotación, es más, se les excluía expresamente (Art. 2 fracción VI de la Ley de Dotaciones de -- abril de 1927).

a) NORMAS QUE REGULAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS COLECTIVOS.— Los sujetos colectivos pueden clasificarse en:

Comunidades agrarias. La Constitución Federal en su citado artículo 27 fracción VII establece: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren". Además del fundamento constitucional que reconoce la personalidad de las comunidades, también la LFRA la establece en su artículo 191.

Los núcleos de población peticionarios, tienen derecho a ser beneficiarios con una resolución dotatoria ejidal. Su fundamento legal queda asentado en la misma Constitu



ción (Art. 27 fracción X), así como en la LFRA Art. 195:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras, bos--  
ques o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para sa--  
tisfacer 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 res--  
pectiva".

La LFRA (Art. 196) establece la cantidad de indivi--  
duos (más de 20) que deben reunirse para que puedan ejerci--  
tar sus derechos de dotación y/o restitución. En tanto que  
el Art. 197 del mismo ordenamiento legal, estatuye que para  
solicitar ampliación se requiere de 10 ejidatarios —y no de  
20 como lo establecía el C. A. de 1942) carentes de unidad  
de dotación individual.

Por último, los requisitos para la creación de un --  
nuevo centro de población ejidal (desde el C. A. de 1942) --  
contemplan la integración de 20 o más individuos con capaci--  
dad individual (condiciones actualmente establecidas en el  
Art. 198 de la LFRA).

La capacidad de los núcleos de población estuvo regu--  
lada por los artículos 50, 51, 52 y 53 del Código Agrario de  
1943.

b) CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD DE LOS SU  
JETOS INDIVIDUALES.— Para que los sujetos individuales sean  
capaces de ejercitar derechos agrarios deben satisfacer cier--  
tos requisitos:

1. Nacionalidad.

2. Edad.
3. Residencia.
4. Ocupación.
5. Necesidad.
6. Estado civil.

Analizaremos someramente estos elementos —en virtud de que en su mayoría ya los estudiamos en párrafos anteriores—.

El Art. 200 de la LFRA. establece:

"Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

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

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

III. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

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

V. No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y

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

Algunos de los elementos citados son requisitos de la dotación, tanto individual como colectiva.

"La Constitución (27, párrafo tercero, fracción X) nos lleva al cuidadoso análisis del artículo 195 (50 CA). Pa-  
re Caso, cinco son los elementos de toda dotación: improce--

dencia de la restitución, dotación forzosa, necesidad comprobada, terreno inmediato y expropiación. Recordemos que la dotatoria invariablemente suple a la acción restitutoria.

La locución en ningún caso del 27 constitucional que da supeditada a la existencia de los demás elementos:

a) El núcleo ha de demostrar la necesidad de tierras, bosques o aguas, y para ello, que es una población cuyos habitantes se dedican a la agricultura. El incapacitado para trabajar el campo o quien ha adoptado otra profesión carecen de derecho alguno. La edad del núcleo ha de ser de seis meses, pues de lo contrario se tratará de la creación de un nuevo centro de población. Carecen de capacidad las entidades enumeradas en el artículo 196.

b) Para que un predio pueda ser afectado por la dotación ha de ser inmediato, esto es, sus linderos han de ser tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante (Art. 203; 57 CA.)".<sup>77</sup>

Para dar término al presente capítulo, apuntaremos la clasificación general de los derechos agrarios, según Mendieta y Núñez:

Los Derechos Agrarios Colectivos están constituidos por; la restitución de tierras y aguas, la dotación de las mismas, la ampliación y la creación de nuevos centros de po-

---

<sup>77</sup> Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., p. 314.

blación agrícola; en tanto que, son Derechos Agrarios Indiv  
duales; la inafectabilidad y el acomodamiento.

En el siguiente capítulo, expondremos en forma más  
abundante cada uno de los derechos citados en el párrafo que  
antecede.

## CAPITULO TERCERO

### CLASIFICACION DE LOS DERECHOS AGRARIOS

I. RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS: A. ACTOS NULOS QUE AMERITAN RESTITUCION.—B. INAFECTABILIDAD DE PROPIEDADES POR RESTITUCION.—II. DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS: A. DOTACION DE TIERRAS.—B. DOTACION DE AGUAS.—C. ELEMENTOS DE LA DOTACION: - a) IMPROCEDENCIA DE LA RESTITUCION Y DOTACION FORZOSA. b) NECESIDAD COMPROBADA. c) TERRENO INMEDIATO Y EXPROPIACION.—III. AMPLIACION DE EJIDOS: A. REQUISITOS PREVIOS A LA AMPLIACION.—IV. CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

I. RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.—En páginas anteriores hemos establecido que desde la época colonial, se empezó a hablar de restitución; y aunque sin éxito se siguió tratando este aspecto agrario, hasta que adquirió una efectividad importante con los documentos revolucionarios del siglo XX.

Por ejemplo, la función social y económica de la Ley de 6 de enero de 1915 y su papel en la resolución del problema agrario, fue precisamente procurar la restitución de las propiedades comunales y de los ejidos a los pueblos.

Concretamente en 1917, fue cuando la nación, recuperó definitivamente —reafirmandole además— su propiedad originaria, que le perteneció desde la época precolonial, que perdió en el coloniaje, y que no recuperó totalmente con la Independencia de México.

El legislador revolucionario, se basó en los títulos de propiedad emanados del soberano español para crear la figura de la restitución en la legislación agraria.

A partir de la Constitución de 1917 la nación consagra claramente su dominio sobre la tierra como un derecho, y quizá más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a la ley, a que estableciera la estructura jurídica adecuada para evitar el acaparamiento e indolente aprovechamiento de las tierras. Esto hace factible la redistribución de la tierra rústica; se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; se funda la afectación de las tierras por causa de utilidad pública; etc..

Aprovechando las ideas más trascendentales de dichos documentos revolucionarios y, debido a que la cuestión agraria afecta a la sociedad en general, la Constitución de la República en vigor, en su artículo 27, faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y así evitar que sirva de instrumento de explotación y de opresión.

"La propiedad agraria, del tipo latifundio, no era ya una función social, puesto que en vez de ser útil a la so

ciudad, resultaba nociva, de tal modo que el Estado se ha visto en el caso de intervenir con la urgencia que demanda el problema, para devolver a la propiedad agraria de México, su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tienen las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad, que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios".<sup>78</sup>

"En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo...". "Los títulos primordiales -- eron calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitiva".<sup>79</sup>

El párrafo anterior lo contenía la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, que establecía un trámite dilatado y difícil, por lo que no atendía a la rápida solución del problema que se trataba de resolver, siendo derogada por Decreto de 22 de noviembre de 1921.

El nuevo decreto ocasionó una intensa actividad agraria en cuanto a dotaciones y restituciones de tierras. Además los trámites para gestionar estos derechos podía llevarlos la Procuraduría de Pueblos creada para el efecto por el

---

78 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 198.

79 Ibid., p. 206.

artículo 40 del mismo decreto.

Los procuradores de pueblos contribuyeron a moralizar y sobre todo a expeditar las leyes agrarias. Dicha Procuraduría no gozaba de independencia cuando pertenecía a la Comisión Nacional Agraria, ni en 1934 cuando pasó a formar parte del Departamento Agrario. Al crearse el Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, formó parte del mismo y posteriormente pasó a la Secretaría de Educación Pública. Actualmente está moral y legalmente capacitada para desempeñar sus funciones que "...no se concretan a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante cualquiera autoridad y en todos aquellos asuntos que ameriten procuración".<sup>80</sup>

La Procuraduría de Asuntos Agrarios fue creada por decreto en 1953, dependía del Departamento de Asuntos Agrarios; y su función fue también la de asesoramiento gratuito a campesinos.

El artículo segundo del Reglamento Agrario de 1922, estableció que gozarán de los derechos de restitución y de dotación los pueblos que demuestren que se encuentran en alguna de las categorías —políticas— señaladas, es decir, - que "...conservó el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por

---

<sup>80</sup> Ibid., p. 212.



restitución".<sup>81</sup>

En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927; se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas apegado al artículo 14 constitucional, para evitar la violación de las garantías individuales:

Los actores están representados por el pueblo; los demandados por los grandes propietarios (presuntos afectados); las Comisiones Agrarias fungen como tribunales instructores del procedimiento y los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República como jueces sentenciadores.

El procedimiento se inicia con la solicitud, de la cual se corre traslado a los propietarios afectados; se abre el período de pruebas, se concede término para la presentación de alegatos, y la resolución provisional del gobernador cierra el expediente, que es revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el presidente de la República.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, fue derogada por el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de marzo de 1934.

Se suprimió el requisito que se exigía a los pueblos solicitantes respecto a la categoría política en virtud de

---

<sup>81</sup> Ibid., p. 216.

que algunos gobernadores o líderes políticos hacían mal uso de la denominación del poblado, creando pueblos intempestivamente para solicitar dotación de ejidos o sacar provecho de los grandes propietarios que al verse en peligro de ser afegtados en sus bienes, accedían a las exigencias de sus irtimidadores. Al respecto el nuevo Código Agrario estableció que, para que el núcleo de población recibiera tierras era necesario que se hubiése constituido en fecha anterior a la solicitud correspondiente. Esta modificación, en el primer Código, quedó aun confusa en cuanto a qué tiempo de existencia requería un poblado para ser peticionario de dotación y de reatitución. Empero, afortunadamente en el Código Agrario de 1942 se estableció un plazo de seis meses de existencia de un poblado para poder solicitar dotaciones de tierra o de agua, disposición que aun sigue en vigor.

Así mismo en este nuevo ordenamiento agrario de 1942 quedó señalada una extensión invariable de cien hectáreas de riego, para constituir la pequeña propiedad, o bien su equivalente en tierras de otras clases.

A. ACTOS NULOS QUE AMERITAN RESTITUCION.— En el Reglamento Agrario de 1922, el procedimiento de la restitución de tierras se llevaba a cabo basándose en los casos de nulidad señalados en el artículo 27 de la Constitución.

Al efecto se presentaba la solicitud ante el goberna

dor del Estado, quien la sometía a la consideración de la Comisión Local Agraria y dentro del plazo de un mes el gobernador dictaba la resolución provisional correspondiente.

"La resolución definitiva en todos los expedientes de dotación y restitución correspondía al Presidente de la República, previa consulta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento".<sup>82</sup>

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 191:

"Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualesquiera de los actos a que se refiere 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 cualesquiera de los actos siguientes:

a) Enajenaciones hechas 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) 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 las 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 a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya resolución se solicite".

El antecedente inmediato de este precepto lo establece el artículo 10 del Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915. En cuanto al fundamento constitucional, se encuentra en la fracción VIII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, como complemento a lo establecido por el artículo 191 de la LFRA, en cuanto al procedimiento citaremos los artículos: 272, 18, 276, 274, 282, 335 y 279 del mismo ordenamiento legal.

"Art. 272.— Las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, se presentarán en los Estados en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito y directamente ante los Gobernadores. Los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días y en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, electos por el núcleo de población solicitante.

Si el Ejecutivo Local no realice estos actos, la Comisión 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, la que surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico oficial, y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria".

"Art. 18.— Los Comités Particulares Ejecutivos estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes miembros del grupo solicitante, quienes serán electos en la Asamblea General del núcleo, a la que deberá concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el Vocal representante de los campesinos, o de la Secretaría de la Reforma Agraria, según el caso quedando a cargo de las autoridades la expedición de los nombramientos y credenciales correspondientes, en el término de quince días".

"Art. 276.— 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, dotatoria y restitutoria. En este caso, se hará nueva notificación a los presuntos afectados".

"Art. 274.— Si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare imprudente.

La publicación que se haga de la solicitud de restitución conforme al artículo 279, surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento a que se refiere este artículo, e iguales efectos tendrá respecto a los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables".

"Art. 282.— En caso de que la Secretaría de la Reforma Agraria opine que no procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta deberá continuar de oficio los trámites de la dotación".

"Art. 335.— Si los peticionarios son vecinos de un núcleo con solicitud de dotación o de ampliación de ejidos 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 hubiere optado y se suspenderá el otro. La determinación que se adopte se notificará a la Comisión Agraria Mixta respectiva".

"Art. 279.— Dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, los vecinos del poblado solicitante deben presentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados; y los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que funden sus derechos.

Si la solicitud 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".

(Antecedente, el más remoto se encuentra en el Art. 6 del Decreto pre-Constitucional de 6 de enero de 1915).

#### B. INAFECTABILIDAD DE PROPIEDADES POR RESTITUCION.—

La acción dotatoria y la restitutoria, se encuentran limitadas, tratándose de la pequeña propiedad, puesto que existe la protección (como garantía constitucional) para este tipo de propiedad, e incluso debido a su importancia se ordena que el Estado procure su desarrollo.

Tratando resolver la situación referente a la extensión que debía respetarse como pequeña propiedad; la citada Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, estableció que la parcela de dotación individual se compondría de una extensión de dos a tres hectáreas en tierras de riego y en tierras de temporal de tercera hasta nue-

ve hectáreas, en tanto que la pequeña propiedad sería cincuenta veces mayor que la superficie de la parcela de dotación individual. En definitiva la Ley estableció como mínimo de extensión de la pequeña propiedad ciento cincuenta hectáreas en tierra de cualquier clase, aunque posteriormente en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1929, se volvió al sistema establecido por el Reglamento Agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria, nos enumera en su artículo 193 las propiedades que se deben de respetar por las afectaciones:

"Art. 193.— Al conceder una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

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

II. Hasta 50 hectáreas u. tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, 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, de los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las 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".

Tretando de lograr una mejor comprensión, a continuación se transcriben varios artículos que se relacionan concretamente con el punto:

La fracción VIII del artículo 27 constitucional (cuya transcripción omitimos por haberla citado en el punto anterior). Se relaciona también con la Frac. I del artículo 193 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; el Art. 252 se relaciona con la Frac. II del Art. 193 del mismo ordenamiento; la

fracción III del artículo 281 se relaciona con la fracción IV del artículo 193; y con el artículo 194.

Art. 252.— Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y les tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explotación a que este artículo se refiere únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente".

"Art. 281.— Si del estudio practicado, de acuerdo con el artículo anterior, resulta que son auténticos los títulos presentados para acreditar los derechos sobre las tierras, bosques o aguas reclamados, y del examen de los demás documentos aparece comprobada la fecha y la forma del despojo, de manera que la restitución sea procedente, la Comisión Agraria Mixta suspenderá la tramitación dotatoria a que se refiere el artículo 274 y si con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o nuevos centros de población agrícola, en los términos de esta Ley, la propia Comisión realizará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que recibe el dictamen paleográfico, los trabajos que a continuación se mencionan:

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

"Art. 194.— Al formularse el plano-proyecto correspondiente, las personas que se encuentren en el caso previsto por la fracción II del artículo anterior tendrán derecho a escoger dentro de sus posesiones, la localización de las cincuenta hectáreas que deben respetárseles. Esta superficie deberá constituir siempre una unidad topográfica".

II. DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.— Los antecedentes de la dotación de tierras —como otro de los derechos agrarios—, se remontan a la época prehispánica como hemos analizado oportunamente.

Sin embargo es necesario señalar que dicha figura adquirió gran fuerza a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, la cual en la parte relativa faculta a aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos a los pueblos solicitantes.

"Mientras siguió la lucha revolucionaria. Carranza dictó otras Circulares que complementaron el Decreto del 6 de enero de 1915, de las cuales se citan las siguientes en razón de su importancia: Circular de 19 de enero de 1915 que previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; --- Acuerdo del 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del Decreto del 6 de enero de 1915 era de carácter general; Circular del 24 de marzo de 1916 que señaló la extensión que debían tener los ejidos que se restituyeran o se dotaran a los pueblos; Circular del 30 de junio de 1916 que excluyó a las ciudades de la dotación y concedió ésta según la categoría del centro de población de que se trate; Circular del 29 de julio de 1916 que concretó los derechos para solicitar reivindicación de ejidos; Decreto del 19 de septiembre de 1916 que modificó los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 6 de enero de 1915; Circular del 11 de diciembre de 1916 que seña



ló como competentes para conocer la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Local Agraria de la entidad correspondiente; Circular del 10 de enero de 1917 que ordena la activación de las solicitudes de restitución y dotación; Circular del 24 de enero de 1917 que señaló los datos que debía recabar un expediente de dotación; y Circular del 10 de febrero de 1917 que ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación.

Lo importante del Decreto del 6 de enero de 1915 es -- que al triunfar Venustiano Carranza fue la primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y realidad concreta para el campesino de México que había luchado por obtener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir".<sup>82</sup>

Los núcleos de población formados por los peones encasillados en terrenos de las haciendas, quedaron excluidos del derecho de solicitar ejidos en las leyes anteriores al primer Código Agrario de 1934.

"La solución que dio el Código Agrario nos parece atinada; consiste en reconocer a los peones encasillados el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos o de formar nuevos centros de población agrícolas (artículos 43 y 45)".<sup>83</sup>

"Para obtener la dotación o la restitución de ejidos

---

82 Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit., p. 263.

83 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 251.

dos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al gobernador del Estado respectivo, o bien al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella; el jefe militar o los gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos".<sup>84</sup>

La Comisión Nacional Agraria fungía como tribunal revisor decidiendo si el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad a los pueblos interesados.

El carácter provisional de las dotaciones y restituciones fue reformado por decreto de 19 de septiembre de 1916 en el sentido de que tales figuras se darían en resoluciones definitivas.

La Constitución de la República de 1917 elevó en su artículo 27 a la categoría de Ley constitucional la de 6 de enero de 1915.

Aunque parezca reiterativo, es necesario puntualizar

---

<sup>84</sup> Ibid., p. 190.

lo establecido por el artículo 27 constitucional en una de sus partes medulares:

"Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".<sup>85</sup>

Se destacó de esta manera un nuevo concepto dinámico y elástico de propiedad, con función social, que se actualiza constantemente respondiendo a las exigencias que va proyectando el interés público, como garantía individual para el pequeño propietario, pero además como garantía social para los núcleos de población necesitados. También se transformó el concepto de justicia, a una justicia social distributiva con la disposición sobre expropiación de latifundios en beneficio de los campesinos.

La modificación de los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, justicia y garantías, contribuyó al surgimiento del Derecho Social, protegiendo a los núcleos de po

---

<sup>85</sup> Ibid., p. 197.

blación campesinos desvalidos.

En cuanto al procedimiento dotatorio; las solicitudes se presentaban ante el gobernador del Estado correspondiente, quien "...remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con una serie de datos: censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería, etc.. Estos datos deberían ser complementados por la Comisión Local Agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil, cuando no imposible, como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región".<sup>86</sup>

Posteriormente la Comisión Local Agraria dictaba su resolución en término de cuatro meses. El expediente se remitía a la Comisión Agraria Nacional quien emitía un dictamen que ayudaba al Ejecutivo para fallar la dotación.

Los Comités Particulares Ejecutivos daban las posesiones provisionales, decretadas por los gobernadores en el término de un mes.

El primer Código Agrario sustituyó los plazos y términos del procedimiento estableciendo que, los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y la segunda instancia, las pruebas que consideren pertinentes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

El obstáculo que presentaba la falta de denominación

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 205.

apropiada o categoría política de la población para solicitar tierras, aunque con evidente necesidad de ellas, quedó subsanado por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 (Reglamentaria del artículo 27 constitucional), en la que se estableció que "todo poblado con más de veinticinco individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indica la misma Ley, y que carezca de tierras o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ellas".<sup>87</sup>

Para tal efecto debe entenderse por poblado "un conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que forman".<sup>88</sup>

Al exigirse un arraigo, de cuando menos dos generaciones (de acuerdo con la definición del Lic. Bassols), resultó ser un tiempo demasiado largo, sin embargo fue hasta 1932 que quedó claro este punto.

La precitada Ley de 1927 cambia el procedimiento administrativo en un auténtico juicio ante autoridades agrarias, lo que es ratificado por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.

El Código de 1934 estableció la extensión de cuatro

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 221.

<sup>88</sup> Ibid., p. 221.

hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras clases, para constituir la parcela ejidal. Además ordenó que se dotasen a los ejidos con terrenos de agostadero, de monte o pasto para uso comunal. Estas extensiones fueron definidas con claridad separando las de uso común de las individuales de labor con que se beneficia a los campesinos con la dotación o restitución. Las propiedades de ambas categorías son de naturaleza imprescriptible, inalienable e inembargable.

A. DOTACION DE TIERRAS.— Como dato interesante citaremos que el 30 de agosto de 1913, el general Lucio Blanco, asesorado por Francisco J. Mújica, efectuó un reparto dotatorio en la hacienda "Los Borregos" (hoy Lucio Blanco), cerca de Matamoros Tamaulipas. Los títulos provisionales de ese reparto son similares en buena parte a los títulos ejidales actuales. Constituyen un derecho inenajenable, inalienable e inembargable; así como la obligación de cultivar la tierra, so riesgo de perderla en caso de omitir dicha obligación.

A este acto dotatorio de las fuerzas revolucionarias (efectuado el 30 de agosto de 1913), se le considera el primer reparto dotatorio de tierras, reconociéndose como tal en el expediente respectivo, en que se dio trámite a la dotación del poblado que concluyó con la resolución presidencial del 26 de octubre de 1938, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 1939.

"Aquí nos concretamos a tratar sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial y desde este punto de vista, el artículo 27 contiene cuatro nuevas direcciones:

1º Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la 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 latifundios.

4º Protección y desarrollo de la pequeña propie--- -dad".<sup>89</sup>

Según la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, no debía entregarse a los pueblos peticionarios la posesión de las tierras hasta que el presidente de la República revisara las resoluciones de los gobernadores de los Estados. Lo anterior constituía un gran defecto legal, que ocasionaba trámites difíciles y dilatados, pero afortunadamente fue derogada por Decreto de 22 de noviembre de 1921.

El Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, exceptuó expresamente de la dotación de ejidos a las propiedades siguientes:

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

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 194.

II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientos cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

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

Además del procedimiento normal en la dotación y la restitución, para el segundo caso se procedía a formar el censo agrario, por una comisión especial integrada por un representante del pueblo peticionario, otro de la Comisión Local Agraria y otro del ayuntamiento respectivo. Con el susodicho censo la población solicitante comprobaba su necesidad de tierras.

Para encuadrar en un marco legal vigente el tema de la dotación de tierras, no hay nada más eficaz que la transcripción de los artículos correspondientes al Libro Cuarto (titulado Redistribución de la Propiedad Agraria), Capítulo IV, del Título Segundo —titulado Dotación de Tierras y Aguas— referente a la Dotación de Tierras. Dichos artículos son los que más se relacionan concretamente con el punto:

"Art. 220.— Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que deba afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

- I. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad; y
- II. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de tierras suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.



Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparon a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equipara para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito".

El artículo anterior se relaciona con los artículos 272 y 286; el último párrafo se relaciona con la fracción II del artículo 74.

"Art. 221.— En cada propiedad deberán determinarse, conforme al reglamento correspondiente, la superficie de riego o humedad, de temporal, de agostadero y de monte que la integren, así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo".

"Art. 222.— En los ejidos ya constituidos podrán ampliarse las superficies de las unidades de dotación, especialmente las de temporal, cuando hecha la determinación de los derechos de los ejidatarios beneficiados en la resolución respectiva, de sus herederos y de los campesinos que hayan trabajado sus tierras ejidales por más de dos años, resulten aun terrenos vacantes. La ampliación de la unidad de dotación podrá alcanzar hasta el doble de la superficie de cultivo que haya venido trabajando el ejidatario. Si después de concedida la ampliación máxima aun hubiera terrenos disponibles, se adjudicarán de acuerdo con las preferencias establecidas en el artículo 72".

El artículo anterior se relaciona con los preceptos: 74 fracción II; 220 último párrafo y con el 242.

"Art. 223.— Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

I. Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138;

II. La superficie necesaria para la zona de urbanización;

III. Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una por escuela rural, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer".

El precepto que antecede se relaciona en su fracción I con el artículo 65; la fracción II se relaciona con el artículo 90, y la fracción III se relaciona con los artículos 101 y 103.

"Art. 224.— En caso de que en los terrenos afectables - pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos por los medios que esta Ley establece.

Los individuos con derechos a salvo no perderán esa calidad en los casos en que, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario, sean preferidos para el aprovechamiento de tierras ociosas. En el caso en que el campesino se encuentre ocupado en el aprovechamiento de tierras ociosas, y simultáneamente se le conceda una unidad de dotación, se incorporará al pleno ejercicio de sus derechos agrarios, una vez cumplido el contrato de aprovechamiento de tierras ociosas, pero podrá proceder entre tanto en los términos de la fracción IV del artículo 76 de esta Ley".

"Art. 225. — Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos naturales forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen, deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación".

"Art. 226.— Las casas y anexos del solar que se encuen-

tren ocupadas por los campesinos beneficiados con una restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos".

"Art. 227.— Cuando se resuelvan simultáneamente varios expedientes agrarios que deban afectar las mismas propiedades, si las tierras de cultivo, cultivables son insuficientes para satisfacer las necesidades de todos los campesinos censados en la región, se dotará preferentemente a los núcleos de población más cercanos que hayan trabajado las tierras objeto de la dotación de manera permanente o temporal".

El artículo citado está relacionado con el 205 y el 203.

"Art. 228.— En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables susceptibles de afectación, para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos que hayan firmado la solicitud o acreditado su derecho durante el procedimiento, sólo se reconocerán y acreditarán como ejidatarios titulares, a un número de campesinos igual al de unidades de dotación disponibles, de acuerdo con el orden de preferencias establecido en el artículo 72".

"Romántico resulta, expresa Caso, tratar de reconstruir hoy los ejidos que Díaz quitó. Es lo grave de las injusticias sociales: llega el momento en que el repararlas -- viene a resultar más injusto que lamentarlas. Una vez escamoteadas sus tierras ejidales al campesino durante los regímenes pasados, éste necesariamente huyó del núcleo, posiblemente se encasilló. Lo que hayó la Revolución fue por ende un núcleo despoblado. ¿Qué explotación adecuada podría hacer en él, el superviviente de las expropiaciones injustas o sus herederos?. Concluye el maestro que lo único que aquí quiso hacer el legislador, como hábil medida política, fue sinergizar al pueblo: para él, y tiene toda la razón, la Revolución en tantos años como lleva la Reforma Agraria, no ha cumplido sus promesas de restitución.

Para Caso, la excesiva enumeración del 46 CA (hoy --

191) es dañosa. Tan siquiera hoy ya se corrigió la expresión período de tiempo que tan desfavorablemente nos hablaba de los conocimientos gramaticales del legislador".<sup>90</sup>

La LFRA establece (Art. 205) que la dotación se llevará efecto de preferencia en tierras afectables de mejor calidad y más cercanas al pueblo peticionario. Además:

"Art. 206.— Cuando dos o más propiedades en igualdad de condiciones sean afectables, la dotación se fincará afectándolas proporcionalmente, de acuerdo con la extensión y calidad de sus tierras".

Sabremos si un propietario es grande o pequeño; en caso de que un dueño sea propietario de más de cien hectáreas de riego (o sus equivalentes en otras clases), aunque sus tierras se encuentren situadas en diferentes sitios, no se tratará de pequeña propiedad, habiendo de afectársele -- cualquiera de sus fincas, salvo la superficie señalada como inafectable por la Constitución. Para tal efecto la misma LFRA (Art. 209) establece:

"Para los efectos de esta Ley se considerarán como una sola propiedad los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo dueño, aunque se encuentren separados unos de otros, y los inmuebles que siendo de varios dueños sean poseídos proindiviso. No se considerarán como un solo predio los terrenos de pequeños propietarios que personalmente exploten sus tierras y se organicen en cooperativas de comercialización de su producción agrícola o pecuaria, o que exploten colectivamente sus tierras, mientras no transmitan su propiedad a la cooperativa.

Para determinar las propiedades pertenecientes a una persona, se sumarán las superficies que posea directamente, a las extensiones que proporcionalmente le corresponden de las propiedades de las personas morales en las que aquélla tenga participación".

Llevar a la práctica la anterior disposición, es su-

---

<sup>90</sup> Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., p. 347.

mamente difícil, cuando una persona tiene propiedades en diversos Estados de la república, en cuyo caso los peticionarios carecen de medios eficaces para saber a cuanto asciende el número de hectáreas del posible afectado.

Redondeando el tema de la dotación de tierras, concluiremos afirmando que, desde los calpullis o barrios de la época precolonial, hubo dotaciones de tierras a pequeños poblados agrícolas. Después, durante el coloniaje, la dotación de tierras, aparece ya como una institución jurídica permanente, ya que en innumerables cédulas se ordenó efectuar dotaciones a los pueblos campesinos que las necesitaran. Dicha institución jurídica, quedó suspendida, y aun más, desapareció prácticamente con la independencia, cobrando nueva vigencia con la Ley de 6 de enero de 1915.

B. DOTACION DE AGUAS.— "Mendieta y Núñez hace remontar la dotación de aguas a nuestro Derecho Agrario Colonial. Los monárquas españoles dictaron múltiples disposiciones para sus colonias (Juan Sala II, 8). Afirma éste que el agua se ha tenido como una parte del real patrimonio, adquirido por merced y por denuncia, de la manera misma que las tierras".<sup>91</sup>

Es evidente que en materia agraria, aunado al elemento tierra, encontramos siempre otro importantísimo que es el agua, indefectible en la constitución de tierras de riego.

La misma LFRA establece en su artículo 229:

---

<sup>91</sup> Ibid., p. 365.

"Art.—Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras".

"Art. 318.—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 la que fuera aplicable".

El aprovechamiento de las aguas está sujeto a un orden de prelación. Al respecto la Ley Federal de Aguas establece:

"Art. 27.—Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación:

- I. Usos domésticos;
- II. Servicios públicos urbanos;
- III. Abrevaderos de ganado;
- IV. Riego de terrenos;
  - a) Ejidales y comunales;
  - b) De propiedad privada;
- V. Industrias:
  - a) Generación de energía eléctrica para servicio público;
  - b) Otras industrias;
- VI. Acuacultura;
- VII. Generación de energía eléctrica para servicio privado;
- VIII. Lavado y entarquinamiento de terrenos; y
- IX. Otros.

El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia".

En la antigua LFA tenían prioridad sobre la agricultura, los usos públicos y domésticos (Art. 21, fracción I); los relativos a transportes (fracción V) y los usos industriales o de generación de fuerza motriz (fracción VI). Actualmente como hemos visto, en la enumeración que cita el artículo 27 de la LFA, el tercer lugar corresponde a los abrevaderos de ganado, el cuarto al riego de terrenos; en tanto

que el aprovechamiento de aguas para industrias, acuacultu--  
ra, generación de energía, etc., se enumeran posteriormente.

Relacionados con el párrafo anterior, se encuentran  
los siguientes preceptos de la LFRA:

"Art. 59.—Los derechos sobre las aguas aprovechadas por  
los ejidatarios para usos domésticos o públicos y para el riego  
de sus tierras, corresponden directamente al núcleo de pobla--  
ción; deberán respetarse los aprovechamientos que individualmen  
te realicen los ejidatarios, de acuerdo con los reglamentos que  
sobre el particular se dicten".

"Art. 268.—Para los efectos del uso y aprovechamiento de  
las aguas, los núcleos que guarden el estado comunal tendrán -  
las mismas preferencias que los ejidos".

En cuanto al fundamento constitucional del elemento  
agua, indispensable complemento de las tierras (de riego fun  
damentalmente), transcribiremos los párrafos 59 y 60 del ar  
tículo 27:

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares terri  
toriales, en la extensión y términos que fije el derecho inter  
nacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y es  
teros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con  
el mar; las de los lagos interiores de formación natural que es  
tén ligados directamente a corrientes constantes; las de los -  
ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del  
cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermi  
tentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos,  
lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes  
constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirec--  
tos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en par  
te de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos ent  
tidades fed, o cuando pase de una entidad federativa a otra o -  
cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, la  
gunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas -  
por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la Repúbl  
ca y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de  
lítero entre dos entidades federativas o a la República con un  
país vecino; las de los manantiales que broten en las playas,  
zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas  
o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las  
minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrien--  
tes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del  
subsuelo, pueden ser libremente alumbradas mediante obras arti  
ficiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo

exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos: pero si estuvieren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas..."

"No todas las aguas propiedad de la Nación interesan al Derecho Agrario. Si tenemos presente la enumeración que hace el artículo 27 constitucional, agotada la misma cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Bien interesante es contemplar así el panorama de nuestra riqueza hidráulica, que a diario hay que incrementar y encauzar a toda costa. Primordial es el estudio de nues---



tras presas, distritos de riego y pequeñas obras de irrigación. No deben nuestros sabios darse punto de reposo al respecto".<sup>92</sup>

El mismo artículo establece:

"VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren".

También son aguas de propiedad comunal, las restituidas a los núcleos de población, como consecuencia de las nulidades constitucionales de acuerdo a la fracción VIII del artículo 27.

Cuando se trata de dotación de tierras de riego, va implícita las de las aguas para tal irrigación. Otro caso sería cuando se trata solamente de dotación de aguas, que se da cuando existen tierras de temporal con posibilidad de irrigación. En ambos casos pueden ser aplicables los siguientes artículos de la LFRA y de la LFA-72:

"Art. 230 (LFRA).—Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios, en los términos de esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, o las accesiones en su caso, a cada uno de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego, con el volumen necesario y suficiente para regar la superficie de cultivo del ejido, calculando dicho volumen con base en el coeficiente de riego neto autorizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por cada cultivo, conforme al plan de riego del ciclo agrícola de que se trate.

Los derechos de riego a que se refiere el párrafo anterior quedan sujetos a los dispuesto por el artículo 52 de esta Ley.

---

<sup>92</sup> Ibid., p. 367.

Conforme lo dispone el artículo 59 de esta Ley, el sujeto de derecho en materia de aguas para riego es el núcleo de población al cual se dota, y los derechos individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgarán mediante certificados parcelarios y de servicio de riego, de acuerdo con el parcelamiento del ejido si lo hubiere. Los derechos del poblado se inscribirán en el padrón de usuarios del distrito de riego, el que se complementará con el censo oficial del mismo poblado. Dicho padrón no podrá ser objeto de modificaciones, sino en los casos previstos por esta Ley en materia de previsión de derechos y -- nuevas adjudicaciones.

En los ciclos agrícolas en que, por causas de fuerza mayor, los recursos hidráulicos sean insuficientes para atender la demanda del distrito de riego, la distribución de las aguas disponibles se hará en forma equitativa, considerando al núcleo constituido por tantos usuarios como ejidatarios figuren en el censo depurado del propio poblado.

Tratándose de núcleos ejidales de los distritos de riego ya establecidos, la Secretaría de la Reforma Agraria se coordinará con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y procederá a consolidar el derecho agrario en materias de aguas, conforme a lo dispuesto en este artículo".

"Art. 52 (LFRA).—Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, -- transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos -- que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del -- ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes -- del ejido y renacerá cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y soleras que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población -- correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".

"Art. 24 (LFA).—Para determinar la existencia de aguas libres afectables por dotación, restitución o accesión, la Secretaría y la de la Reforma Agraria deberán coordinarse en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria".

"Art. 55 (LFA).—De acuerdo con el volumen anual medio de agua disponible en cada nuevo distrito de riego, con los programas agropecuarios y con los estudios socioeconómicos regionales el Ejecutivo Federal fijará por decreto la superficie máxima --

con derecho a servicio de riego que deba corresponder a pequeños propietarios y colonos. Dicha superficie nunca será mayor de --- veinte hectáreas.

Tratándose de ejidos y comunidades agrarias, se estará --- a lo dispuesto por la fracción II del artículo 10 de esta ley y por el artículo 230 de la Ley Federal de la Reforma Agraria".

"Art. 124 (LFA).—La Secretaría tramitará las solicitudes de concesiones de aguas para riego sólo para superficies que no excedan de veinte hectáreas, excepto en los casos en que existan solicitudes o expedientes agrarios de dotación o accesión de --- aguas que deban resolverse previamente por la Secretaría de la --- Reforma Agraria, cuando afecten a la misma fuente, o hasta el lí--- mite de la propiedad inafectable, cuando se cuente con aguas per--- manentes desaprovechadas".

"Art. 231 (LFRA).—Cuando se dote exclusivamente de aguas a un núcleo de población, la dotación se fijará sobre el volu--- men que exceda el necesario para el riego de la propiedad inafec--- table en explotación".

"Art. 232 (LFRA).—En la construcción de las obras que fue--- re necesario realizar para el aprovechamiento de las aguas dota--- das, se observarán las siguientes reglas:

I. Si sólo ameritan mano de obra y utilización de recursos materiales que pueden obtenerse gratuitamente, quedará en su to--- talidad a cargo de los ejidatarios beneficiados;

II. Si es necesario hacer gastos, los ejidatarios benefi--- ciados contribuirán con el 30% y trabajo personal y la Secreta--- ría de Agricultura y Recursos Hidráulicos aportará el resto, pre--- vio estudio de la capacidad económica de los beneficiados y su --- consentimiento;

III. Si el costo de las obras excede de la capacidad econó--- mica de los ejidatarios beneficiados para cubrir el 30% del mis--- mo quedarán a cargo exclusivamente de la Secretaría de Agricultu--- ra y Recursos Hidráulicos".

"Art. 233 (LFRA).—El Ejecutivo de la Unión está facultado para modificar, sin compensación derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional, cualquiera que sea el título que --- ampare el aprovechamiento, cuando así lo exija el cumplimiento de las leyes agrarias. Sólo se afectarán los aprovechamientos no autorizados que estuviesen practicados durante menos de cinco --- años, cuando las demás aguas disponibles no basten para satisfac--- er las necesidades de riego de los terrenos ejidales".

"Art. 235 (LFRA).—Se respetarán las servidumbres de uso y de paso que existan, haya o no apropiación de las fuentes y --- obras hidráulicas".

"Art. 236 (LFRA).—La conservación y el mantenimiento de las obras hidráulicas y los gastos de distribución del agua se--- rán costeados por los ejidatarios y los propietarios, en propor--- ción a los volúmenes que unos y otros utilizan, y se ajustarán a lo que se establezca en los reglamentos expedidos por la Secreta--- ría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y a las disposiciones que ésta dicte, oyendo el parecer de la Secretaría de Reforma --- Agraria .

La aportación de los ejidatarios para conservación podrá consistir en mano de obra, salvo el caso de que su condición económica u otra causa plenamente justificada no lo permita".

"Art. 263 (LFRA).—Las obras a que se refiere la fracción II del artículo anterior, soportarán las servidumbres de uso y de paso respecto a las aguas destinadas al riego de tierras ejidales. La conservación y mejoramiento de las obras se costearán en la forma establecida por el artículo 236 de esta Ley".

"Art. 237.—A los usuarios particulares y a los ejidatarios que se negaran a contribuir a la conservación de las obras o a los gastos de distribución de las aguas, en la proporción que les corresponda, se les suspenderá en el aprovechamiento de ellas hasta que cumplan con sus obligaciones". (el 238 dice): (LFRA)\*Art.—Cuando convenga económicamente a los fines de la dotación utilizar una obra hidráulica ya existente, mediante su ensanchamiento o refuerzo, el Presidente de la República podrá establecer, en su acuerdo, las servidumbres necesarias, y los vecinos del núcleo de población beneficiado quedarán obligados a ejecutar, por su cuenta, los trabajos que sean precisos.

En estos casos los interesados costearán el mantenimiento de las obras, con aportaciones proporcionales a los volúmenes de agua que conduzcan para su propio aprovechamiento".

"Art. 239.—Los núcleos de población beneficiados con aguas correspondientes a distritos de riego, están obligados a cubrir las tarifas oficiales usuales".

"Art. 240 (LFRA).—Los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales serán, siempre que las circunstancias lo requieran, de uso común para abrever ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, y se respetarán las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales serán aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

La autoridad competente fijará, en cada caso, la forma de aprovechamiento de los aguajes, teniendo en cuenta las necesidades de los ejidatarios y pequeños propietarios y los usos establecidos, y sancionará con multa a quien infrinja las disposiciones que dicte".

Al analizar someramente los preceptos de la LFRA, citados anteriormente, encontramos que:

El actual artículo 230, además de reproducir el artículo 87 CA, de 1942, agregó otros cinco párrafos; contempla los derechos de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego. Estos derechos de riego son de naturaleza inalienable, imprescriptible

inembargable e intransmisible. En esta materia —de aguas para riego— el sujeto de derecho es el núcleo de población al que se dota. Los derechos individuales se acreditarán con certificados parcelarios o de servicio de riego, tomando en cuenta si existe, el fraccionamiento del ejido. En el padrón de usuarios del distrito de riego, se inscribirán (sin que puedan modificarse posteriormente) los derechos del poblado.

El artículo 231 (cuyo antecedente se encuentra en el 28 CA, de 1942) establece que para cuando se dote únicamente de aguas, la dotación se fincará sobre el volumen que exceda al necesario para el riego de la propiedad inafectable en explotación. No se habla (como ocurría anteriormente) de excedentes que los propietarios o usuarios no utilicen en el riego de sus tierras. Se suprimieron, así mismo, los párrafos que limitaban a este tipo de dotación.

El artículo 233 (89 del CA, de 1942): "Mendieta y Núñez (88 Ant.) trató de evitar a toda costa cualquier injusticia, como sería la de privar de las aguas de que disfrutara un campesino poseedor de 10 Has. de tierras o menos para darlas a otro por el simple hecho de ser éste ejidatario. Por analogía nos viene a la mente la frase de Andrew Young (representante de EU ante la ONU, discurso de 22 de abril de 1977): ¿Porqué se ha de gravar a los pobres de una nación rica para ayudar a los ricos de una nación pobre?".<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Ibid., p. 369.

inembargable e intransmisible. En esta materia —de aguas para riego— el sujeto de derecho es el núcleo de población al que se dota. Los derechos individuales se acreditarán con certificados parcelarios o de servicio de riego, tomando en cuenta si existe, el fraccionamiento del ejido. En el padrón de usuarios del distrito de riego, se inscribirán (sin que puedan modificarse posteriormente) los derechos del poblado.

El artículo 231 (cuyo antecedente se encuentra en el 88 CA, de 1942) establece que para cuando se dote únicamente de aguas, la dotación se fincará sobre el volumen que exceda al necesario para el riego de la propiedad inafectable en explotación. No se habla (como ocurría anteriormente) de excedentes que los propietarios o usuarios no utilicen en el riego de sus tierras. Se suprimieron, así mismo, los párrafos que limitaban a este tipo de dotación.

El artículo 233 (89 del CA, de 1942): "Mendieta y Núñez (88 Ant.) trató de evitar a toda costa cualquier injusticia, como sería la de privar de las aguas de que disfrutara un campesino poseedor de 10 Has. de tierras o menos para darlas a otro por el simple hecho de ser éste ejidatario. Por analogía nos viene a la mente la frase de Andrew Young (representante de EU ante la ONU, discurso de 22 de abril de 1977): ¿Porqué se ha de gravar a los pobres de una nación rica para ayudar a los ricos de una nación pobre?".<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Ioid., p. 369.

Resultan costosas la conservación y el mantenimiento de obras hidráulicas, y la distribución del agua. Al respecto el artículo 236 (cuyo antecedente lo constituye el 92 CA, de 1942) señala la forma de repartirse y cual será la intervención de la SRH y de la SRA.

El artículo 237 (93 CA, de 1942) sanciona a quienes se nieguen a contribuir a la conservación de las obras o a los gastos de distribución de las aguas.

El artículo 238 (94 CA, de 1942) establece en que -- forma se utilizarán las obras hidráulicas ya existentes y la manera de costear su mantenimiento.

El artículo 95 (CA de 1942) pasó a constituir el -- 239 de la LFRA, sin modificación.

Los sitios donde suelen beber los animales silves--- tres se denominan agujeros o aguaderos; el artículo 240 (cuyo antecedente lo constituye el 96 CA, de 1942) establece su -- uso común, mandando en todo caso respetar las costumbres establecidas.

C. ELEMENTOS DE LA DOTACION.—"La Constitución (27, - párrafo tercero, fracción X) nos lleva al cuidadoso análisis del artículo 195 (50 CA). Para Caso, cinco son los elementos de toda dotación: improcedencia de la restitución, dotación forzosa, necesidad comprobada, terreno inmediato y expropiación. Recordemos que la dotatoria invariablemente suple a la

acción restitutoria".<sup>94</sup>

a) IMPROCEDENCIA DE LA RESTITUCION Y DOTACION FORZOSA.—A pesar de que "Como sabemos (Ca, 23D) tiene por objeto la restitución reparar las expoliaciones sufridas por los -- núcleos, so pretexto de desamortización, particularmente durante el imperio, como elegantemente lo llama Cuevas, de Porfirio Díaz".<sup>95</sup> Existen muchos casos en que por diversas circunstancias es improcedente la restitución. "Exigir al inermes y desventurado campesino mexicano que pruebe su propiedad sobre las tierras, bosques y aguas cuya restitución solicita y se pruebe además el despojo ocurrido hace más de cien años o, de siglos tal vez, es algo que huele a comedia, a farsa.

Seguramente nuestra ley a vuelto sobre sus pasos y ha establecido el principio contenido hoy en el primer párrafo del artículo 274: si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente".<sup>96</sup>

En cuanto al fundamento constitucional para llevar a cabo la dotación forzosa, por improcedencia de la restitución, lo encontramos en la fracción X del artículo 27:

"X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o -- que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por

---

94 Ibid., p. 347.

95 Ibid., p. 346.

96 Ibid., pp. 346 y s.



imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérceles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Se deduce de los preceptos transcritos, que en caso de no proceder la restitución de tierras y aguas, procederá entonces, la dotación (forzosa), en pro de extinguir una de las más grandes injusticias sociales actuales sufridas por los campesinos durante regímenes pasados.

b) NECESIDAD COMPROBADA.—Para que procedieran las dotaciones, el artículo 27 constitucional estableció como condición, la existencia de la necesidad de tierras y/o --- aguas de los núcleos de población (dicha necesidad se probaba con el censo agrario) y la Ley de Ejidos de 1920 introdujo el elemento de la conveniencia —apartándose de su fun--- ción reglamentaria—.

"Probaban la conveniencia, demostrando que fueron -- constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consoli--- dación económica, o bien que existía la circunstancia de que - estuviesen subordinados alguna industria y que mediante la dotación de tierras le fuese posible recobrar su autonomía - económica y constituirse en agregados políticos independien--- tes del capitalismo.

Esta última disposición era un ataque infundado a --

las industrias del país que, afortunadamente, desapareció de las leyes agrarias subsecuentes".<sup>97</sup>

El artículo 200 LFRA, que transcribimos en el capítulo anterior, en el inciso b) de las condiciones que determinan la capacidad de los sujetos individuales, se relaciona directamente con la necesidad de tierras, bosques o aguas, - que el núcleo de población ha de demostrar.

Asimismo, el artículo 27 constitucional, párrafo --tercero, fracción X, que a su vez nos remite al 195 de la --LFRA, expresan claramente el requisito de la carencia de tierras, bosques o aguas de los núcleos de población para que - puedan ser beneficiados con la dotación de los mismos.

Por relacionarse concretamente con el punto que nos ocupa, es conveniente que estudiemos en el Capítulo Segundo --de esta tesis--, el punto referente a la necesidad.

c) TERRENO INMEDIATO Y EXPROPIACION.- "Hay varias - fracciones del artículo 27 constitucional que mencionan la - expropiación. El párrafo segundo dice que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El párrafo dieciséis, congruente con el segundo ya citado, dice que "Las Leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas le--

---

97 Mendieta y Nuñez, Lucio, Ob. Cit., p. 204

yes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Con fundamento en estas orientaciones de la Ley Fundamental, se expidió el 23 de noviembre de 1936 la Ley de Expropiación".<sup>98</sup>

También la fracción X de la Constitución (cuya transcripción hemos citado ya), nos establece el fundamento constitucional para llevar a efecto la expropiación por cuenta - del Gobierno federal, para satisfacer la necesidad de ejidos de los núcleos de población, tomando el terreno que baste a ese fin, del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Además, se encuentra relacionada con la expropiación la fracción XIV del mismo artículo 27, párrafo II: "Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir - al Gobierno federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término ninguna reclama--ción será admitida".

El artículo 203 de la LFRA, señala los bienes afectables para dotación de ejidos. En dicha Ley, las tierras rú--ticas para efectos dotatorios se dividen en afectables o inafectables, y no en expropiables o inexpropiables en cambio, cuando la Ley se refiere a los bienes ejidales que deban pe--

---

98 Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit., P. 285.

sarse a un fin de utilidad pública, entonces si se usa el término expropiación de bienes ejidales, lo que se confirma en el siguiente precepto:

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

Son causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Las demás previstas por las leyes especiales".

También en el artículo 19 de la Ley de Expropiación vigente, encontramos enumeradas las causas de utilidad pública, por las que opera la expropiación. La fracción VIII de ese artículo, es de particular interés por referirse a "La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad, o de una clase en particular".

"En la expropiación no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público ; el cambio de la propiedad, por la indemnización. Cuando la indemnización no existe, estamos en presencia de otra forma jurídica denominada confiscación y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y en calidad de pena legal".<sup>99</sup>

El elemento esencial de la expropiación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, es el interés público.

Los intereses jurídicos: interés particular, interés social, interés público e interés nacional; difieren entre sí, aunque no en forma tajante.

"Resulta así que, en realidad, el interés máximo es el nacional y que este implica a todos los demás; que el interés público se refiere a la expropiación en materia administrativa fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional; y que el interés social, siendo diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del 27 constitucional, y crea con ello otra figura jurídica, la afectación, muy parecida a la expropiación, pero diferente en su elemento esencial y formal, supuesto que a un latifundista se le substituye su bien jurídico (su latifundio), por causa de un interés social, y se le substituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 286.

tiva. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados no fuesen destinados al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aun en caso de desaparecer el ejido, el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establece que los bienes seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias, diferenciándose nuevamente, en su elemento esencial, la causa que les dio origen, tanto la expropiación administrativa, como la afectación agraria".

El artículo 234 de la LFRA, establece los casos en que las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiarán pasando a ser propiedad de la nación:

"I. Cuando la totalidad de las aguas se afecte en favor de uno o varios ejidos; y

II. Cuando el volumen mayor del cincuenta por ciento de las aguas se conceda a uno o varios ejidos; en este caso se respetarán los derechos adquiridos por terceros, así como los aprovechamientos a que se refiere el artículo 262.

En los demás casos, fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños, quienes están obligados a reconocer los derechos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal".

Con el anterior precepto de la LFRA, el Estado debe extremar su cautela —en materia de expropiación—; nunca irá más allá de lo necesario para la consecución de los fines justos que se propone realizar; debe medir las posibilidades en que está para hacer frente a las indemnizaciones y

tomar en cuenta el capítulo relativo a los gastos de mantenimiento. En algunos casos fuentes y obras quedarán expropiadas, en otros quedarán en poder de sus dueños.

La afectación (con fundamento constitucional en la fracción XIV del artículo 27), se realiza para satisfacer -- las necesidades inaplazables de los campesinos; pero los mismos bienes producto de la afectación, son a su vez expropiables (de acuerdo con el párrafo segundo del 27 constitucional), para cubrir necesidades colectivas de mayor importancia.

El elemento formal que distingue a la expropiación de la confiscación, es la indemnización. La Ley de Expropiación establece:

"Art. 19.—El importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio".

Hemos visto que, la expropiación y la afectación se fundan en diferentes fracciones del artículo 27 constitucional. Es decir que, se trata, tal vez, de figuras jurídicas distintas, o bien que, la afectación sea una modalidad de la expropiación para la materia agraria.

"La distinción que hemos sostenido entre expropiación por causa de utilidad pública y la afectación agraria por causa de utilidad social, es congruente con el artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria de ---

1971. La propia Constitución distingue que pueden darse estos dos casos, o más, cuando establece que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, o sea que hay leyes, procedimiento y autoridades diferentes para dar tratamiento a los dos casos señalados y, en efecto, hay Ley de Expropiación, con su procedimiento, para las afectaciones. La Ley Agraria, para todos los casos de dotación ejidal y pequeña propiedad, siempre se expresa en los términos de bienes afectables y bienes inafectables y no de bienes expropiables e inexpropiables; excepto en el caso de expropiación de bienes ejidales y comunales como en caso que por lo mismo se regula en capítulo aparte, se trata de una auténtica expropiación por causa de utilidad pública".<sup>101</sup>

En el caso de la afectación, la indemnización será posterior (y no mediante); será en bonos representativos (y no en efectivo); se sujetará al plazo de 20 años (y no al de 10). El importe de la indemnización no será pagado por los ejidatarios; para tal efecto se creó con la Ley de 19 de enero de 1920 "La Deuda Pública Agraria" para pagar en bonos, en un plazo de veinte años a los propietarios de terrenos afectados por la dotación o la restitución.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo VIII, establece en quince --

---

<sup>101</sup> Ibid.



artículos (del Art. 112 al 127), las disposiciones legales - relativas a la expropiación de bienes ejidales. Estos artícu- los, necesariamente nos remiten al Libro Quinto, Título Se- gundo, Capítulo III, del mismo ordenamiento legal; donde se establecen los preceptos a que se sujeta el procedimiento de expropiación de bienes ejidales (del Art. 343 al Art. 349).

III. AMPLIACION DE EJIDOS.—En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, se introdujeron innovaciones referentes a: el cambio de localización de los ejidos; y a la ampliación ejidal, la que procedía diez años después de la ampliación o de la restitución de tierras o de aguas.

Los pueblos beneficiados con la dotación o la resti- tución disfrutaban en común las tierras y aguas correspon- dientes, bajo la administración de los Comités Administrati- vos asesorados —generalmente— por políticos que sacaban - provecho de la situación en perjuicio de los ejidatarios. -- Con el afán de solucionar tal situación se dictó la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y - Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de di- - ciembre de 1925, la que estableció la manera de repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza - inalienable e inembargable de los bienes ejidales.

El 4 de marzo de 1926 se dio un Reglamento de la Ley y posteriormente, el 25 de agosto de 1927, en 26 de diciem--

bre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932 se introdujeron nuevas reformas.

Uno de los errores a corregir respecto a la organización ejidal fue el hecho de que entre la fecha de dotación de tierras de un pueblo y su fraccionamiento, pasaban varios años en los que aumentaba el número de necesitados. Por tal motivo, la Ley estableció la extensión mínima a los lotes fijada por la Comisión Nacional Agraria con acuerdo del presidente de la República, superficie que por ningún motivo podría ser menor.

"Lo más lógico habría sido promover la ampliación de los ejidos; pero como la Ley señalaba un plazo de diez años, a partir de la fecha de dotación, para solicitarla, el legislador se encontraba limitado por su propio sistema y en aras de él sacrificaba a los pueblos, desobedeciendo de paso, el espíritu y la letra del artículo 27 constitucional. Porque la obligación impuesta a las autoridades agrarias para poner en cultivo tierras no aprovechadas en él, requiere inversiones de capital, construcciones de obras, etc., que difícilmente pueden realizarse",<sup>102</sup>

El plazo anticonstitucional de diez años después de la dotación, para la procedencia de la ampliación de ejidos, fue suprimido por el Código Agrario de 1934.

Es evidente que un pueblo ya dotado de tierras puede ver aumentada su población activa. También puede suceder

---

<sup>102</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 235.

que por defectos en los procedimientos dotatorios, algún grupo de campesinos quede sin elementos de vida. Surge entonces la imperiosa necesidad de lo que la ley denomina ampliación, figura consagrada por el 27 constitucional".<sup>103</sup>

En una parte del párrafo tercero (del 27 constitucional) se establece que:

"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 función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..."

A. REQUISITOS PREVIOS A LA AMPLIACION.—"Señala el Maestro (Caso) la necesidad de examinar si existen o no parcelas vacantes en los ejidos inmediatos, como requisito previo a la ampliación".<sup>104</sup>

Para que pueda ampliarse un ejido se requiere de: -- "núcleo provisto de ejido; insuficiencia de éste para satisfacer sus necesidades agrarias; comprobación de que aprovecha íntegramente el ejido; posibilidad de satisfacer sus necesidades por existir terrenos afectables, y un mínimo de 20 individuos carentes de unidad individual".<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Ibarrola, Antonio de. Ob., Cit., p. 354.

<sup>104</sup> Ibid., p. 356.

<sup>105</sup> Ibid., p. 355.

Los requisitos de existencia de un núcleo provisto - de ejido, que resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades agrarias; los encontramos establecidos en el primer párrafo del artículo 325:

"Art. (LFRA).—Si al ejecutarse una resolución presidencial de dotación o restitución, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación. El procedimiento se ejecutará a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que fuera aplicable.

La entrega de tierras en unidades individuales de dotación ejidal se realizará de oficio por la Secretaría de la Reforma Agraria en única instancia y se otorgarán por Resolución Presidencial, con los derechos y obligaciones que para los ejidatarios dispone esta Ley. Cada unidad individual de dotación ejidal deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional".

En toda ampliación, redistribución o acomodamiento - de la propiedad rural se presume una previa dotación.

Se exige también el aprovechamiento íntegro del ejido, de acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 241 de la misma LFRA, la cual dispone que:

"Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y - las de uso común que posean. Igualmente el núcleo de población podrá comprar tierras de propiedad privada de la zona, con recursos propios o con crédito que obtengan.

Los 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 efectables, podrán ser destinados para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación ejidal".

Además se requiere para que proceda la ampliación; - la existencia de terrenos efectables, y un mínimo de veinte —que se redujo a diez con la LFRA— individuos capacitados.

carentes de unidad individual. Estos requisitos se encuentran establecidos en las fracciones I y II del artículo 197 de la LFRA:

"Art. 197.—Los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendrán derecho a solicitar la ampliación de ellos en los siguientes casos:

I. Cuando la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por esta Ley y haya tierras afectables en el radio legal;

II. Cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual; y

III. Cuando el núcleo de población tenga satisfechas las necesidades individuales de terrenos de cultivo y carezca o seen insuficientes las tierras de uso común en los términos de esta Ley".

Incluiremos los artículos 21 y 285 de la LFRA, en vista de que, se relacionen directamente con la ampliación de ejidos:

"Art. 21.—Los Comités Particulares Ejecutivos cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador, si fuere favorable al núcleo de población. Cuando el mandamiento sea desfavorable, cesarán al ejecutarse la resolución definitiva. Tratándose de ampliación, el Comité Particular Ejecutivo cesará en sus funciones hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

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

"Art. 285.—Cuando los terrenos de labor o laborables -restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derechos 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 la dotación. Este expediente se iniciará con la publicación de acuerdo con la Comisión Agraria Mixta".

## IV. CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.—

\*Apasionante es el tema a estudio. Crece nuestra población, a pesar de los gritos de alarma de tímidos seudoeconomistas, y apóyase la pirámide de la patria en la amplísima base de la niñez mexicana. Considera acertadamente el 27 constitucional que la creación de nuevos centros de población agrícola cooperará a la mejor distribución de la riqueza. ¡Elevará — también en el mexicano el noble espíritu de infatigable actividad y de empresa!. Nos aferramos a creer que la riqueza patria la forman el oro, la plata, el manganeso de nuestros mares, el petróleo... ¡Tonterías! Nuestro tesoro, descuidado, preterido, mal aprovechado es el mexicano al que debemos — adiestrar para la conquista o el porvenir!”, 106

El fundamento constitucional del derecho agrario en cuestión se encuentra en el mismo párrafo —tercero— en que se establece la ampliación de ejidos. El objeto de los nuevos centros, es asentar en ellos a la población campesina excedente.

En vista de las múltiples regiones de la República Mexicana densamente pobladas, no es factible dotar de ejidos a todos los pueblos peticionarios o de parcelas a todos los individuos con derecho a recibir tierras; por ello la Constitución faculta al Estado para crear nuevos centros de población agrícola.

Fue hasta 1932 que se dictó la Ley Sobre Creación de

---

106 Ibid., p. 357.

Nuevos Centros de Población Agrícola. Esta Ley Reglamentaria del 27 constitucional, en esencia fue una especie de ley de colonización sin conexión radical con los procedimientos ejidales.

La anterior Ley, fue recogida en el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos; aquí ya encontramos una relación fundamental con el procedimiento dotatorio.

"El libro cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria, fortaleció las medidas que tienden a terminar con los latifundios simulados. El sistema de que no produce efectos la división y fraccionamiento de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de restitución y dotación, se hizo extensivo al procedimiento de creación de nuevos centros de población, cuando en éste se señalan las fincas solicitadas por los campesinos".<sup>107</sup>

"Art. 242 (LFRA).—Cuando en un ejido no haya tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados, y no sea posible concederles ampliación, se procurará aumentarles abriendo el cultivo superficies que puedan ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación, con la ayuda financiera de los gobiernos de la Federación o de los Estados, de los bancos oficiales, o bien con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado.

Si no fuese posible satisfacer las necesidades del poblado por estos procedimientos, se hará la declaratoria de déficit de unidades de dotación y se procederá a acomodar a los campesinos con derechos a salvo, en los ejidos inmediatos con tierras disponibles".

---

107 Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit., p. 338.

"Art. 326 (LFRA).—Si la resolución presidencial que recaiga en un procedimiento de dotación fuese negativa, el documento que la contenga ordenará que se inicie, desde luego, el expediente de nuevo centro de población, con la indicación de que se consulte a los interesados por conducto de la Delegación Agraria correspondiente, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en que sea posible establecer dicho centro".

"Art. 330 (LFRA).—Cuando en el caso del artículo 326 los solicitantes expresen su conformidad ante el Delegado Agrario, éste levantará de inmediato un acta en la que conste dicha conformidad, la cual se tendrá como solicitud para todos los efectos procesales establecidos por esta Ley".

La creación de nuevos centros de población ejidal (o bien, agrícola, como establece la Constitución), se trata de una forma de colonización interior (que de acuerdo con las leyes anteriores estaba a cargo de empresas privadas y del Gobierno) que, en la LFRA, se lleva a cabo exclusivamente por el Gobierno Federal:

"Art. 248 (LFRA).—Se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población. Las dependencias gubernamentales competentes deberán colaborar para el mejor logro de dichos planes a fin de que todo nuevo centro de población que se constituya pueda contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo".

La orientación para la elaboración de diversos planes, fue una de las innovaciones de la LFRA; en el caso concreto del artículo anterior se trata de planes regionales para la creación de nuevos centros de población ejidal.

Existe disposición legal respecto de grandes propiedades que puedan servir al reparto de tierras; dichas tierras serán afectadas cuando se encuentren dentro del radio de siete kilómetros partiendo del centro del pueblo solici-



tante. Y sucede que muchas grandes propiedades, por encontrarse fuera de ese radio, ya no pueden afectarse con dotaciones ejidales; en cambio, para crear nuevos centros de población si pueden utilizarse dichas extensiones en vista de que para ello no hay tal limitación.

"Art. 244 (LFRA).—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 de acodo en otros ejidos".

"Art. 245 (LFRA).—Los nuevos centros de población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes. La extensión de los terrenos de las diversas calidades que deban corresponderles se determinará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 220 al 225".

En cuanto al orden de afectación, recordemos el texto de los artículos 204 (58 CA) y 206 (60 CA):

"Art. 204 (LFRA).—Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal de conformidad con esta Ley.

No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio y, sólo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas".

"Art. 206 (LFRA).—Cuando dos o más propiedades en igualdad de condiciones sean afectables, la dotación se fincará afectándolas proporcionalmente, de acuerdo con la extensión y calidad de sus tierras".

El problema de cómo afectar a cada propiedad cuando varias fincas puedan contribuir a la dotación; se resuelve acertadamente en:

"Art. 246 (LFRA).—Al conceder las dotaciones a nue--

vos centros de población, se tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 204 y 206 de esta Ley.

En caso de que varias fincas puedan contribuir a la dotación, en igualdad de circunstancias por lo que se refiere a calidad de tierras, las afectaciones se localizarán de preferencia, sin solución de continuidad, en las propiedades que más convengan al nuevo núcleo de población".

"Art. 247 (LFRA). —Para constituir un nuevo centro de población no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población".

La creación de nuevos centros de población ejidal a que se refiere la LFRA no ha tenido el éxito deseado; se han creado unos cuantos centros en malas condiciones; quizá por el elevado costo que requiere su construcción; porque no se han aprovechado adecuadamente las inversiones de grandes recursos económicos o porque no se han planeado minuciosamente como lo establece la Ley;

"Art. 331 (LFRA).—Al recibir la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria estudiará la ubicación del nuevo centro de población, prefiriendo para localizarlo los predios señalados por los solicitantes, si son afectables, y las tierras de la entidad federativa en que reside el núcleo peticionario. Determinará en un plazo de sesenta días la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que debe comprender y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de eg neamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios".

"La Ley Federal de Reforma Agraria recoge una sugerencia nuestra relativa a la iniciación del procedimiento que debe hacerse mediante solicitud ante el Delegado Agrario de la entidad federativa correspondiente; pero pasa por alto, violando la soberanía de los Estados, la intervención de los Gobernadores de éstos pues no manda que se les corra -- traslado de dicha solicitud. ¿Porqué les solicitudes de dot

ción si se presentan ante los aludidos funcionarios y no las de creación de Nuevos Centros de Población Ejidal que, en el fondo no son otra cosa que una forma de dotación de tierras? Solamente se envían al Ejecutivo Local los estudios y proyectos formulados sobre la creación del nuevo centro, es decir cuando ésta ya fue aprobada, nada más para que exprese su opinión en un plazo de quince días. Dificilmente puede hallarse en nuestras leyes un ejemplo más claro de centralización política".<sup>108</sup>

Al revisar el párrafo anterior encontramos que:

Respecto a que la solicitud se presentará ante el Delegado Agrario de la entidad federativa correspondiente, que da establecido por la LFRA:

"Art. 327.—Los expedientes relativos a creación de nuevos centros de población se tramitarán en única instancia. Se iniciarán de oficio conforme al artículo anterior o a solicitud 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".

"Art. 328.—El Delegado Agrario, el mismo día que reciba la solicitud u obtenga la conformidad de los campesinos interesados, enviará aquella, o el acta en que ésta conste, a la Secretaría de la Reforma Agraria. Simultáneamente, si en la solicitud o en la declaración los campesinos señalan los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda mediante oficio que le dirija por correo certificado, para que haga las anotaciones a que se refiere el artículo 449. Dentro de los treinta días siguientes hará un estudio pormenorizado acerca de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en la entidad de que sean vecinos los solicitantes; dicho estudio se enviará de inmediato a la Secretaría.

Si el propietario del predio afectable justifica su in-

---

<sup>108</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 480.

afectabilidad en los términos del artículo 210 de esta Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria libraré oficio al Delegado, para que éste a su vez, de inmediato, disponga la cancelación de la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la Resolución Presidencial definitiva establezca para cada caso".

La misma Ley, también establece la (mínima) intervención del Ejecutivo Local:

"Art. 332.—Los estudios y proyectos formulados se envían al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión. 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".

El procedimiento establece celeridad en los trámites (artículo 328). En cuanto a los plazos, publicación, notificación, etc., se establece:

"Art. 329 (LFRA).—Tan pronto reciba la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria mandará publicarla en el "Diario Oficial" de la Federación, en el periódico oficial de la entidad de donde sean vecinos los solicitantes y en el de aquélla donde esté ubicado el predio o predios que se señalen como afectables.

Si la solicitud contiene el señalamiento expreso del predio o predios presuntamente afectables, la sola publicación de la misma surtirá efectos de notificación para los propietarios o poseedores, en los términos de lo dispuesto en el artículo 210.

Sin perjuicio de lo establecido en dicho artículo, la Secretaría, dentro de los 15 días siguientes a la publicación, mandará notificar a los poseedores o propietarios, por medio del oficio a que se refiere el segundo párrafo del artículo 275, para que en un plazo de cuarenta y cinco días expresen por escrito lo que a su derecho convenga".

La resolución final está a cargo del presidente de la República:

"Art. 333 (LFRA).—Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo anterior, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria elevará a la consideración del Presidente de la República el asunto, pa-

ra que éste dicte la resolución correspondiente".

"Art. 334 (LFRA).—Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos, en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas.

Indicarán, además, las dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y a realizar las obras a que se refiere el artículo 248".

"Art. 335 (LFRA).—Si los peticionarios son vecinos de un núcleo con solicitud de dotación o de ampliación de ejidos 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 hubiere optado y se suspenderá el otro. La determinación que se adopte se notificará a la Comisión Agraria Mixta respectiva".

"La pequeña propiedad, obtendrá su desarrollo a través de la intensificación de los trabajos agropecuarios; y mediante el aumento de número de pequeñas propiedades, aspecto que no se había reglamentado hasta antes del Anteproyecto (de la LFRA), formulado por Lucio Mendieta y Núñez, entonces (1961) presidente de los Institutos de Investigaciones Sociales y Agrarias de la UNAM, en unión del ingeniero Luis G. Alcérreca, Consejero Agrario. Asienta la enjundiosa exposición de motivos del citado anteproyecto, que el incremento en número de la pequeña propiedad tiende a: mejorar la producción, ya que el pequeño propietario se encuentra en mejores condiciones sociales y económicas que el dueño de una parcela ejidal; a dar a los pequeños agricultores la posibilidad de que se conviertan en pequeños propietarios; a restablecer el principio democrático de la distribución de la tierra, ex terminando la imposición de la propiedad ejidal como única

forme a lograr por los campesinos; a formar una clase rural media numerosa y fuerte y a perfilar a la Reforma Agraria hacia un sentido más diversificado y menos numeroso que el único que existía de dotación de tierras.

Durante un siglo la colonización solo ha producido paupérrimos y deplorables resultados; sin embargo, Mendieta y Núñez consideró que nunca ha sido la colonización en sí misma la que marcó su fracaso, sino los limitadísimos recursos y la ausencia de toda planificación y técnica adecuadas. Los nuevos centros de población agrícola a que hace alusión el artículo 27 constitucional no son sino colonias con otro nombre".<sup>109</sup>

"No cierran Mendieta y Núñez y su inteligente colaborador Alcérreca el capítulo relativo sin expresar que tales nuevos centros deben ser creados de una manera sistemática, de acuerdo con rigurosas planificaciones. En estos casos resultan malos consejeros la improvisación y la falta de elementos para constituirlos de manera racional y justa. Multiplicar pueblos miserables, de tierras insuficientes, sin crédito, sin asistencia técnica, sin organización, no tiene sentido ni se compadece con la justicia social,

El Anteproyecto brindaba a los solicitantes dos formas para constituir su nuevo centro: el tipo ejidal y el tipo colonial. Brinda también al propietario afectado celebrar un arreglo con el propietario elegido, siempre y cuando en la entidad federativa correspondiente existiera legis

---

<sup>109</sup> Cfr. Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., pp. 526 y s.

lación sobre fraccionamiento de latifundios. De lo contrario vendría la expropiación (Art. 514 Ant.).

Con todo lujo de pormenores Mendieta y Núñez (Arts. 517 y 518 Ant.) explica como planificar en todos sus detalles la creación de un nuevo centro de población agrícola y realizar el estudio económico y social para tomar medidas eficientes para trasladar a los campesinos, cuidar de su sostenimiento en tanto comienzan a percibir los productos de su tierra; como hacer frente a la refacción inicial, a los problemas de la habitación y a la asistencia técnica y económica". 110

Cerraremos el tema de la creación de nuevos centros de población ejidal, destacando algunos de los puntos más sobresalientes:

\*Importante es en la creación de tales nuevos centros lo siguiente:

a) El señalamiento de los predios presuntamente afectables (Art. 327; 271 CA), para que se mande correr desde luego el respectivo asiento en el Registro Público de la Propiedad, salvo los casos de inafectabilidad (Art. 210).

b) Las publicaciones en diarios de la entidad, que tiene efectos de emplazamiento, sin perjuicio de que se haga notificación por medio de oficio (Art. 329; 272 CA).

c) El estudio cuidadoso y pormenorizado que debe emprender el DAAC (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, transformado en diciembre de 1974 en Secretaría de la

---

110 Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., p. 488.

Reforma Agraria), con conocimiento del ejecutivo local y de la Comisión Agraria Mixta, antes de elevar el caso al Presidente de la República, para que éste dicte la resolución correspondiente (Arts. 331 y sigs.).

d) Que toda resolución presidencial ha de ajustarse a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán respecto a las propiedades afectadas los mismos efectos que éstos (Art. 334; 277 CA). Indicará también quien se hará cargo de los diversos créditos de transporte, subsistencia y - obras de infraestructura, a las que se refiere en elocuentes frases un precepto nuevo, nuestro artículo 248".<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Ibid., pp. 487 y s.



## CAPITULO CUARTO

### INALECTABILIDAD Y ACOMODAMIENTO

- I. CASOS DE INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA: A. INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA MISMA.—B. IN AFFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON SUS PLANTACIONES Y CULTIVOS.—C. INAFECTABILIDAD POR EL DESTINO DE LA TIERRA.—
- II. INAFECTABILIDAD DE AGUAS.—A. CONDICIONES DE LAS QUE SE DERIVA LA INAFECTABILIDAD DE LAS AGUAS: a) DE LA INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA; b) DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS SOBRE LAS AGUAS Y DE LOS FINES A QUE SE DESTINEN LAS MISMAS.—
- III. INAFECTABILIDAD GANADERA.—IV. INAFECTABI LIDAD AGROPECUARIA.—V. ACOMODAMIENTO.

I. CASOS DE INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA.—"Puede de derivarse la inafectabilidad de la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma; de la situación de la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos y, por último del destino mismo que se le dé".<sup>112</sup>

El Reglamento Agrario de 1922 adicionó un elemento

---

<sup>112</sup> Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., p. 306

trascendental en favor del propietario de bienes afectados, dándoles cabida para presentar observaciones sobre los censos, escritos, pruebas y alegatos en su defensa. Esto obstaculizó la realización de la Reforma Agraria, ya que los propietarios afectados aprovechándose de que el llamado juicio administrativo agrario les permitía su ingerencia; —y del carácter contencioso del procedimiento—, confundían el procedimiento dotatorio o restitutorio con instancias y recursos, haciendolo nugatorio o en el mejor de los casos retardándolo exageradamente. Es más, por algún defecto legal en el procedimiento, a menudo se otorgaba a los propietarios un amparo concedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con tal amparo, se beneficiaban muchos de los propietarios afectados con el procedimiento agrario, por lo que los pueblos que estaban en posesión provisional de tierras y aguas, después de varios años de litigio, eran obligados a devolverlas. Queriendo remediar tal problemática, la SCJN estableció —en jurisprudencia— "...que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado agotados los recursos ordinarios".<sup>113</sup>

Sin embargo, la jurisprudencia emitida resultó contraproducente. "La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador Gene-

---

113 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 229.

ral de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda y no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional".<sup>114</sup>

Esta conflictiva jurídica y práctica se resolvió por Decreto de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 constitucional, modificando el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, en cuanto a que los propietarios afectados en el procedimiento agrario no tendrían recurso judicial alguno en contra de las resoluciones agrarias.

En cuanto al procedimiento agrario, desde la Ley de 6 de enero de 1915 es de carácter administrativo, exceptuando lo establecido en la Ley de Ejidos, que en caso de restitución estableció un doble procedimiento administrativo y judicial; en las subsecuentes leyes agrarias hasta el Código de 1942 y la LFRA vigente, se ha conservado un procedimiento administrativo con forma esencial de juicio (a partir del Reglamento Agrario), se desarrolla ante las autori-

---

114 Ibid., p. 230

dades agrarias, conservándose las vías restitutoria y dotatoria que heredamos de la época colonial.

"Se detiene Mendieta y Núñez en el punto relativo a los certificados de inafectabilidad (fracción VII) (para él no solo los certificados, sino también la cancelación de los mismos debe ser expresamente objeto de registro). Creemos - que éste es desde luego el espíritu de la ley actual. Para el Maestro tales certificados dan el carácter de derecho -- real a lo que en realidad es un derecho personal. La pequeña propiedad, para él, es un concepto económico social: no es pequeña porque sea chica, sino por la protección que la ley le imparte en consideración a que es el único bien de una - persona, base del sostenimiento de su familia.

Cuando el propietario adquiere otras propiedades, - tal vez un latifundio, es evidente que la nueva situación - afecta al certificado de inafectabilidad, y debe producir la automática cancelación de la inscripción protectora en el registro. Claro que la misma debe ser hoy en día la consecuencia del procedimiento de nulidad y cancelación establecido en el capítulo VI, del Título Quinto, del Libro Quinto de la LFRA.

Nosotros llegamos a la conclusión de que la inafecta**u**bilidad agraria no es en sí ni un derecho real ni un derecho personal: es tan sólo la intangibilidad legislativa del dere**g**cho real de propiedad, por los motivos que el Maestro - --

aduce". 115

Las resoluciones en los expedientes agrarios son de dos clases: provisionales, las dictadas por los ejecutivos locales; definitivas, las que dicta el presidente de la República. En noviembre de 1975 se creó por decreto la Comisión Tripartita Agraria como organismo de consulta del Ejecutivo Federal para agilizar el trámite agrario y la expedición de resoluciones presidenciales.

"Iniciado el procedimiento agrario es cuando se debe estudiar a fondo y cuidadosamente, y determinar cuáles son los predios afectables y cuáles no, conforme a los artículos 203 y sgs. (57 y sgs. CA) y también las equivalencias establecidas en el artículo 250 (106 CA). El artículo 106 Ant. debe ser comparado con el 253 y con el 105 CA por lo que hace a un importantísimo derecho que surge en favor del afectado en el momento mismo del emplatamiento". 116

"Art. 253 (LFRA).—Los dueños de predios afectables tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad, en el plazo fijado en el artículo 286 para la realización de los trabajos técnicos informativos. Cuando el propietario no ejerza este derecho oportunamente, la autoridad agraria hará la localización en terrenos diferentes en sus calidades, y se aplicarán las equivalencias establecidas en el artículo 250. La superficie en cuestión debe constituir una sola unidad topográfica.

Si la localización se solicita oportunamente, sólo se tendrán como terrenos afectables, para los efectos del artículo 207, aquéllos que no se hayan incluido en la localización de la pequeña propiedad".

"Art. 262 (LFRA).—En casos de afectación agraria, el propietario podrá conservar dentro de la superficie a que se refiere el artículo 253:

---

115 Ibarrola, Antonio de. Ob. Cit., pp. 438 y s.

116 Ibid., p. 476.

- I. Los edificios de cualquier naturaleza, siempre que no estén abandonados o presten servicios a la finca afectada;
- II. Las obras hidráulicas que en seguida se enumeran:
  - a) Las presas y vasos de almacenamiento, pero no los terrenos inundados que se dediquen regularmente al cultivo;
  - b) Las obras de derivación, tales como presas, vertederos, bocatomas, obras limitadoras, etc.
  - c) Las obras de conducción, tales como túneles, canales, acueductos, tuberías, etc.;
  - d) Las galerías filtrantes;
  - e) Las obras de mejoramiento de manantiales;
  - f) Las instalaciones de bombas; y
  - g) Los pozos, siempre que estén prestando servicio a la finca afectada.

Para excluir de las dotaciones las obras de que habla esta fracción, es indispensable que se destinen a regar tierras que no formen parte del ejido, o que sirvan para regar tanto las tierras afectadas como las que queden en poder de los propietarios.

III. Las cercas de alambre instaladas en terrenos dotados, cuando pertenezcan a los arrendatarios, medieros, etc., así como las que sirvan de linderos entre ejidos y propiedades; en este caso serán respetadas por ambas partes".

"Art. 254 (LFRA).—No podrá ejercerse en segunda instancia el derecho de localización concedido por el artículo anterior, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente".

"Art. 255 (LFRA).—Cuando se trate de grandes propiedades que hayan sufrido afectaciones agrarias y que deban quedar reducidas al límite de inafectabilidad, en virtud de nuevas afectaciones, se concederá a los dueños el derecho de elegir la localización durante la tramitación de la segunda instancia, cuando por falta de los deslindes no hayan conocido con exactitud la ubicación de las tierras afectadas y, por tanto, no hayan estado en posibilidad de localizar con anterioridad su propiedad inafectable".

"Art. 256 (LFRA).—Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable en virtud de una resolución agraria, o a la solicitud del propietario se haya declarado como inafectable; no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

- I. Que el mejoramiento de la calidad de las tierras se deba a iniciativa del propietario y se haya consumado después de la resolución agraria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabilidad;
- II. Que la propiedad o posesión se encuentre en explotación y se le haya expedido certificado de inafectabilidad;
- III. Que el propietario no tenga otra extensión de tierras además de la amparada con el certificado, y si la tiene, que la extensión de la misma sumada a la superficie amparada con el certificado de inafectabilidad no exceda de los límites señalados en el artículo 249; y

IV. Que se haya dado aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos o documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá, a solicitud y a costa de los interesados, las constancias correspondientes".

A. INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA MISMA.—Ya hemos dicho que el artículo 27 constitucional protege de las acciones dotatoria y restitutoria a la pequeña propiedad, aunque no la definía claramente. Esta situación siguió inconclusa con la Comisión Nacional Agraria, e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estableció una jurisprudencia efectiva al respecto, hasta que el Reglamento Agrario de 1922 consideró inafectables extensiones de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego o humedad o su equivalente en tierras de otra clase —en los predios formados por tierras de distintas calidades, se impone el promedio—. Fue así como surgieron los conceptos paralelos de inafectabilidad y pequeña propiedad, siendo más atinado utilizar el primero.

Ahora la legislación vigente (Art. 250 LFRA; 106 CA) mantiene interesante tabla de equivalencias:

"Art. 250.—La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades, la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia".

En cuanto a la extensión de la pequeña propiedad de acuerdo con la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927: "Si las necesidades de éstos (refiriéndose a los pueblos) son escasas y suficiente la extensión de las haciendas afectables para satisfacerlas, entonces la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual asignada a los ejidatarios; pero si las necesidades ejidales son muy grandes y escasas o no suficientes las fincas afectables, entonces la pequeña propiedad se reduce a ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquiera calidad. En esencia, no se sale del sistema del Reglamento Agrario, no se establece un concepto claro de pequeña propiedad. ¿Porqué la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual y no treinta y cinco o sesenta veces mayor?".<sup>117</sup>

Aunque no quedó definida del todo la pequeña propiedad, sí se superó lo que se había establecido por el Reglamento Agrario.

La Ley que comentamos se preocupó además, por primera vez de otros problemas: en el procedimiento agrario, estipulando la validez de los fraccionamientos y ventas de tierras afectables, sus gravámenes, los cultivos y las obras que se excluirían de las afectaciones ejidales.

Para eludir las afectaciones agrarias se realizaban con frecuencia fraccionamientos simulados, logrando conver-

---

<sup>117</sup> Mendieta y Núñez, Lucio., pp. 223 y 224.



tir grandes propiedades en predios aparentemente inafectables. En la actualidad (Art. 210, I) es importante el momento de la publicación de la solicitud que inicie el procedimiento.

"Art. 210.—La división y el fraccionamiento, así como la transmisión íntegra por cualquier título de predios afectables, se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria, a las reglas siguientes:

I. No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni los que se realicen con posterioridad a la notificación a que se refiere el artículo 322.

Los propietarios de los predios señalados como afectables en las solicitudes de creación de nuevos centros de población agrícola, podrán ocurrir ante la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, a exhibir sus títulos de inafectabilidad o bien rendir las pruebas que a juicio de esta autoridad sean bastantes para desvirtuar la afectabilidad atribuida a esos predios, en cuyo caso se mandará tildar la inscripción, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 328.

II. Si se hubieran hecho con anterioridad a la fecha indicada en la fracción I, se considerarán válidos en los casos siguientes:

a) Cuando la traslación de dominio en favor de los adquirentes, se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha indicada, aun mediando autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria para la realización del fraccionamiento.

b) Cuando sin haberse operado la traslación de dominio en favor de los adquirentes, éstos posean, como dueños, sus fracciones en los términos del artículo 252;

III. Se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria, en los siguientes casos:

a) Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras;

b) Cuando haya una concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una sola persona;

c) Cuando se realice el fraccionamiento de una propiedad afectable, sin la autorización correspondiente de la Se-

cretaría de la Reforma Agraria; y

d) Cuando se fraccione una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio.

También se considerará simulado el fraccionamiento cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para algunos de los adquirentes".

"Art. 257 (LFRA).—Cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el artículo 249, que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inefectabilidad y la expedición del certificado correspondiente

Los certificados de inefectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

No se expedirán acuerdos ni certificados de inefectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños".

"Art. 354 (LFRA).—Los dueños de predios que conforme a esta Ley sean inefectables podrán solicitar la expedición del certificado de inefectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario con los documentos conducentes; dentro de los diez días siguientes, el Delegado mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas, y especialmente la circunstancia de que la propiedad esté en explotación. Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga.

Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado formará un expediente que remitirá, con su opinión, a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353".

"Art. 418 (LFRA).—Los certificados de inefectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

I. El titular de un certificado de inefectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que, sumadas a las que empara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inefectable, de acuerdo con las equivalencias del artículo 250;

II. El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor;

III. Tratándose de inefectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado; y

IV. En los demás casos que esta Ley señale".

"Art. 419 (LFRA).—La Secretaría de la Reforma Agraria cuando tome conocimiento de alguna o algunas de las causales

señaladas anteriormente, iniciará el procedimiento de cancelación notificando a los titulares de los certificados de inafectabilidad que deban quedar sujetos al procedimiento, para que dentro de los treinta días que sigan a la notificación rindan sus pruebas y expongan lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior se dictará la resolución que deberá notificarse al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del título cancelado. Igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad".

B. INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON SUS PLANTACIONES Y CULTIVOS.—En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927 se comenzó a legislar sobre los cultivos y las obras que se excluirían de las afectaciones ejidales.

En cuanto a la función social del concepto de propiedad:

"En todas las opiniones expuestas se notó, que aunque inspiradas en doctrinas originalmente diversas, todas ellas tendían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera solo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, este se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado".<sup>118</sup>

En enero de 1934, se reformó el artículo 27 de la -

---

118 Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit., p. 282.

Constitución de la República; esta reforma estableció que - para que la pequeña propiedad fuera respetada, necesitaba - llenar dos condiciones: a) que fuera una propiedad agrícola, y b) que se encontrara en explotación. En marzo del mismo - año se expidió el primer Código Agrario de los Estados Uni-- dos Mexicanos, en donde se conservó lo establecido con res-- pecto a la pequeña propiedad por las leyes anteriores; que-- dando inafectable una superficie de ciento cincuenta hectá-- reas en tierras de riego y de quinientas en tierras de tempo ral. Además era factible reducir hasta una tercera parte ta-- les superficies, cuando dentro del radio de siete kilómetros no hubiere tierras suficientes para dotar a un núcleo de po-- blación. Consecuentemente dejó de respetarse una de las ga-- rantías constitucionales.

La garantía que ofrece la Constitución en favor de la pequeña propiedad, se desvanece al dejar al arbitrio del legislador la fijación de la misma.

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

tabilidad de esa superficie".<sup>119</sup> Con esta disposición el terrateniente podría dedicarse a explotar con toda confianza una buena parte de su propiedad (que de antemano sabe que será respetada por la afectación) y consecuentemente no arriesgará inversiones agrícolas en esa superficie, repercutiendo en beneficio de la agricultura nacional.

El artículo 249 de la LFRA nos señala las tierras en explotación que se consideran inafectables:

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

I. Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente;

II. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

III. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales";

Algunas propiedades con características especiales en cuanto a técnica agrícola en sus cultivos, eventualidad de cosechas o de organización, que pudiesen disminuir sus rendimientos económicos en su régimen agrícola ejidal; como por ejemplo las tierras algodonerías de la región de la Laguna, y las enequerías del Estado de Yucatán; se trató de ponerlas al margen de las afectaciones ejidales mediante la creación de Distritos Ejidales —anticonstitucionales— (estatuidos en el artículo 53 del Código Agrario de 1943). A

---

119 Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit., p. 249.

través de estos Distritos se satisfacían las necesidades de tierras, bosques y aguas de los solicitantes que llegaran a acordar con los propietarios de los terrenos afectables, que se les dotase de ejidos en otras regiones donde el propietario afectado aportaría proporcionalmente las tierras, bosques y aguas necesarias, así como los elementos requeridos para la instalación de los ejidatarios.

El sistema planteado fracasó en la práctica, por deficiencia —generalmente— de los Distritos Ejidales creados para el efecto. Consecuentemente el artículo 53 del citado ordenamiento fue derogado, repartiéndose las tierras algodoneras y enequeneras, atendiendo así a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución en cuanto a dotar a los pueblos solicitantes con tierras que deben tomarse de las fincas inmediatas.

En el Anteproyecto (de Lucio Mendieta y Núñez) se establece el respeto constitucional a la pequeña propiedad -- agrícola en explotación, el que no debe de cesar cuando la falta de cultivo obedezca a causas de fuerza mayor. Mendieta y Núñez aclara que una propiedad se encuentra en explotación cuando está por lo menos el 50% de la misma en cultivo.

"En relación con las tierras inafectables hagamos no tar:

a) Tenga o no certificado de inafectabilidad la pequeña propiedad es intocable (IP, 1971). El artículo 252 establece además como título indiscutible la posesión de más

de cinco años. Urgente es, explica con razón Juan Sánchez - Navarro, que se reforme el Art. 27 constitucional para que los pequeños propietarios tengan representación en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados y en el Cuerpo Consultivo Agrario (E, 18 nov. 1973).

b) Los dueños de predios afectables gozan del derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad debiendo constituir una sola unidad topográfica. Si el propietario no hace valer ese derecho, la autoridad agraria hará la localización de terrenos de diferentes calidades. A veces, conforme al artículo 255 (109 CA) gozarán inclusive del derecho durante la segunda instancia.

c) Una vez declarado inafectable un predio no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, siempre que se cumplan los requisitos pormenorizados en el artículo 256 (110 CA, modificado por 109 Ant.).

d) Si alguna persona, además de ser titular de un predio de los que considera el artículo 249 como inafectables, tiene algún otro, naturalmente aquél no se le respetará, a menos que lo haga valer expresamente, en cuyo caso el otro, tal vez un latifundio, será afectable en toda su extensión (Art. 110 CA y 109 Ant.).

e) Por lo general, las obras y edificios no se incluyen en las dotaciones, ya que éstas se refieren expresamente a tierras. Los enumera el artículo 262 (111 CA; 110 Ant.). - Habrán de quedar dentro de la superficie a que se refiere el artículo 253. Cabe aquí insistir en cuanto dijimos al hablar de la accesión, para aplicar con todo tino a la realidad mexicana la antigua máxima *accessorium sequitur principale*, lo accesorio corre la suerte de lo principal. Toca al jurista deslindar cuáles son las obras y edificios indispensables a las tierras que forman parte del ejido. Las hay que son necesario complemento de las tierras dotadas. Cuidadosamente hemos de considerar que, en los términos del artículo 263 (112 CA y 111 Ant.) las servidumbres no sólo no se extinguen, sino que una dotación puede dar lugar a que alguna nazca por destinación del padre de familia (Ib, 864). No hay motivo alguno para que las servidumbres sean gratuitas (MN, I, 239; Ib, 815). En Derecho Agrario debe además respetarse en forma exquisita el principio de mutuo respeto entre los fundos -- (Ib, 866).

f) Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos con el cultivo de plantas prohibidas (marihuana o marihuana, que de los dos modos, dice la RA puede uno utilizar el vocablo)".<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Iberrola, Antonio de. Ob. Cit., pp. 308 y 309.



C. INAFECTABILIDAD POR EL DESTINO DE LA TIERRA.—Los casos de inafectabilidad a que se refiere este punto, los señala la LFRA-71:

"Art. 249 (segunda parte).—También son inafectables:

a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, conforme a la Ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de éstos.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior, se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

b) Los parques nacionales y las zonas protectoras;

c) Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ganadería oficiales; y

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

"También quedarn fuera de las afectaciones ejidales, las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, pues están destinadas a ser repartidas entre los colonos para formar pequeñas propiedades; tienen por objeto cumplir la disposición del artículo 27 de la Constitución que ordena se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad". 121

II. INAFECTABILIDAD DE AGUAS.—En el desarrollo económico y bienestar social del país, el agua es un elemento

básico, sin embargo se desperdicia criminalmente. Es responsabilidad de todos evitar su contaminación, así como su derroche; requerimos de una verdadera conciencia nacional; el agua bien cuidada puede hacer de México un país grande y poderoso.

El campesino de México requiere en forma angustiada agua en cantidad suficiente y no nos referimos solamente al riego, hablamos del agua necesaria para el consumo humano. "Día vendrá para la humanidad en que nuestros sabios, hoy empeñados en idear armas mortíferas, lograrán desalar el agua del mar, concentrar las nubes del cielo para hacerlas descargar con precisión, y utilizar el agua dulce de los casquetes polares, capaz de alimentar a todos los ríos de la tierra por varios siglos. No es nacional el problema: es de toda la Humanidad".<sup>122</sup>

"En 1325 sólo sobresalían Tenochtitlan y Tlatelolco. En 1418 Chimalpopoca hizo llegar a México por primera vez agua de Chapultepec: unos ochenta litros por segundo para unos cien mil habitantes. Durante la Colonia se construyeron los acueductos de Chapultepec y de la Tlaxpans. En 1910 captó el agua de Xochimilco Manuel Marroquín Rivera. En cuanto a los pozos artesianos (IB, 482 C), en otro sitio ya hablamos de los problemas a que dan lugar. Sobre el caso de Coahuila y la costa de Sonora, en E, 2 ago. 1974, I".<sup>123</sup>

---

122 Jbarrola, Antonio de. Ob. Cit., p. 27.

123 Ibid., p. 28.

La humedad es fundamental para la tierra, para su fertilidad.

En 1961 se superaban los 90,000 poblados en la República Mexicana carentes de agua, y 25 millones de mexicanos sufrían las consecuencias.

La SRH se creó en 1947; su antecedente inmediato era la Dirección de Ingeniería Sanitaria de la SSA.

El abastecimiento del preciado líquido encierra diversos problemas de transporte, desperdicio, aprovechamiento, costeabilidad (o crédito necesario), etc..

#### A. CONDICIONES DE LAS QUE SE DERIVA LA INAFECTABILIDAD DE LAS AGUAS:

a) DE LA INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA.—Recordemos lo establecido por el artículo 229 de la LFRA, en cuanto que "al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras".

Al determinarse la extensión de tierras como inafectable, indefectiblemente las aguas que utilice dicha tierra también serán inafectables porque son consideradas como una accesión de las tierras.

La fracción III del artículo 264 (LFRA) consagra como intocables las aguas destinadas a la propiedad inafectable:

"Art. 264.—Serán inafectables por concepto de dotación de aguas:

I. Los aprovechamientos que se destinen a usos públicos y domésticos;

II. Las dotaciones y restituciones de aguas concedidas por resolución presidencial;

III. Los aprovechamientos otorgados a la propiedad inafectable en explotación;

IV. Las aguas procedentes de plantas de bombeo, en la inteligencia de que las concesiones respectivas sí podrán ser afectadas en los términos que establece el artículo 233 y demás preceptos relativos;

V. Las aguas destinadas al abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte, cuando no haya otra fuente de abastecimiento económicamente utilizable para los mismos; y

VI. Las aguas destinadas a usos industriales o a generación de fuerza motriz en el volumen indispensable para la existencia de las industrias que abastezcan, según opinión de la Secretaría de Comercio y de la Secretaría de la Reforma Agraria".

b) DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS SOBRE LAS AGUAS Y DE LOS FINES A QUE SE DESTINEN LAS MISMAS.—La Ley en vigor (LFA-71) contempla los derechos de los núcleos de población ejidal (sujetos de derecho en materia de aguas para riego) situados en los nuevos distritos de riego. Tales derechos son de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, en los términos del artículo 52 (38, CA).

"Art. 42 (LFA-71).—La regulación de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas en los diferentes distritos de riego, quedan sujetas a las modalidades que impone esta Ley".

"Art. 43 (LFA-71).—Los distritos de riego se integrarán con:

I. Las áreas comprendidas dentro de su perímetro;

II. Las aguas superficiales y del subsuelo destinadas al riego;

III. Los vasos de almacenamiento;

IV. Las unidades de operación;

V. Las presas de almacenamiento o derivación;

VI. Los sistemas de bombeo de aguas superficiales y del subsuelo;

VII. Los canales de control y de protección;

VIII. Los canales, drenes, caminos de operación; y

IX. Las demás obras e instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento".

"Art. 44 (LFA-71).—Para establecer un distrito de riego, la Secretaría dará a conocer el proyecto correspondiente a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de la Reforma Agraria, para que emitan sus puntos de vista e intervengan de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia".

"Art. 45 (LFA-71).—Aprobado por el Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, se decretará la expropiación de las tierras comprendidas dentro del perímetro del distrito de riego, y la Secretaría hará del conocimiento de las del Patrimonio Nacional y de la Reforma Agraria dicho proyecto para que procedan a legalizar la tenencia de la tierra, de acuerdo con los cambios de su calidad producidos por el riego, a efecto de procurar que antes de que entre en operación la obra, los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, tengan justificados sus derechos de propiedad o posesión".

"Art. 46 (LFA-71).—La Secretaría se encargará de estudiar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de riego y drenaje de tierras, así como las de producción contra inundaciones o de cualquier otro tipo, si dichas obras se realizan con fondos federales".

"Art. 47 (LFA-71).—Al aprobar el Ejecutivo Federal el proyecto de un distrito de riego y decretada la expropiación prevista en el artículo 45, la Secretaría procederá a:

I. Establecer sobre las aguas superficiales y las del subsuelo, las vedas que sean necesarias para el buen funcionamiento de las obras;

II. Formar el plano catastral de tierras y construcciones comprendidas en el proyecto;

III. Formular el censo de propietarios o poseedores de tierras de propiedad privada y otros inmuebles, así como la relación de valores fiscales y comerciales que tengan;

IV. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria el plano catastral, a fin de que informe a la Secretaría sobre la extensión y localización de terrenos nacionales, baldíos, ejidales y comunales, propiedades y posesiones particulares y de colonias legalmente constituidas que queden incluidos; y a la Secretaría del Patrimonio Nacional, para que informe sobre los demás bienes de propiedad federal ubicados dentro del perímetro".

"Art. 48 (LFA-71).—Aprobado por el Ejecutivo Federal el proyecto de una obra de riego, los distritos de riego se establecerán por decreto, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el cual se fijará:

I. Las fuentes de abastecimiento;

II. El perímetro del distrito de riego;

III. El perímetro de la zona o zonas de riego, que integren el distrito; y

IV. Los requisitos para proporcionar el servicio de riego".

"Graves problemas han surgido porque al construirse

un distrito de riego se fuerza a los pequeños propietarios a reducir su propiedad a 20 Has. y ello es tanto más grave cuanto que el artículo 26 LFA dice que nadie podrá tener de recho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos si ya es propietario o poseedor de 20 o más Has. de riego en cualquier lugar de la República...". "A menudo el campesino, por la buena calidad de sus tierras, no necesita más -- agua, y a pesar de ello se le aplica el principio draconiano, a nuestro modo de ver totalmente anticonstitucional, ya que la LFRA admite la intangibilidad (inefectabilidad) de extensiones mucho mayores de 20 Has.. Bien está que se cobren plusvalías o cooperaciones a los predios mayores de 20 Has. siempre y cuando sí necesiten el agua; pero es el colmo de la arbitrariedad reducirles a 20 Has. su propiedad con el pretexto de que se ha establecido un distrito de riego". 124

"Art. 56 (LFA-71).—Nadie podrá tener derecho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos, si ya es propietario o poseedor de veinte o más hectáreas de riego, en cualquier lugar de la República.

Cuando se compruebe que los propietarios, poseedores o colonos violen este precepto, la Secretaría suspenderá los servicios de riego y en caso de reincidencia se les privará del derecho al servicio, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 182.

Cuando se trate de ejidatarios o comuneros, la Secretaría lo hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria para que proceda en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria".

"Art. 57 (LFA-71).—No se proporcionará servicio de riego a tierras distintas de las registradas en el Padrón de -- Usuarios, aun cuando se localicen en las mismas propiedades, ejidos o comunidades.

---

124 Ibid., p. 39.

En caso de que la salinidad de las tierras, la infestación del suelo, las enfermedades, plagas u otras condiciones no superables por la técnica hagan incosteable la producción agrícola, la Secretaría en coordinación con la de Agricultura y Ganadería y la de la Reforma Agraria, estudiará y resolverá el cambio de localización de las tierras con derecho a riego".

"Art. 69 (LFA-71).—Todos los usuarios de los distritos de riego, están obligados a pagar las cuotas que se establezcan por los servicios que reciban".

"Art. 70 (LFA-71).—La Secretaría, con la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria y del comité directivo, hará los estudios socio-económicos necesarios a efecto de determinar el monto de las cuotas correspondientes por los servicios que se presten en cada distrito de riego, en las que se tomarán en cuenta la parte recuperable por las inversiones realizadas, así como los gastos necesarios para la adecuada administración, operación, conservación y mejoramiento del distrito, según volúmenes utilizados, extensiones que se rieguen y cultivos a que éstas se destinen.

Las cuotas por los servicios se cubrirán en el propio distrito".

"Art. 71 (LFA-71).—Las cuotas deberán realizarse periódicamente a fin de mantenerlas actualizadas, para lo cual la Secretaría realizará los estudios respectivos en los términos del artículo anterior".

"Art. 72 (LFA-71).—La falta de pago de las cuotas será causa para que la Secretaría suspenda la prestación del servicio de riego, hasta que el deudor se ponga al corriente en sus pagos.

La suspensión del servicio no podrá decretarse cuando existan cultivos en pie autorizados para el ciclo agrícola.

En todo caso, podrá encomendarse el cobro a la Oficina Federal de Hacienda de la jurisdicción, para ejercicio del procedimiento económico coactivo de ejecución, por los adeudos pendientes".

III. INAFECTABILIDAD GANADERA.—En nuestra historia siempre ha sido apasionante el tema de la ganadería, en cuyo fomento los náhuatl y los yucatecos dieron pruebas fehacientes de gran ingenio.

El término de inafectabilidad ganadera se ha usado absurdamente desde el Código de 1942. Decimos que se utiliza incongruentemente porque la inafectabilidad en cuestión no

ampara al ganado, sino que protege a la tierra.

Actualmente se recalca que no puede amparar bosques maderables o en proceso de recuperación:

"Art. 261 (LFRA).—En ningún caso se declararán inafectables para fines ganaderos, ni se clasificarán como terreno de agostadero, los predios poblados de bosques maderables o en proceso de recuperación forestal".

La Constitución Política establece en la fracción - XV, párrafo V del multicitado artículo 27:

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

En el párrafo anterior nunca se hizo mención a concepciones de inafectabilidad ganadera. En la Ley Federal de Reforma Agraria se mantiene en esencia este criterio:

"Art. 259.—El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios realizados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior la Secretaría de la Reforma Agraria formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República".

"Art. 260 (LFRA).—Se considerarán como terrenos de agostadero, aquéllos que por su precipitación pluvial, topografía y calidad, producen en forma natural o cultivada, pastos y forrajes que sirvan de alimento del ganado.

Los propietarios de predios destinados a la ganadería, cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determinados conforme al Reglamento respectivo, tendrán derecho a la expedición del certificado de inafectabilidad de pequeña propiedad ganade-



ra.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 256, los propietarios de predios ganaderos que cuenten con certificado de inafectabilidad, podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios, mediante el trabajo de las inversiones que realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes, todo ello con el propósito de mejorar y aumentar el número y el peso del ganado, conservando la Pequeña Propiedad ganadera, su carácter de inafectable.

La producción de forrajes deberá destinarse al consumo del ganado que se tenga en el predio. Si llegare a demostrarse que se comercia con esa producción, en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes manteniendo el número de cabezas que corresponda el coeficiente de agostadero aplicable conforme al reglamento respectivo, comercien con los excedentes de forrajes que lleguen a obtener. Los interesados, deberán obtener las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de este derecho, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la que tendrá la obligación de extenderlas cubriéndose los supuestos a que se refiere este párrafo".

"Art. 249 (LFRA, fracción última de la primera parte).— Son inafectables...":

"IV. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con el artículo 259";

Los artículos 114, 115 y 116 del CA de 1942 establecían la inafectabilidad ganadera provisional, para los propietarios que se comprometían a cubrir últteriormente de ganado sus tierras o para propietarios en zonas adonde ya se hubieran satisfecho las necesidades agrarias. Se otorgaba l concesión de inafectabilidad temporal sobre una extensión no mayor de trescientas hectáreas en las tierras más propicias y de cincuenta mil en las tierras más estériles. Arbitrariamente se dio lugar a que con el disfraz de tierras ganaderas se pusieran a salvo de los repartos agrarios parte de las de labor. Desde luego, que la concesión —mencionada— careció

siempre de base constitucional, e incluso se establecían -- obligaciones para el concesionario contrarias al 14 constitu- cional, consecuentemente en nuestra actual legislación desa- parecieron los artículos 115 a 126 CA (en donde anticonstitu- cionalmente se concedían y reglamentaban las inafectabilida- des ganaderas).

"Las concesiones de inafectabilidad ganadera por los expresados motivos fueron extinguiéndose (IP, 1970) y Díaz Ordez, consecuentemente con la política por él anunciada (1 dic. 1964) se abstuvo de prorrogarlas, obtuvo que los títules aceptaran vencimientos anticipados, y entregó luego los excedentes a los campesinos, tratando de concluir los con- flictos a que dio margen en el campo la existencia de tales concesiones".<sup>125</sup>

Actualmente todo el capítulo único del Título Tercero del Libro Quinto se refiere a la determinación de las pro- piedades inafectables; incluyendo desde luego, las fincas - agrícolas y ganaderas.

"Art. 351 (LFRA).—La Comisión Agraria Mixta abrirá el ex- pediente respectivo, estudiará las solicitudes agrarias que -- existan sobre el predio y comisionará personal capacitado para que, en el plazo de treinta días, localice y ratifique sobre el terreno el señalamiento de la pequeña propiedad y rinda, bajo la responsabilidad de quien encabece dicho personal, un exatto- informe respecto a la extensión real de la superficie señalada por el peticionario como afectable, y las diversas calidades y fracciones que la componen, así como las condiciones de explota- ción en que se encuentran".

"Art. 352 (LFRA).—La Comisión Agraria Mixta, al recibir la información del comisionado, notificará a los núcleos agre--

---

<sup>125</sup> Ibid., p. 311.

rios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo formulará un resumen del caso en su opinión, el cual enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes".

"Art. 353 (LFRA).—La Secretaría de la Reforma Agraria se cerciorará que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; revisará el expediente y con base en los documentos que obran en él, lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, quien deberá elaborar su dictamen en el término de treinta días, para que sea sometido a la consideración del Presidente de la República. Si ésta fuese favorable, ordenará que se publique en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente, y la inscribirá además en el Registro Agrario Nacional".

"Art. 355 (LFRA).—Siempre que la Secretaría de la Reforma Agraria, al revisar un expediente relativo a la tramitación del mismo, encuentre que se han cometido irregularidades que se pueden entrañar con la comisión de un delito, consignará el caso al Ministerio Público Federal de la Entidad Federativa correspondiente".

IV. INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA.—Desde el inicio de la Reforma Agraria, el artículo 27 constitucional no sólo se concretó a la reglamentación sobre tenencia de la tierra, sino que se preocupó también por sentar las bases para "el fomento de la agricultura", según lo establecido en el párrafo tercero del citado artículo,

Al analizar la legislación agraria mexicana comprobamos que además de las leyes referentes a la tenencia de la tierra se han dado otras relativas a la explotación de la misma; en éstas últimas se funda la Ley de Fomento Agropecuario que, refunde la de Tierras Ociosas de 1920, la Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional

de 1945, la planificación moderna, reordena lo establecido por la LFRA y contiene innovaciones conceptuales como la de zonas productoras y el fideicomiso de riesgo compartido.

"Art. 32 (LFA-EC).—Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riego compartido solo en los casos que señala el artículo 55 de esta ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del riesgo compartido, en los términos del párrafo anterior, se regirá exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria".

"Art. 33 (LFA-BO).—Las unidades de producción, conforme a las metas de los programas, tendrán por objeto la producción agropecuaria y podrán prever el uso de espacios comunes, construcción de obras de provecho común, utilización de equipos, prestación de servicios en mutuo beneficio y las demás modalidades que mejor propicien el logro de las metas".

"Art. 34 (LFA-BO).—Para la constitución de las unidades de producción bastará que la misma se haga constar en acta por los interesados ante notario público, o en su defecto, alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las unidades de producción, con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría, las que serán examinadas por esta para su aprobación.

Las resoluciones correspondientes deberán emitirse dentro de los quince días siguientes a las instancias relativas".

"Art. 35 (LFA-BO).—Las unidades de producción debidamente registradas, tendrán capacidad jurídica para realizar los actos y contratos necesarios para alcanzar sus propósitos, incluso contratar trabajadores. Las leyes respectivas regirán en cada caso los actos jurídicos que resulten y la masa del producto responderá por los compromisos contraídos por la unidad como tal.

Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria".

"Conforme a la vigente Ley, los propietarios de predios favorecidos con declaraciones de infestabilidad ganadera pueden tener dentro de las tierras así amparadas, terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretender in-

tegrarlos a la producción de plantas forrajeras. Tales terre  
nos conservarán su calidad inafectable cuando por trabajos  
de sus propietarios hayan (?) cambiado la calidad de los mis-  
mos y se dediquen en todo o en parte a la producción del fo-  
rraje. La producción debe destinarse exclusivamente al consu-  
mo de la propia finca, bajo la sanción de pérdida del privi-  
legio; pero en determinados casos se puede comerciar con los  
excedentes (Art. 258)".<sup>126</sup>

"Art. 39 (LFA-80).—Podrán integrarse unidades de produc-  
ción respecto de tierras de explotación ganadera, cuando cum-  
plan con las disposiciones del presente título que le sean apli-  
cables, a juicio de la Secretaría".

"Art. 258 (LFRA).—El certificado de inafectabilidad, a -  
petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecu-  
uario .

El último se otorgará a quienes integren unidades en que  
se realicen en el mismo predio, actividades agrícolas con propó-  
sitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que  
se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción corres-  
pondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero.

Para la expedición del certificado de inafectabilidad ---  
agropecuaria, las tierras susceptibles de aprovechamiento agrí-  
cola y las de ganadería se determinarán conforme a lo dispuesto  
en los artículos 250 y 259 de esta Ley, y nunca excederán en su  
conjunto de las superficies que como inafectables señala el ar-  
tículo 249 de este ordenamiento".

"Art. 54 (LFA-71).—La Secretaría, en coordinación con --  
las autoridades locales, establecerá los poblados necesarios --  
para compensar los bienes urbanos afectados con la construc-  
ción de las obras. Tratándose de zonas urbanas, ejidales o comu-  
nales, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma -  
Agraria.

La Secretaría promoverá por sí misma o en su caso colabo-  
rará con la de Agricultura y Ganadería, de Industria y Comercio  
y de Educación Pública, de la Reforma Agraria, y cuando proceda  
con el Departamento del Distrito Federal, para establecer cen-  
tros de investigación y enseñanza de explotación agropecuaria,  
de utilización del agua, o de técnicas industriales".

"Art. 55 (LFA-71).—De acuerdo con el volumen anual medio  
de agua disponible en cada nuevo distrito de riego, con los pro-  
gramas agropecuarios y con los estudios socioeconómicos regiona-

les, el Ejecutivo Federal fijará por decreto la superficie máxima con derecho a servicio de riego que deben corresponder a pequeños propietarios y colonos. Dicha superficie nunca será mayor de veinte hectáreas.

Tratándose de ejidos y comunidades agrarias, se estará a lo dispuesto por la fracción II del artículo 10 de esta ley y por el artículo 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria".

"Art. 58 (LFA-71).—La Secretaría organizará la administración, operación, conservación y desarrollo de los distritos de riego, para ajustar el servicio a las necesidades de la producción agropecuaria, de acuerdo con los planes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".

La administración pública contempla entre sus funciones el fomento de las actividades agropecuarias. Se ha avanzado con la LFA-80 en la mecanización de las labores del campesino.

IV. ACOMODAMIENTO.— Algunos autores (Mendieta y Nuñez entre ellos) consideran a la ampliación y el acomodamiento como derechos agrarios individuales.

"Art. 75 (LFRA).—Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son in-existentes los actos que se realicen en contravención de este precepto".

"Art. 76 (LFRA).—Los derechos a que se refiere el artículo anterior no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o por terceros, o el empleo de trabajo asalariado, excepto cuando se trate de:

I. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan siempre que vivan en el núcleo de población;

II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

III. Incapacitados; y

IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

Los interesados solicitarán la autorización correspondiente a la Asamblea General, la cual deberá extenderla por escrito y para el plazo de un año, renovable, previa comprobación

ción de la excepción aducida".

"Art. 77 (LFRA).—Cuando el ejidatario emplee trabajo asalariado sin estar dentro de las excepciones previstas en el artículo anterior, perderá los frutos de la unidad de dotación, los cuales quedarán a beneficio de los individuos que la hayan trabajado personalmente, quienes a su vez están obligados a resarcir las cantidades que por avío hayan percibido y la parte proporcional del crédito refaccionario cuya inversión hayan utilizado".

"Art. 69 (LFRA).—Los derechos de ejidatarios, sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios, que deberá expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de sesenta meses contados a partir de la depuración censal correspondiente".

El acomodamiento de campesinos en parcelas vacantes de otros ejidos contribuye a la adecuada distribución de la población sobre el territorio; efectuándose cuando en un ejido no hay sobrante de tierra, pues en caso contrario se realizará la ampliación (u otra de las modalidades de la dotación, Art. 222; 79 CA). Aunque el reacomodamiento —derivado de la dotación— se refiere a núcleos, trata en última instancia de satisfacer las necesidades de personas físicas, protegiendo al individuo dentro de la masa. La LFRA establece en qué casos se da esta figura:

"Art. 243 (LFRA).—Los campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se acomodarán en otros ejidos de la región con unidades de dotación disponibles".

"Art. 66 (LFRA).—Antes de que se efectúen el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales, de acuerdo con los preceptos de esta Ley, con la forma de organización y de trabajo que en el ejido se adopte, y se les respetará en la posesión de las superficies que les hayan correspondido al efectuarse el reparto provisional de las tierras de labor, a menos que tal asignación no se hubiese conformado de acuerdo a los artículos 72 y 73.

A partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas pasarán, con los li

mitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas".

"Art. 67 (LFRA).—Todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes que el ejido haya destinado al uso común, de acuerdo con el reglamento interior del ejido".

"Art. 75 (LFRA).—Queda prohibido el acaparamiento de unidades de dotación por una sola persona. Sin embargo, cuando un ejidatario contraiga matrimonio o haga vida marital con una mujer que disfrute de unidad de dotación, se respetará la que corresponda a cada uno.

Para los efectos de derechos agrarios, el matrimonio se entenderá celebrado bajo régimen de separación de bienes".

"Art. 79 (LFRA).—Una unidad de dotación puede permutarse por otra. Cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la Asamblea General, y su notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria".

"Art. 80 (LFRA).—Los campesinos con sus derechos a salvo los ejidatarios y comuneros tendrán preferencia para toda clase de explotaciones en terrenos de cauces o zonas federales de las corrientes y vasos propiedad de la Nación, de acuerdo con la Ley respectiva".

"Y ciertamente la ampliación, el acomodamiento y la creación de un nuevo centro de población agrícola son modalidades de la dotación. La necesidad de tierras ha de ser debidamente probada en todo caso. Un núcleo o un individuo dedicados a actividades económicas distintas de la agricultura para nada necesitan de tierras".<sup>127</sup>

El párrafo segundo de los artículos 241 y 242 también establece cuando será aplicable el procedimiento de acomodamiento: "Los predios insuficientes para un procedimiento de dotación o ampliación de tierras a un núcleo agrario o para crear un nuevo centro de población, se destinará para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo creando unidades individuales de dotación ejidal; o bien si no existe posibi-

---

<sup>127</sup> Ibid. p. 359.



lidad de crear dichas unidades, se hará la declaratoria de déficit de unidades de dotación y se efectuará el acomoda-  
miento de campesinos (con derechos a salvo), en los ejidos in-  
mediatos con tierras disponibles. Desde luego que:

"Art. 72 (LFRA).—Cada vez que sea necesario determinar a quién debe adjudicarse una unidad de dotación la Asamblea General se sujetará, invariablemente, a los siguientes órdenes de preferencia y de exclusión:

I. Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

II. Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto provisional;

III. Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derechos;

IV. Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos;

V. Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por esa Ley para poder ser ejidatarios;

VI. Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes; y

VII. Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras.

En los casos previstos en las fracciones III a VII serán preferidos quienes tengan sus derechos a salvo.

Cuando la superficie sea insuficiente para formar el número de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles beneficiados se hará en el orden inverso al indicado antes. Dentro de cada una de las categorías establecidas, se procederá a la exclusión en el siguiente orden:

a) Campesinos, hombres o mujeres mayores de 16 años y menores de 18, sin familia a su cargo;

b) Campesinos, hombres o mujeres, mayores de 18 años, sin familia a su cargo;

c) Campesinos casados y sin hijos; y

d) Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos grupos se eliminará en primer término a los de menor edad, salvo el caso del inciso d) del párrafo anterior en que se deberá preferir a los que tengan mayor

número de hijos a su cargo".

"Art. 70 (LFRA).—La depuración censal deberá de efectuarse partiendo del censo básico u original y de acuerdo con el orden de preferencias establecida por el artículo 72, para la adjudicación de las unidades de dotación".

"Art. 71 (LFRA).—En cada caso en que ocurran cambios en las condiciones de los terrenos comprendidos dentro del ejido, se observarán las siguientes disposiciones:

I. Si el ejidatario ha mejorado por su propio esfuerzo la calidad de sus tierras, su unidad de dotación no podrá ser reducida y, consecuencia, conservará todos sus derechos sobre la misma;

II. Si ha mejorado la calidad de las tierras por trabajo y aportaciones colectivas de los ejidatarios, la Asamblea General decidirá sobre la nueva distribución de las tierras ejidales con intervención y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria; y

III. Si el cambio de la calidad de las tierras no es atribuible a los ejidatarios, la Secretaría de la Reforma Agraria fijará la nueva extensión de las unidades de dotación, conforme a las disposiciones de esta Ley".

"Art. 73 (LFRA).—Cuando deban fraccionarse las tierras laborables del ejido, la adjudicación individual de las parcelas se hará en favor del ejidatario que legalmente haya explotado la superficie de que se trate o realizado mejoras en ellas.—En los demás casos la distribución se hará por sorteo".

"Art. 74 (LFRA).—Se formarán padrones especiales de los campesinos que en virtud de la aplicación del orden de preferencia establecido en el artículo anterior hubiesen resultado excluidos, a fin de procurar instalarlos:

I. En unidades de dotación disponibles en otros ejidos;

II. En unidades de dotación que puedan constituirse en tierras ejidales que se abran al cultivo;

III. En las unidades de dotación que para el efecto se destinen en los sistemas de riego; y

IV. En los nuevos centros de población que se establezcan conforme a la Ley.

Los campesinos no beneficiados tendrán preferencia en los trabajos asalariados del ejido, siempre que continúen formando parte del núcleo de población. Tendrán también preferencia para ser contratados en las industrias y empresas que se establezcan en el ejido".

"Art. 68 (LFRA).—El ejidatario cuyo derecho a participar en el ejido se haya reconocido, perderá la preferencia que se le había otorgado si en el término de tres meses, contados a partir de la distribución provisional o definitiva de unidades de dotación, no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le correspondan. En este caso la unidad de dotación que le correspondería se adjudicará por la Asamblea General a otro campesino, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72.

Igual criterio se seguirá en el caso de que un ejidatario no se presente a participar en la explotación colectiva, dentro

de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en -- que los labores agrícolas se inicien.

Tratándose de nuevos centros de población, el plazo de -- espera será de seis meses".

"Art. 85 (LFRA).—El ejidatario o comunero perderá sus -- derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que -- tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere si -- do adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por -- lapso igual los trabajos que le correspondan, cuando se haya -- determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permi -- tidos por la Ley;

II. Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a -- que quedó comprometida para el sostenimiento de la mujer e hi -- jos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido.

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la heren-- cia;

III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y

V. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquier otro estupefa-- ciente".

"Art. 86 (LFRA).—Al decretarse en contra de un ejidate-- rio la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudi-- carse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando -- por tanto destinada dicha unidad al sostenimiento del grupo fa -- miliar que económicamente dependía del campesino sancionado; -- salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo anterior".

"Art. 81 (LFRA).—El ejidatario tiene la facultad de de-- signar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidata-- rio, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan eco-- nómicamente de él.

A falta de las personas anteriores, el ejidatario formu-- lará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de -- las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba -- hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él".

"Art. 82 (LFRA).—Cuando el ejidatario no haya hecho de-- signación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pue-- da heredar por imposibilidad material o legal los derechos -- agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

a) Al cónyuge que sobreviva;

b) A la persona con la que hubiere hecho vida marital y

procreado hijos;

- c) A uno de los hijos de ejidatario;
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años; y
- e) A cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y e), si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derechos a heredar, la Asamblea opinará quién de entre ellas debe ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva que deberá emitir en el plazo de 30 días.

Si dentro de los treinta días siguientes a la resolución de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procederá a hacer una nueva adjudicación, respetando siempre el orden de preferencias establecido en este artículo:

"Art. 83 (LFRA).—En ningún caso se adjudicarán los derechos a quienes ya disfruten de unidad de dotación. Esta corresponderá en su totalidad a un solo sucesor, pero en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil".

"Art. 84 (LFRA).—Cuando no sea posible adjudicar una unidad de dotación por herencia, la Asamblea General se considerará vacante y la adjudicará conforme a lo dispuesto en el artículo 72".

"Art. 87 (LFRA).—La suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquéllos que le corresponden dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana amapole o cualquier otro estupefaciente.

La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año.

En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario".

"Art. 88 (LFRA).—La Asamblea General podrá imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, a sus miembros que durante dos años consecutivos o más sin causa justificada:

I. No inviertan el crédito precisamente en las labores para las que se solicitó y se concedió si se obtuvo por conduc

to del ejido;

II. No trabajen la unidad de dotación con los cultivos - establecidos en el plan general del trabajo aprobados por la - Asamblea General si a ellos se hubieren obligado en lo personal; y

III. No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de éste obtuvieron el crédito".

"Art. 89 (LFRA).—La suspensión de los derechos de un -- ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva de estos derechos será resuelta por el Presidente de la República".

Siendo la ampliación y el acomodamiento considerados como derechos agrarios individuales, incluiremos del Libro - Quinto (LFRA), el Título Sexto que, en sus dos capítulos nos habla de la suspensión y privación de derechos agrarios:

"Art. 420 (LFRA).—Cuando un ejidatario incurra en una - de las causas de suspensión de derechos agrarios previstas en esta Ley, la Asamblea General podrá pedir la suspensión, sujetándose al procedimiento establecido en este capítulo".

"Art. 421 (LFRA).—Cualquier ejidatario puede denunciar los hechos que ameriten la suspensión ante el Comisariado o - ante la Asamblea General; pero, en todo caso, la Asamblea en - que haya de resolverse sobre el asunto objeto de la denuncia - deberá ser citada consignando expresamente en el orden del día el pedimento de suspensión, y los nombres del afectado y del - denunciante.

Para esta Asamblea, el Comisariado solicitará la presencia de un representante de la Delegación Agraria, el cual verificará el quórum legal, la votación mayoritaria que, en su caso acuerde pedir la suspensión y el debido cumplimiento de todas las formalidades que esta Ley establece para el levantamiento de las actas. En esta Asamblea deberá darse oportunidad a los posibles afectados para que se defiendan de los cargos - que en su contra se formulen. Sin la presencia del representante antes mencionado, el acuerdo de suspensión no surtirá ningún efecto legal.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, denunciará ante la Secretaría de la Reforma Agraria la existencia de tierras ociosas, para los fines señalados en los artículos 251, 420 y 426 de esta Ley".

"Art. 422 (LFRA).—El procedimiento se iniciará con un - escrito ante la Comisión Agraria Mixta en el que se pida la -- suspensión, al cual se acompañará el acta de la asamblea co--- rrespondiente".

"Art. 423 (LFRA).—La Comisión Agraria Mixta enviará copia del escrito a la parte afectada y señalará día y hora para

la audiencia de pruebas y alegatos, la que deberá celebrarse - no antes de quince días, ni después de treinta.

En tanto se efectúa la audiencia, la Comisión podrá reunir de oficio la documentación necesaria y practicar las diligencias que estime convenientes".

"Art. 424 (LFRA).—El día señalado para la audiencia a - que se refiere el artículo anterior, se dará lectura ante la - Comisión el escrito en que se plantea el conflicto, se dará - cuenta a las partes sobre las pruebas recabadas de oficio y se oírán sus alegatos. De esta diligencia se levantará un acta que firmarán los que en ella intervengan".

"Art. 425 (LFRA).—Ocho días después de celebrada la au- - diencia, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución, la - notificará a las partes y se procederá a ejecutarla desde lue- - go.

La resolución que dicte la Comisión Agraria Mixta no se- - rá recurrible".

"Art. 426 (LFRA).—Solamente la Asamblea General o el De - legado Agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agra - ria Mixta que inicie el procedimiento de privación de dere- - chos individuales de un ejidatario y, en su caso, la nueva ad- - judicación".

"Art. 427 (LFRA).—Cuando el pedimento tenga su origen - en el núcleo de población ejidal, deberán llenarse los requisi - tos establecidos en el artículo 420.

Cuando la privación sea solicitada por el Delegado Agra - rio, éste señalará las causas de procedencia legal y acompaña - rá a su escrito las pruebas en que funde su petición".

"Art. 428 (LFRA).—Si el estudio del expediente y de las - pruebas aportadas resulta cuando menos la presunción fundada - de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la - Comisión Agraria Mixta citará al Comisariado Ejidal, al Conse - jo de Vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible - privación de derechos para que se presenten el día y hora que - se señalará al efecto".

"Art. 429 (LFRA).—Las citaciones a que se refiere el ar - tículo anterior, se harán por oficio.

Si el o los ejidatarios se ausentaron del ejido dejando - abandonada la o las parcelas, se hará constar este hecho en - - una acta que se levantará ante cuatro testigos, ejidatarios, y - la notificación se hará por medio de avisos que se fijen en la - oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del - poblado".

"Art. 430 (LFRA).—El día y la hora señalados para la ce - lebración de la audiencia, se escuchará a los interesados y se - recibirán pruebas y alegatos".

"Art. 431 (LFRA).—La Comisión Agraria Mixta, quince --- - días después de celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, - emitirá opinión y enviará el expediente desde luego a la Secre - taría de la Reforma Agraria, por conducto de su Delegado".

"Art. 432 (LFRA).—La Secretaría de la Reforma Agraria,

tan pronto reciba el expediente, hará un estudio del caso, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y en el término de treinta días elaborará su dictamen, que deberá llevarse al Presidente de la República para la resolución definitiva -- que proceda".

"Art. 433 (LFRA).—La resolución presidencial será enviada por la Secretaría de la Reforma Agraria al Delegado correspondiente para su ejecución. A tal fin se notificará al Comisariado para en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, proceda a citar a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos de esta Ley".

## CRITICAS Y CONCLUSIONES COMPLEMENTARIAS

Con el afán de sintetizar lo mayor posible nuestro trabajo, hemos dejado fuera diversos aspectos que revisten importancia, y otros se han tratado con superficialidad en busca de la objetividad y del resumen.

Tratando de mejorar la situación planteada en el párrafo anterior, el presente capítulo complementará los cuatro primeros; en él analizaremos —aunque en ocasiones brevemente— consideraciones sobre los aspectos jurídicos, económicos, políticos, educacionales y sociales de la Reforma Agraria de México y del mismo Derecho Agrario que constituye una de las ramas más amplias y debatidas de nuestro medio actual y pasado, además de ser una de las que más han intervenido en el proceso formativo de nuestro país.

En el Derecho Agrario, como en las demás ramas del Derecho predomina el interés social sobre el interés individual, debido a la naturaleza de los sujetos y objetos agrarios y la importancia que tienen en las actividades agrarias en relación al bien común de la comunidad rural y la comuni-



dad nacional.

La historia de México peculiariza al proceso político de la Reforma Agraria como un lindero ideológico al estructurar la propiedad social, señalando una forma nueva de propiedad. Además la Reforma Agraria —reivindicación social—, íntimamente ligada al desarrollo rural y económico, no obstante ser un proyecto reivindicatorio de la Revolución Mexicana, sus resultados llegan al contraste dejándose entrever la presencia de grandes capas sociales aun carentes de bienestar, que implican un reto y un análisis crítico. Dicho proyecto, es de los más discutidos y atacados por los intereses económicos afectados, siendo responsables de sus limitaciones y fracasos la indiferencia, la corrupción y la irresponsabilidad, entre otras graves deficiencias. Por otro lado debemos entender que si en todas partes existen tales deficiencias, sería superficial aceptar fracasada la Reforma Agraria sin consentir el fracaso de todas las demás instituciones.

El campo es una entidad trascendental para la Nación, en donde hay hombres de actitudes diversas, como en todos los demás sectores.

La Reforma Agraria, como principio no ha fracasado. Aunque muchas veces quieren desviar y sacrificar esos principios, despojando y corrompiendo los intereses protegidos por la institución.

La corrupción tiene aspectos y escalas diversas, sobre todo en la comercialización de los productos agrícolas,

por la diferencia entre lo que vende el campesino y a lo que se vende su producto en el mercado. La erradicación de prácticas corruptas requiere de un proceso largo y constante. -- Una gran corrupción viene del régimen anterior; pero en el gobierno del presidente Miguel De La Madrid se empiezan a -- ver programas nuevos y esperamos que se afirmen y afinen.

En el régimen pasado hubo preocupación por campesinos y agricultores, tal es el caso del SAM y de la Ley de Fomento Agropecuario.

El SAM sólo hizo pensar al país que estaba en marcha una solución efectiva; pero ese sistema se burocratizó, intervinieron demasiadas gentes y quizá los corruptos se quedaron con buenas partes de su línea de subsidio como pasa, según afirmaciones de la prensa, en los casos de la azúcar y del café, cuyos aparatos administrativos gastan más dinero del que valen las cosechas. Se dice que el SAM costó por lo menos 8 mil millones de dólares que son parte importante de la deuda exterior.

En cuanto a la Ley de Fomento Agropecuario, promulgada como una tendencia productiva, independientemente del carácter de la propiedad de la tierra; trata de crear asociaciones o unidades productivas entre los ejidos y los pequeños propietarios. Hasta ahora sólo se han creado unas cuantas unidades de producción; pueden resultar todo un éxito si se eleva el índice educacional entre los campesinos y los agricultores, si se les estimula, si se afirma la organización y se da una intervención más eficaz de las autoridades

en la comercialización, pues por ejemplo mientras un producto se paga a \$30.00 al agricultor, en los mercados está a -- \$100.00; o sea, que los intermediarios se quedan con el dinero del productor. Además el gobierno debe seguir con lo que se hace por medio (por ejemplo) de CONASUPO, pero sin tanta burocracia.

Existe una mala distribución que ahoga lo mismo al productor que al consumidor, mientras hace vivir y muy bien al intermediario.

A sucedido que algunos de los objetivos del Estado revolucionario en materia agraria, algunos de los fines de su filosofía política e ideológica y aun de su estrategia, han caído en las redes de la burocracia, la corrupción e incluso de las presiones de los intereses de la contra-revolución, ante la debilidad de algunos de los encargados de su ejecución y la ineficiencia de los frentes de lucha campesina para no permitir claudicación o desviación alguna.

Lo particular es la existencia de corrupción; desaliento en áreas que sienten insuficiente el apoyo institucional; burócratas que descrimanan a los campesinos; dirigentes campesinos irresponsables que medran de la desesperación de los hombres de campo; provocadores que desafiando la Ley invaden tierras, dando lugar a un hecho doloroso que es la concentración de la tierra. Existen verdaderos latifundios simulados, especialmente en el N y SE del país. Unas cuantas familias detentan miles de hectáreas, muchas veces de las mejores tierras de riego, que para simular las registran a nom--

bre de sus hijos, esposas, trabajadores, parientes de sus -  
trabajadores, etc..

Paulatinamente se ha realizado la transformación de la economía agraria de México, pasando de manos de latifundistas y del gran propietario a las de una reducida burguesía y a las de los ejidatarios fuertes por su número y por su seguridad en la propiedad y cuyo poder podrá consolidarse con la adecuada organización económica y política, pues aunque casi haya arrasado con el latifundismo para convertirlo en núcleo colectivo ejidal o en pequeña propiedad --convivente; y que completó el fundamento económico con un fuerte despegue industrial, México no ha dejado de ser dependiente en gran parte de su economía.

El régimen de la tenencia de la tierra, el derecho de propiedad en México (y en el mundo), en cualquier etapa de desarrollo histórico de un país que se estudie, determina su catalogación política. Es por ello de vital importancia que los derechos agrarios subsistan en nuestro medio..

El siglo actual, ha sido el siglo XX de las revoluciones —a nivel mundial—. En este contexto México acepta los derechos individuales, la propiedad de la Nación sobre las tierras, los derechos y garantías de los ejidos y comunidades; constituyéndose así la base de la fundación del --principio de economía mixta. Se define así la posición de -México en el planteamiento del consorcio internacional. México tiene personalidad e instituciones perfectamente deli-  
neadas ante el mundo y concretamente frente a las dos gran-

des potencias extremistas; la soviética y la norteamericana. Es entonces el ejido una de las principales instituciones - que determinan la posición y la postura de México.

El ejido es una persona moral que recibe un patrimonio rústico a través del reparto agrario y se sujeta a un régimen jurídico especial. El ejido al mismo tiempo que es un instrumento del reparto agrario, también constituye la creación del reparto agrario, por lo que puede considerarse como la síntesis histórica del esfuerzo del pueblo mexicano por establecer la justicia en la distribución de la tierra.

Se carece de datos fidedignos estadísticos adecuados para poder apreciar los aciertos y las deficiencias; los beneficios auténticos y las fallas de la Reforma Agraria. A pesar de que desde la Dirección General de Estadística, en la Comisión Nacional Agraria, en el Departamento Agrario y después en la Secretaría de la Reforma Agraria existen estadísticas cuantitativas de las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, no han seguido el mismo sistema de clasificación, por lo que no establecen correlación entre sus datos, resultando estadísticas inconexas y fragmentarias. Ni en los mismos regímenes revolucionarios hay una clara continuidad; si un presidente hizo una cosa otro hace lo contrario (aunque en ocasiones es inevitable).

Resulta que los regímenes revolucionarios mexicanos, tratándo de fortalecer su revolucionarismo agrario hacen alusión (en la información sexenal) de grandes cifras de repartos de tierra. Sin embargo no hay cifras confiables de la -

tierra dada a los campesinos de México, aunque aparentemente hemos vivido un reparto de tierra nutrido y celosamente apostólico.

Quizá la revolución agraria en el reparto de la tierra, cometió inicialmente una injusticia, porque mientras el pequeño propietario recibió 100 Has. de riego, 200 de temporal y las suficientes para mantener a 500 cabezas de ganado, pudiendo llegar hasta 50,000 o más; al ejidatario sólo se le entregaron 10 Has. de riego, 20 de temporal y las suficientes para mantener a 50 cabezas de ganado. Esto implicó otra gran injusticia porque en el reparto de la tierra a muchos se les entregaron tierras estériles, áridas, sin posibilidades de producción. Además el crédito llegó con insuficiencia, no les entregaron agua, y si aunamos a eso el deficiente y anacrónico aparato comercial resulta que el campo particularmente en las zonas temporaleras es incapaz de producir, lo que en los planes agrícolas del país se marca como necesario para el consumo nacional.

Posiblemente otro error con origen en el reparto agrario haya sido la idea de distribuir con normas generalizadas, tierras de diversas calidades. No es lo mismo dotar por ejemplo 4 o 10 Has. en Zamora, Michoacán que ofrece tierras productivas; que dar las mismas propiedades en Chihuahua, en una zona árida.

Los expertos ligados al proyecto agrario revolucionario, señalan a la Reforma Agraria como producto de una inspiración en la justicia social que constituye el elemento esta

bilizador de México.

En todo análisis social uno de los puntos más importantes es la paz de un Estado o de una Nación. La Reforma Agraria y sus instituciones han contribuido en mucho a la consolidación de nuestra Nación y a la consolidación de su paz.

La Reforma Agraria también puede considerarse como un elemento político, que ha servido como apuntalamiento del régimen revolucionario.

Los constituyentes consideraron al ejido como el elemento fundamental de la Reforma Agraria, y previeron que se constituiría como una institución importantísima para preservar la integridad territorial del país. Y verdaderamente gracias a eso México ha conservado su estabilidad. En las dificultades internas y en las presiones internacionales no se ha desequilibrado el país precisamente por nuestro sistema ejidal.

La producción de las diversas formas de tenencia de la tierra, ha impulsado a los otros sectores; el industrial y el de servicios, en el proceso de desarrollo que sigue el país.

Las étnias lamentablemente todavía viven al margen del desarrollo general. Su problemática es parte de los desafíos planteados a la Reforma Agraria, quien debe incorporarlos a un proceso de desarrollo económico, político y social. Esto puede efectuarse, creando ejidos para ellos, y cumpliendo el compromiso de hacerles escuelas, centros de salud y

darles crédito y asistencia técnica, con una vigilancia permanente para lograr su desarrollo.

Han existido desviaciones en la aplicación de la Reforma Agraria. El mismo Estado no ha apoyado con la fuerza - con que podría haberlo hecho, los programas complementarios al reparto; riego; asistencia técnica; salubridad, hay centros de salud rurales abandonados; la educación rural sufre altibajas, se cambian los planes constantemente; se ha alentado la renta de parcelas, ante la falta de recursos para hacer producir al campo; proliferan los acaparadores de productos en complicidad con algunos funcionarios menores de CONASUPD, del BANRURAL, etc. y las organizaciones políticas campesinas no han actuado con fuerza suficiente para corregir - dichas desviaciones.

El análisis del pasado histórico de nuestro derecho agrario referido al presente, nos sirve de acicate para entregarnos a la búsqueda de soluciones positivas para el momento e incluso para el futuro; muchas de ellas ya señaladas en la LFRA que proyecta la solución del problema campesino - con renovada moral revolucionaria, tendiente a la cristalización de los anhelos de Emiliano Zapata y la pléyade gloriosa de los más destacados revolucionarios, quienes entregaron generosos sus vidas para iniciar la consolidación del desarrollo agrario del país. Sin embargo ese sacrificio no ha sido aprovechado totalmente, ya que desde el punto de vista económico, las instituciones agrarias (ejido y demás), parecen - ser deficientes en cuanto a producción se refiere. Tales ins



tituciones deben ser unidades productivas, el gran problema es que no han sido del todo productivas. Eso ha traído como consecuencia que todas las tierras ejidales que se han repartido para que se formen unidades productivas y contribuyan socialmente al país en la alimentación de los mexicanos, ha dejado mucho que desear.

Principalmente en el ejido, en la práctica histórica desde su nacimiento a la fecha no ha habido una productividad general excedente o un aporte al producto nacional agropecuario lo suficientemente considerable, sin olvidarnos de las tierras que tienen los ejidatarios en producción. En el censo de 1981 del Programa Agropecuario Nacional se señala - que se cultivan 20 millones de Has. de las cuales el 60% son ejidales (aproximadamente 12 millones de Has.), sin embargo el aporte al producto agropecuario nacional únicamente fue - del 30%, el resto fue aportado por los otros dos tipos de - propiedad existentes en México, y si analizamos cada uno de los censos desde 1920 —que fue el año de la primera Ley de Ejidos— a la fecha, comprobaremos que la situación es muy parecida.

Resumiendo hay que destacar que el ejido como ente económico dista mucho de ser una buena unidad de producción en cuanto al aporte nacional de materias primas.

Como ente político (el ejido) sí ha funcionado, los mismos apologistas del ejido reconocen (siempre) que éste - ha sido una mediatización de la población rural mexicana, - es decir, que ha servido como un elemento político para ---

apuntalar al régimen.

De ninguna manera se debe pensar que el ejido permanece al margen del desarrollo o que no se tiene conciencia - de que esas tierras las entrega la Nación principalmente para hacerlas producir.

Por otra parte el ejido (en la exposición de motivos de la LFRA) se considera como una empresa social (persona moral), institución jurídica integrada por diversos elementos: el subjetivo, los sujetos beneficiados con la dotación; el material, el conjunto de tierras, bosques y aguas que constituyen el patrimonio del ejido.

Debemos revisar la estructura jurídica-política del ejido en la que están inmersos los campesinos, ya que esta - no permite que se genere un nivel económico apto o adecuado para satisfacer sus necesidades. Los ejidatarios son campesinos productores como cualquier otro, capaces en la medida - que se les proporcionen los elementos técnicos y de buen temporal o de agua controlada, de incrementar la producción -- agrícola nacional, eliminando la dependencia del exterior en cuanto a materias primas y la importación de alimentos de - los Estados Unidos y de Canadá, ocasionada por el déficit - alimentario que nos aqueja.

El ejido cumple en buena parte con la función para - la que fue creado fundamentalmente, ya que en condiciones óptimas podemos percibir el gran porcentaje de alimentos que - produce, no solo para autoconsumo que frecuentemente pasa -- desapercibido, sino para el consumo de otros grupos socie---

les.

Como hemos señalado, en la mayoría de las dotaciones ejidales, se reparten tierras de muy baja calidad, muy pobres, siendo la mayor superficie tierras de temporal, y algunas de temporal muy errático. En cambio los campesinos que han recibido tierras en sistemas de riego o de temporal estable han demostrado gran eficiencia para producir. En el país existen empresas manejadas por ejidatarios, que son florecientes, por contar con la tierra; con elementos como maquinaria, mezcladoras de fungicidas, incluso algunos de ellos tienen aviones fumigadores; con crédito; con asistencia técnica y la participación en los procesos de transporte, almacenaje, transformación y comercialización. En estas condiciones el ejidatario se convierte, en lo que muchas veces ha demandado, en un verdadero empresario, con sentido social porque produce principalmente lo que consume nuestro país. Y es la insuficiencia en cantidad de estas empresas para sustituir a las desaparecidas haciendas, cuyo lugar fue ocupado por los agricultores nylon (bajo el alemanismo), el factor que ha conducido al crítico estado actual de la justicia agraria y de la agricultura. El país se fortalecería con una verdadera clase empresarial agrícola, a manera de CADES. El malestar campesino es también provocado por la falta de inversiones positivas (pública y privada) que son determinadas por las expectativas de utilidad y ganancias. Con suficiencia empresarial campesina, el desarrollo agrícola aumentará la productividad, mejorando el nivel de producción y de merca--

do.

La Reforma Agraria como un proceso global, no debe concretarse a la acción unilateral en el dominio de las técnicas de producción, de comercialización, etc., sino ir concatenado al de la transformación cultural sistematizada y programada. ya que no son únicamente las técnicas las que contribuyen al desarrollo de una sociedad, sino precisamente la conjugación de hombres e instrumentos adecuadamente aplicados.

Los grandes problemas no se resuelven aisladamente, responden a cuestiones culturales, sociales y políticas que han sido afectadas gravemente por los regímenes en las diferentes etapas de tradición redentora, democrática, federativa y republicana.

Con la aparición de la LFRA se cimentó definitivamente el predominio de la Reforma Agraria en su etapa inicial, es decir, en el reparto de las tierras susceptibles de ser afectadas con fines dotatorios o restitutorios, o bien con la creación de nuevos centros de población ejidal.

En la presente década se ha iniciado la depuración y seguridad en la tenencia de la tierra; la ampliación de la tecnificación hacia los medios rurales; así como la organización, la producción, la industrialización y la programación administrativa más adecuadas según las circunstancias.

La seguridad en la tenencia en términos sociales y en términos históricos, únicamente la da la sociedad a sí misma cuando está convencida de sus deberes y de sus obliga-

ciones.

El ejido y la comunidad son instituciones jurídicas de la Reforma Agraria que están delineadas, plasmadas y concretadas en una resolución presidencial definitiva; documento que podemos equiparar a una escritura pública por estar avalada por una fe pública tan alta como es la firma del presidente de la República; conteniendo todos los requisitos indispensables que una escritura constitutiva debe tener: razón social, tiene el nombre del ejido; domicilio, la ubicación del ejido; patrimonio, los bienes que conforman la dotación; titulares, constan los nombres de todos y cada uno de quienes les han sido concedidos derechos agrarios. Además tienen un documento anexo que se llama plano de ejecución a probar. Todo esto acredita la personalidad jurídica y el patrimonio propio del ejido. La inseguridad en la tenencia de la tierra, basándonos en el párrafo anterior podemos considerarla como una falsa generalización.

La estructura de la tenencia de la tierra en México se ha venido transformando profundamente.

En general el proceso de Reforma Agraria continua su evolución y perfeccionamiento al ritmo en que la Nación se va desarrollando.

El proceso de modernización agraria no ha terminado, aun sobreviven millones de campesinos que no tienen los recursos o los conocimientos para aumentar su productividad bajo las nuevas reglas del juego, y muy por el contrario, poseen una tecnología (si así puede llamarse) bastante simple

que consiste muchas veces en remedios mágicamente protectores contra las sequías, animales dañinos, plaga de langosta y el uso común de signos eminentemente potentes para conservar la humedad, como la cruz, días de Santos y/o símbolos -- particularmente propios según las creencias aculturizadas -- que señalan las fechas en que se debe rezar, sembrar, etc.. Estas prácticas e ideas dan muestra de la preocupación de -- los campesinos por las condiciones meteorológicas que afectan favorable o desfavorablemente la cosecha. El desgaste y agotamiento del suelo es secundario para ellos, lo que importa es la lluvia, el sol, el viento; según tales creencias el uso de abonos y fertilizantes así como la práctica de rotación de los cultivos carecen de todo significado.

La cuestión agraria se arraiga en la tierra misma de donde absorbemos el sustento. Siendo lo agrario la actividad que nos fortalece en la actualidad, en donde productos, precios y monedas fluctúan. Al analizar esta situación resulta que en la medida en que tengamos producción agropecuaria, será la misma en que salgamos aynes de la crisis mundial en la que nos encontramos inmersos.

Se trata de una crisis no sólo en el sector agrario, sino de una crisis de la problemática auténticamente nacionalista de la revolución en materia agraria, la obrera, la cultural, etc.. En lo agrario es la lucha eterna de las clases explotadas y perseguidas, contra la agresividad de los concentradores de la riqueza, la cultura y el poder. El problema agrario es consustancial con la política educativa y labo

ral.

Tenemos un precedente de la actual situación. La crisis de 1929 fue tan severa o quizá más que la de ahora, porque contabamos con menos recursos y fue superada precisamente por la agricultura y entre otros elementos por el reparto agrario. En 1932 la agricultura desarrolló la economía del país destrabando la crisis aludida.

Un problema de fondo es el del financiamiento del desarrollo agrícola. El Estado dedica el 18% de la inversión pública a la agricultura, cifra que resulta insuficiente ante los reclamos existentes.

Otro problema inmediato que padece el campo mexicano es la ausencia de un catastro apegado a la realidad. No se sabe a ciencia cierta cual es la situación catastral efectiva del ejido colectivo y parcelario; de las tierras comunales; la extensión global de la pequeña propiedad; así como la de los latifundios. Todo esto que constituye la realidad agraria de México no se ha dilucidado efectivamente.

El minifundio ejidal o particular como forma de explotación de la tierra, también resulta nocivo al desarrollo agrícola del país. Existen pequeñas parcelas ejidales y pequeñas propiedades particulares que no pueden ser productivas. Es necesario conjuntar las parcelas para obtener una extensión que sea costeaible desde el punto de vista de la agricultura moderna como sucede en España y USA en donde toman como base una extensión que permite la tecnificación, la mecanización de esas tierras con grandes inversiones (tracto

res manejados por computadoras, semillas mejoradas, etc.) -- que provoquen resultados eficientes capaces de enfrentar los retos y las oportunidades de los mercados nacionales e inter nacionales, para hacer de la agricultura un campo para la producción de utilidades; un área de inversión productiva.

Muchos afirman que la distribución de la tierra en millones de fragmentos en los que el campesino puede plantar y cosechar lo que desee resulta antieconómico; que no es posible producir los alimentos que requiere el país con unidades de producción tan pequeñas como son los ejidos. Algunos economistas agrícolas advierten que con el minifundio no se puede alcanzar escalas de producción suficientes. Y paralelamente están las voces que señalan que un pedozo de tierra es principio elemental de justicia, posibilidad de progreso.

Desde el momento en que la Reforma Agraria mexicana tomó un carácter masivo, la producción agropecuaria ha crecido notoria y paralelamente al progreso económico.

Cierto es, por otro lado, que existen desajustes internos en el sector agrícola, tendientes a profundizarse y agravarse. No se trata sin embargo de incapacidad productiva del elemento hombre —campesino— sino de otros elementos como la deficiente distribución del ingreso de México que se presenta con mayor agudeza en el campo, imposibilitando consecuentemente al país a tener una plataforma firme y amplia para el desarrollo de su producción industrial y aun para la propia expansión de su producción agrícola. Y reiteramos que es precisamente en la medida en que haya producción de mate-



rias primas que se transformen posteriormente en productos industriales, la proporción en que se logre el bienestar del país.

Los desajustes del sector agrícola son calificados genéricamente con la frase de "problema del campo". Para dar solución atinada a dicho problema debe analizarse globalmente para cuantificar la intensidad de sus componentes, clasificar y clarificar sus causas, sus conexiones con otros sectores, sus tendencias, sus consecuencias, etc.. Debemos entender el todo rural como parte de un todo integrado nacional. A la crisis del campo tenemos que vincularla con la crisis general de la sociedad mexicana. El escollo que encontramos en todo lo rural, incluso más allá de nuestra frontera —refiriéndonos a los braceros campesinos—, es el resultado lógico de la política general de desarrollo aplicada al país.

Todo el planteamiento del párrafo anterior permitirá la localización de los puntos estratégicos para actuar con un perfil definido de acuerdo a un orden de prelación, en cuanto a los puntos con una problemática más aguda, para ocasionar reacciones lógicas positivas que al acumularse apunten el proceso agrario hacia la solución efectiva de sus desajustes internos.

El referido análisis debe pormenorizarse en lo posible hasta el estudio de:

El número de extensiones y de la superficie general de las tierras que han sido dotadas en los repartos agr---

rios;

El incremento de la población ejidal de las tierras entregadas a los campesinos clasificadas por su calidad;

De la utilización que se hace de las tierras de cultivo ejidales y en qué cantidad;

De la maquinaria e implementos agrícolas que se usan en el cultivo de la tierra; etc..

Se requiere que se prolongue la búsqueda de un desarrollo rural que permita formar organizaciones regionales - campesinas capacitadas plenamente, para manejar en forma más eficiente la producción; motivar la proliferación de agroindustrias dirigidas por capacidades manos campesinas, para incluso evitar la emigración.

La Reforma Agraria mexicana tuvo en el pensamiento - de José María Morelos su antecedente más vigoroso. A principios del siglo XX se gesta en México un gran movimiento social, naciendo la Revolución Mexicana impregnada de hondos - pensamientos políticos como "Sufragio Efectivo y no Reelección"; otra vertiente de la revolución igual de importante - la constituyó el grito sureño de "Tierra y Libertad". La tierra como forma de propiedad que hacía justicia al campesino y como productora de alimentos fue constituida en motivo de lucha.

La Revolución Mexicana dio respuesta a las necesidades campesinas, por ello la legislación fue decantando en leyes los principios agrarios emanados de ese movimiento.

Es necesario contemplar y analizar profundamente la

Reforma Agraria desde sus inicios, y seguir todo su proceso de desarrollo ya en la etapa contemporánea.

La Reforma Agraria consolida su postura el 6 de enero de 1915 con la acción dotatoria y restitutoria de la Ley preconstitucional de esa fecha, expedida por Venustiano Carranza en el Puerto de Veracruz. Su desarrollo puede dividirse en varias etapas:

Una primera etapa es la de 1915 a 1934 en donde todas las leyes; los esfuerzos administrativos, políticos, económicos y organizativos son para delinear el perfil jurídico y definitivo que debería tener la propiedad social. Porque cuando se creó el ejido se dijo dotar a los pueblos pero no se sabía concretamente a quienes se iba a dotar?, ¿cómo se iba a determinar la existencia del núcleo de población beneficiado?, ¿cómo y en qué cantidad se iba a afectar la tierra?, etc..

Hubo toda una serie de leyes que experimentaron en aspectos de toda índole, por ejemplo el 31 de enero de 1919 se dispuso que todo campesino que fuera dotado, al dotársele suscribiera un documento en donde se comprometiera a pagar la tierra con la cual se estaba beneficiando, esto es importante porque hay opiniones actuales en que está a cuestión si el campesino debe ser propietario particular de su parcela o no. Luego entonces, históricamente ya se dio un antecedente aunque en aquella época no tuvo efectividad porque el campesino era un ser desposeído que sólo pedía tierra y libertad (y cuando más un arado) cosas que eran factibles en -

esa época, esa era la agricultura y el sistema agrario de entonces. En 1921 revocaron esa disposición porque no funcionó en el campo de México y menos en relación a los campesinos - necesitados en busca de tierra por las vías dotatoria y res- titutoria. Existe tan rica cantidad de experiencias agrarias para definir a la propiedad social tal cual es, que se abor- có un largo período de 1915 a 1934. Con las Leyes del Patri- monio Parcelario Ejidal empezó a definirse quiénes iban a - ser los titulares de las tierras, cómo se repartirían, en - que cantidad, cuáles eran las calidades de tierras, etc., es decir, quedaron delineados los perfiles definitivos de la te- nencia de la tierra y (principalmente del ejido); fundamen- talmente uno que no debemos perder de vista ni nacional ni - internacionalmente, y es, el régimen jurídico del ejido, a - quién pertenecen sus tierras y a que modalidades está suje- to, ahí surgió lentamente que debe ser inalienable, impres- criptible, intransmisible, etc., esto es, las condiciones - que van dando la protección adicional al ejido para que no pueda ser revendido y vuelto nuevamente al latifundismo. -- Cuando su estructura jurídica es demarcada definitivamente y comienza a delinearse su proceso de régimen de explotación - llega el primer Código Agrario de 1934. Esto está tan íntima- mente vinculado a la historia de México que de no haber sido así el reparto de la época cardenista no hubiera sido posi- ble.

Cárdenas entró cuando el ejido estaba perfectamente delineado, pasando al gran proceso de reparto de tierras con

el consecuente quebrantamiento del latifundismo y la realización de la justicia social en beneficio de los campesinos - desposeídos.

Una vez consolidado el régimen jurídico a partir del cual se dio el régimen de explotación individual y colectiva de las tierras ejidales; vino el gran proceso de la Reforma Agraria con énfasis en el reparto agrario que duró de 1937 a 1970, lapso que podemos considerar como la segunda etapa de la Reforma Agraria.

La tercera etapa se desarrolló a partir de 1970, en que hubo preocupación porque el énfasis en el reparto debía de aminorarse para enfatizar en la organización productiva - del campo, tal vez esa preocupación se debía en parte a que desde 1965 declinó notoriamente la producción agrícola de México, que se vió en la necesidad de importar, dejando de considerarse como un país productor.

Desde luego que mientras se fueron perfilando las - instituciones del campo y sus delineamientos jurídicos, fueron surgiendo los factores que además de tierra y libertad - iban siendo necesarios como fue la aparición del crédito en 1926. la Comisión Nacional de Irrigación en el mismo año, pero en todo ese proceso principal de estructuración de los - grandes distritos de riego, esos distritos quedaron en manos de las colonias agropecuarias y de los pequeños propietarios, más no de los ejidos que debían ser dotados en el radio legal de afectación de siete kilómetros a la redonda, - partiendo del centro de sus pueblos, y no en los lugares don

de se localizaban los grandes distritos de riego. Así el ejido quedó atenido a su producción, resolviendo sus propios - problemas, que ya era mucho en relación a la época anterior a la Revolución Mexicana.

En 1971 Luis Echeverría Álvarez dio a conocer la Ley Federal de Reforma Agraria; dando un tratamiento especial al ejido, revasando los mercos puramente agropecuarios. Con la aceptación y legislación en materia ejidal, se le definió co mo forma de propiedad de la tierra y como unidad de producción, conservando una personalidad jurídica y un patrimonio bien definido.

En nuestro poco ascendente proceso agrario, no ha si do en vano la aparición del Capítulo Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria, donde ya se sistematiza todo un conjunto de normas, para llevar a los campesinos, ejidatarios y comuneros la organización necesaria para la producción agrícola o pecuaria e irrumpir en otros campos de producción; ni las reformas constitucionales de 1976 que apuntalaron la organización colectiva del ejido; ni la Ley de Sociedades de - Solidaridad Social de 1976; ni la Ley de Fomento Agropecua-- rio de 1980.

Desde 1971 en la Ley Federal de Reforma Agraria se - empezó a hablar de unidades productivas, en donde se hermana ran la comunidad, la pequeña propiedad y el ejido y recientemente en las reformas hechas a la Ley de Fomento Agropecua-- rio se incluye a los colonos y a los nacionaleros y baldie-- ros en pro de una forma organizativa generalizada del campo,

que ayude a abastecer alimentariamente al país y que sigan transformando positivamente la realidad histórica, social y económica de México de una manera radical.

La década de los setentas está encaminada directamente a lograr la organización en materia agraria; se habló primero de organización, luego de organización productiva, etc..

No debemos perder de vista otro punto importante. En 1940 después de la consolidación del reparto agrario con Cárdenas, aparece el apoyo a la pequeña propiedad iniciándose paralelamente el proyecto de desarrollo que optó por una política poblacional expansiva. Empero a partir de 1974, aunque sigue incluyéndose en el capítulo de las garantías individuales la planeación de la familia se ha definido otra postura completamente opuesta. Y ya en 1984 se plantea que la política poblacional ya no pertenece a las garantías individuales, sino que está atañendo a las garantías sociales, -- principalmente por los problemas alimentarios que se padecen (China ya ha legislado al respecto).

México debe alimentar a una población de cerca de 75 millones de habitantes, población que según los expertos se incrementa a una tasa promedio del 2.7% anual y que para el año 2 000 llegará aproximadamente a los 100 millones de habitantes.

En 1900 México contaba aproximadamente con 3 millones 700 mil habitantes; en 1910 con 15 millones; en 1921 con 14 millones 300 mil; en 1930 con 16 millones 500 mil; en -- 1940 con 20 millones; en 1950 con 25 millones 700 mil; en -

1960 con 36 millones; en 1970 con 50 millones 600 mil; en -  
1980 con cerca de 70 millones.

México se encuentra actualmente entre los países más habitados del mundo, superado sólo por unos cuantos: China, India, U.R.S.S., Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Japón, - Bangladesh, Pakistán y Nigeria.

A partir de 1980 empezamos a hablar de organizarnos para organizar. En 1981 se habló de canasta básica y de productos básicos. En 1982 se habló de un Sistema Nacional de - Abasto. En 1983 hubo una reforma constitucional en donde ya se habla de un desarrollo rural integral del campo.

En 1983 e incluso 1984 estamos en la batalla de los precios, porque al haber avanzado en el proceso de la Reforma Agraria y en la evolución de nuestras instituciones hemos concluido que el precio del producto del campesino es su salario. Es necesario que el campesino esté suficientemente pagado para poder sobrevivir y para que tenga alientos para -- producir, saliendo del autoconsumo para incorporarse al proceso de desarrollo del país.

El precio de garantía debe ser el salario del campesino, además de los costos de producción. Constituyendo así el primer elemento para romper la economía ficción para que el campesino tenga la justa remuneración a sus costos y a su esfuerzo.

El gobierno es el principal culpable en el renglón - que estudiamos, ya que el precio de garantía de los productos ha estado por debajo del costo del cultivo. En 1982 el -



precio de garantía del maíz llegó a 10 mil pesos la tonelada, cuando el costo de su cultivo por tonelada estaba cerca de los \$15,000.00.

En nuestro régimen agrario hemos tenido que responder a un mundo interrelacionado, en que la agricultura de 1984 no es la de tierra y libertad de 1911 cuando Zapata levantó su bandera, sino que se trata de una producción altamente tecnificada; que necesita de agua, que no está en manos fundamentalmente de ejidatarios; de crédito que no todos los que lo requieren lo pueden obtener. Hoy señala la prensa que solamente el 33% de los productores agrícolas alcanzan el beneficio del crédito, esto es un avance comparado con el 20% que se lograba hace 15 años. Y aun más inferior es el porcentaje de campesinos ya beneficiados con crédito, que alcanzan éxito (quizá un 5 %).

Dentro de la problemática del campo mexicano la acción del BANRURAL es de suma importancia, ya que esta institución es la que presta servicio de crédito al agro. Como ejemplo; el ejercicio crediticio de 1983 ascendió a 163,000 millones; canalizando el 78% a créditos de avío; el 18% a refinanciar y el 4% a otros tipos de crédito para beneficiar en conjunto a 1.5 millones de productores.

A las actividades agrícolas se canalizó la mayor parte de los recursos lográndose habilitar a un total de 6 millones 42 mil Has., de estas los cultivos prioritarios presentaron 4 millones 394 mil Has., destacando el maíz, el frijol y el trigo.

El campesino para quizá obtener un crédito, permanece demasiado tiempo en las oficinas del BANRURAL, descuidando su parcela. Los inspectores de campo (del banco), por lo general no son técnicos como para aconsejar a sus creditados. La responsabilidad del BANRURAL debe continuar aun después de la venta de la cosecha.

Otro factor que muchas veces entorpece las operaciones del crédito, es la intervención e influencia política (gobiernos, centrales campesinas, etc.); por ejemplo, a veces se pide y se otorga el crédito aun cuando no hayan sido pagados otros anteriores. Situación similar se da en cuanto a los créditos refaccionarios para tractores, equipos de bombeo, etc..

Se debe añadir que no hay debida capacitación ni vigilancia para el manejo eficaz de los créditos que se van por el barril sin fondo en que se convierte el BANRURAL, significando pérdidas de miles de millones de pesos, que el banco recupera en buena parte gracias a la aseguradora (ANAGSA) trasladándose el dinero de un lado a otro, con la lógica de la capitalización del BANRURAL.

Respecto a la ganadería, en el mismo ejercicio crediticio de 1983, se le dio preferencia a la ejidal y en general a la destinada a la producción de leche y cría de bovinos y porcinos; atendiendo a 1.5 millones de cabezas..

Para la institución fortalecer a la agroindustria es un medio idóneo para coadyuvar al desarrollo rural integral, con ese fin se destinaron 10 millones; en la capitalización

del sector a través de créditos refaccionarios se ejercieron 31 mil millones; en apoyo a la comercialización y con el propósito de que la clientela realizara su producción en las mejores condiciones de mercado se ejercieron 6 millones.

El total de recursos financieros que aplica el banco en los diferentes programas de fomento agropecuario asciende así de 268, 346 millones a 278, 528.1 millones de pesos, el aumento repercutirá en la línea de créditos refaccionarios. Ese renglón es el segundo en importancia del presupuesto institucional, luego del avío destinado a la producción agropecuaria; se destina al apoyo de la mecanización e industrialización de la producción agrícola y ganadera, así como a obras de pequeña irrigación, de conservación de suelos y de ampliación de la frontera agrícola.

Los créditos refaccionarios al igual que las demás inversiones del BANRURAL atenderán prioritariamente las áreas de temporal y los cultivos básicos para la alimentación.

Cierto es que, no debe anteponerse la conservación de la ganadería a las necesidades agrarias de los núcleos de población; las que deben satisfacerse, ya sea con tierras de cultivo o bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería. Es preciso perfeccionar la coordinación del cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación y fomento de la ganadería. Ya no contamos con grandes franjas forrajeras en torno a las urbes; han surgido, la

industria de los forrajes balanceados que viene de USA y la gran demanda de granos para el alto consumo industrial de alimentos y licores, obligando a ganaderos y lecheros a comprar forrajes a precios más altos sin poder consumir lo que se produce cerca.

Hoy no podemos hablar de una agricultura suficientemente productiva, que rompa la barrera de la autosuficiencia y pase a la competitividad comercial e incluso nos alcancen excedentes para exportación, si no contamos con la infraestructura social, que es la educación, la salubridad, etc.; y la infraestructura productiva, si el campesino carece de crédito, de agua, de desmontes, de nivelaciones, de seguro agropecuario, de insumos baratos, etc., es imposible que pueda producir.

Con la Ley Federal de Reforma Agraria y con sus nuevas modificaciones se ha estructurado un sistema rápido y eficiente de justicia social, es decir, que se ha tratado de evitar que los ejidatarios sean víctimas de abusos, cometidos por los comisariados ejidales, actualmente para presentar quejas contra esos abusos, el ejidatario ya no tiene que venir hasta la capital de la República a efectuar las gestiones respectivas como se hizo durante años; se han revisado y modificado los preceptos que trataban sobre los derechos de los ejidatarios respecto a su parcela, del traslado de la misma, etc.; se ha mejorado la posibilidad de acomodar a los campesinos con derechos a salvo en parcelas que hayan permanecido ociosas sin justificación durante un ciclo agrícola.

La seguridad en la tenencia de la tierra, en cuanto a los ejidatarios, la Ley les da ciertas características --avales y defensas; por ejemplo un ejidatario puede dar en hipoteca su parcela y ser nulo de pleno derecho dicho acto, - porque se trata de proteger al campesino de su propia ignorancia que muchos de ellos aun conservan.

La inseguridad en la tenencia de la tierra va cambiando de aspecto conforme pasa el tiempo; la inseguridad en la tenencia de la tierra cuando se habla de conflictos inter ejidales es una y la inseguridad en la tenencia dentro de los linderos del ejido o en pequeñas propiedades es otra, - con efectos diferentes.

Hay una estructura legal muy fuerte en el ejido, por que mientras aparezca el nombre de un ejidatario inscrito en una resolución presidencial, tendrá sus derechos vigentes - hasta que otra resolución presidencial no cambie su nombre por otro, previo un procedimiento --en el que sea oído y vencido en juicio-- que se inicia en la propia Asamblea General de ejidatarios. Y nos hemos referido especialmente al ejido por ser el meollo del movimiento agrario, meollo de la Reforma Agraria y de la situación económica del México actual.

Por otra parte, la propiedad privada es también debidamente reconocida dentro del proceso histórico del país y - debidamente recogida en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La propiedad privada cubre su función social cumpliendo su cometido dentro de la producción y de la productividad.

La legislación agraria en su conjunto tiene actualmente defectos que hay que corregir (afirmación que se ha hecho a nivel presidencial).

México posee gran extensión de desiertos, rocosidades y arideces; por ello sólo puede tener una agricultura mediante la irrigación de sus tierras. Con excepción de las franjas costeras del Golfo, Tabasco, Chiapas, Campeche, Veracruz y algunas otras, se trata de un país árido. Casi el 90% de su superficie de cultivo necesita riego y sólo el 7% puede dar cultivos de temporal seguros.

La Ley de Irrigación en sus primeros años, no estaba encaminada a crear obras de riego para los ejidatarios, sino que, se pensó en crear una clase media campesina más alta que la del ejidatario por poseer mayores iniciativas, ambiciones, experiencias y recursos; clase que serviría para emular, para ejemplo y como enseñanza a la de los pequeños campesinos. Cárdenas la modificó destinando las obras a ejidatarios y no a medianos propietarios; dándole un nuevo contenido social a las obras de irrigación, sin olvidar el factor económico.

Ahora el mayor porcentaje de obras de riego es de los ejidos, pero muchos pequeños propietarios —ricos— logran que los ejidos les renten subrepticamente las parcelas de riego.

Paulatinamente se fue abandonando el interés de los gobiernos por crear obras de riego, hasta suspenderse prácticamente. Se debe en gran parte a que este tipo de obras, no

permite el lucimiento personal de los presidentes que las -  
 inician, que no cosechan políticamente lo que ellos mismos -  
 siembran, porque a diferencia de las obras de caminos y de -  
 electricidad, las de riego son de una maduración a largo plaz  
 zo.

Es absolutamente indispensable seguir con las obras  
 de irrigación La Comisión Nacional de Irrigación se fundó en  
 1926, de entonces a 1940, se pusieron bajo riego aproximada-  
 mente 200 mil Has.. Cárdenas repartió 18 millones de Has., -  
 de las cuales cerca de un millón fueron de riego; además inici  
 ció obras de irrigación que puso en servicio Avila Camecho -  
 con 550 mil Has. bajo riego. Bajo el gobierno de Alemán se -  
 pusieron bajo riego 650 mil Has.. En el período de Ruiz Cor-  
 tines se cosecharon los esfuerzos anteriores poniendose al -  
 servicio de riego 750 mil Has; bajo el gobierno de López Ma-  
 teos descienden a 250 mil Has.; con Díaz Ordaz se elevan a -  
 350 mil Has.; con Echeverría ascienden a 550 mil Has. y con  
 López Portillo hay un notorio descenso. En total habrá unos  
 4 millones de Has. irrigadas, además de 1.2 millones de Has.  
 irrigadas por la iniciativa privada lo que hace globalmente  
 poco más de 5 millones. Pero se pueden irrigar según los ex-  
 pertos en la materia aproximadamente 10 millones de Has., es  
 decir que se está a la mitad del camino. Si se siguen paraliz  
 zando las obras de riego, se seguirá también empujando al -  
 ejidatario a abandonar el campo, la población ha crecido y -  
 las tierras de temporal no han crecido. Así en 1980 hubo una  
 buena cosecha porque el temporal fue bueno; el año de 1982 -

fue un mal año; y ahora hay que importar 10 millones de toneladas de granos.

En buena parte la crisis actual del campo se puede solucionar incrementando la superficie de riego, para no depender ya del temporal. El campesino mexicano se apresta siempre para sembrar como los mejores si cuenta con agua.

Faltan por irrigarse 5 millones de Has., que producirían aproximadamente 25 millones de toneladas de granos, en cuyo caso, podríamos suprimir lo que importamos y nos convertiríamos en exportadores. Aunque este proyecto es a largo plazo sólo así podremos consolidar nuestra autosuficiencia alimentaria reforzando nuestra soberanía nacional.

Además deben ponerse en orden los diatritos de riego existentes; que no se burlen los derechos sobre el agua de los ejidatarios, que el agua no se venda para cada ciclo agrícola, etc..

Otra, quizá aventurada solución inmediata a nuestro problema agrario, sería reducir las ~~pequeñas propiedades~~ extensiones permitidas de 100 Has. de riego a la mitad, expropiando las otras 50 Has. para distribuirles entre los dos millones de campesinos carentes de tierra.

Se ha tratado de coordinar perfectamente la LFRA y el texto del artículo 27 constitucional, reglamentando lógicamente y sistemáticamente sus párrafos.

Conforme a la doctrina del artículo 27, la propiedad de las tierras corresponde a la Nación, no al Estado ni a la Federación, sino a una Nación compuesta por un territorio li



mítrofe, una población habitante y por su gobierno sometido a una estructura federativa de principios democráticos.

No obstante el párrafo anterior; el artículo en cuestión contiene contradicciones que dificulten la marcha de la Reforma Agraria, favoreciendo los vicios y los intereses contrarios. Por ejemplo, la incorporación de la Ley de 6 de enero de 1915 al texto constitucional, donde el párrafo 16 del artículo 27, es el artículo 11 de aquella Ley, ha creado armas para evitar el trabajo colectivo ejidal. Hay grupos que han sostenido un cambio de doctrina conforme al cual el ejidatario debe ser propietario y no usufructuario. y eso es el minifundio, el individualismo pulverizado. Es así como la Reforma Agraria ha tenido muchos fracasos de sus prácticas pero no de sus principios.

El párrafo 12 del mismo artículo 27 establece que -- los gobernadores turnarán las solicitudes de tierras a las Comisiones Agrarias Mixtas, cuyo dictamen podrá ser modificado por los mismos gobernadores; de tal modo que cuando los gobernadores no cumplen los dictámenes, estos quedan en el aire. Y esta situación contribuye al gran problema que ha constituido el rezago agrario, a la gran cantidad de expedientes que no se le da ningún trámite expedito en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ahora el Cuerpo Consultivo Agrario tiene acertadamente facultad para emitir un dictamen que ordene el archivo de un expediente para que no tenga vigencia indefinidamente. -- Porque hay expedientes en los que no obstante su negativa, --

siguen insistiendo, resultando con dos o más trabajos complementarios que carecen de objeto. Se ha facultado al Cuerpo Consultivo Agrario para que dictamine el archivo y además se ha creado una doble vía ejidal entre el Cuerpo Consultivo -- Agrario y la Subdirección de Nuevos Centros de Población Ejidal, para que el dictamen negativo y la orden de archivo se complementen con la alternativa de una orden de iniciación de la acción de nuevos centros de población y de girarse el expediente correspondiente a la Subdirección de Nuevos Centros de Población para iniciarse otro expediente para crear un nuevo centro de población.

La concesión del derecho de amparo a los propietarios afectados, introducida en el artículo 27 constitucional bajo el gobierno del presidente Miguel Alemán, es una disposición considerada por muchos críticos como el mal que frenó a la Reforma Agraria; y con razón, porque esta reforma, al igual que la anterior instancia concedida a los gobernadores de los Estados para dictaminar o eludir el dictamen retrasando las afectaciones, restan ejercicio a la autoridad agraria suprema que la Constitución concede al presidente de la República.

Actualmente, positivamente se ha dicho que son las Comisiones Agrarias Mixtas (no los gobernadores) las que van a dictaminar las privaciones y nuevas adjudicaciones; resultando esto de importancia, ya que si un ejido carece de una lista al día del Registro Nacional Agrario, de quienes son los ejidatarios con derechos vigentes, el banco no les da

crédito.

Ese registro, lo tendrán las Entidades Federativas a través de las Comisiones Agrarias Mixtas que son las que resuelven. Esto es una simplificación del proceso, una descentralización del proceso, importante para lograr mayor celeridad en los procedimientos agrarios.

Con las concesiones que benefician a los propietarios directa o indirectamente, que apuntamos anteriormente, se ha fortalecido el acaparamiento de las mejores tierras, por los falsamente llamados pequeños propietarios, que así realizan cultivos intensivos mecanizados, aun de aquellas tierras de riego que fueron beneficiadas con las obras costeadas con los dineros del pueblo. Las hacen producir para el abastecimiento de mercados extranjeros próximos y financiados también con capital nacional que se emplea desde la nivelación de las tierras, emparejarlas, las tareas de escarda, recolección, empacamiento y venta. Los cultivos del algodón y hasta los de la fresa son acaparados por el capital transnacional, no en beneficio de la economía doméstica, sino de la extranjera; de esa misma intervención que ha contribuido a la tala de bosques, al acaparamiento del agua y a la explotación monopolizada de sus peces.

El párrafo 7º de la fracción XV del 27 constitucional puede interpretarse como una abierta protección al capital, cuando dice "que si debido a las obras de riego, drenaje u otras ejecutadas por los dueños de la pequeña propiedad a la que se le haya dado certificado de inafectabilidad, se

mejora la calidad de las tierras, para su explotación agrícola y ganadera, tal propiedad no podría ser objeto de expropiaciones agrarias, aun cuando en virtud de las mejoras se rebasen los límites de la tenencia. Es decir, que el máximo capitalismo invertido en crecientes acumulaciones de tierra de riego, goza de inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria".

Hemos visto como la mayoría de las administraciones postrevolucionarias, salvo contados ejercicios sexenales; el común denominador es la línea del pensamiento y programas de acción que dan preferencia al capital y al esquema de desarrollo industrial extranjerizante. Y donde la Reforma Agraria no ha cumplido con su compromiso de justicia social, -- allí ese capital vive a sus anchas, los valores extranjerizantes, los grandes ranchos, pero también viven muchos peones como jornaleros transitorios, atropellados en sus derechos y sujetos a las más estrujantes condiciones de explotación, propiciando una Reforma Agraria lenta e intrincada.

La crisis agraria no debe entenderse como un problema estrictamente de producción sino como uno de los componentes más sensibles de la seguridad nacional.

El latifundio debe desaparecer, y debe considerarse delito el tener mayor cantidad de tierra de la que marca la Constitución, para que así, quienes la posean se vean presionados y pongan el excedente a disposición de la Reforma Agraria o de los Gobiernos Estatales. Así podrían crearse nuevos centros de población y llevar al campo más agroindustrias -

con el desarrollo de muchos recursos naturales. Este es un - compromiso del Estado porque la tierra permite la posibili-- dad a millones de mexicanos, de trabajo y de ingreso para el mejoramiento individual, social e industrial.

A pesar de la sistematización jurídica que hemos ci-- tado en páginas anteriores, no se ha resuelto satisfactoria-- mente la distribución y la organización de la propiedad te-- rritorial que es parte medular del problema agrario de Méxi-- co.

En 1984 no se ha logrado un éxito contundente (ni mu-- cho menos) en materia agraria; pero estamos en ese proceso - de desarrollo y se están delineando las formas organizativas adecuadas para encontrar las vías de consolidación definitiva de las instituciones agrarias.

El campo mexicano es recorrido por un fantasma que - se mece sobre realidades tangibles y es presagio de mayores males ante una baja producción agropecuaria, el abandono de tierras, el aumento demográfico y la exportación de alimen-- tos básicos, ocasionándose la fuga de buena parte de las uti-- lidades de las exportaciones del petróleo, nuestro principal generador de divisas.

Desgraciadamente, el inconmensurable financiamiento de la industria nacional, y el fenómeno despojador de ejidos y comunidades indígenas por la expansión financiada del urba-- nismo capitalino, causan que la gente huya de los campos. Mu-- chos de los braceros emigraron por las afectaciones ejida--- les.

La meta del programa de 1984, en cuanto a lo agrícola, contempló una cifra para producir 29.5 millones de toneladas de productos básicos alimenticios.

Comprenden los diez cultivos principales: el maíz, - el frijol, el arroz, el trigo, el ajonjolí, la semilla de algodón, el cártamo, la soya, la cebada y el sorgo. La producción de 29.5 millones aludida contempla los dos ciclos, otoño-invierno y primavera-verano del año agrícola de 1984. Este plan implica que de los 19.5 millones de Has. que más o menos se sembraron en el año de 1983, ahora aumente a 21 millones de Has.; es decir, que se incrementará la superficie sembrada en un 5%. Además se tiende a nivelar el consumo -- con la producción de los cultivos de maíz, arroz, frijol, - trigo, semilla de algodón, y nos quedarían todavía con algunos déficits el cártamo, la soya, la cebada y el sorgo.

En cuanto al nivel tecnológico de producción, si llega a resolverse; auxiliado con los demás programas señalados como: el de organización de productos; el de mecanización - del campo; el de aporte oportuno de los insumos de la producción a los campesinos; el de ampliar la extensión de tierras de riego; etc., llegaremos a producir, no sólo lo que demanda nuestro país, sino explotando el enorme potencial productor de México podremos exportar abundantemente. De hecho, la agricultura ha financiado a la industria; el campo produce - materias primas a bajo costo, mano de obra barata; y alimentos básicos económicos (que son encarecidos por los intermediarios).

México ha cambiado. Es necesario que los intelectuales, los sociólogos, los economistas y todos los hombres que revisan y conocen de los problemas, estudien y replanteen los programas, para que puedan resolverlos específicamente, y en su conjunto. Así aunque con esfuerzo superaremos las fallas porque de conservarlas, entonces sí se hablaría de fracaso de la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria no ha fracasado. Abrió las puertas al México rural, rescatando a casi 18 millones de campesinos del drama de su condición de jornaleros y de su cautiverio en las haciendas. Los 95 millones de Has. entregadas a los campesinos es por sí misma una manifestación del éxito. Pero si además de las posibilidades de existencia que ha dado la política agraria con el reparto de tierra, se les proporciona eficientemente a los campesinos el apoyo necesario, sin paternalismo alguno para hacerlos producir y crear riqueza más allá de la dramática subsistencia, la Reforma Agraria cumplirá cabalmente su inspiración revolucionaria. Sin embargo aunque no haya caminado paralelamente a la industrialización del país, sí proporcionó la materia prima para esa industrialización. Empero sí se ha quedado atrás, el campo se ha descapitalizado. Nuestra Reforma Agraria tuvo su inicio en el reparto de la tierra, pero su objeto es lograr la elevación económica y cultural del campesino.

También tienen un papel importante las organizaciones campesinas, ya que mientras más capacitado y politizado esté el campesino, mejor podrá distinguir entre un falso di-

rigente y uno capaz y honesto. Organizaciones como la CNC, - aunque sufran embates de los poderosos intereses políticos y económicos en el campo, la intromisión e influencia de caciques locales y regionales; no deben doblegarse y sí replan--tear sus estrategias políticas, para poder ofrecer una op---ción real de organización campesina. Deben luchar contra el negocio, arreglo o simulación de las leyes agrarias, evitando así que se pisoteen los derechos de los campesinos.

La política agraria y agrícola nacionalista y revolu--cionaria resultará una exitosa realidad, si en las condicio--nes difíciles en que vive el campo, en lugar de buscar culpa--bles o enfrentamientos inútiles entre las distintas formas - de la tenencia de la tierra, se cumple ética y responsable--mente con lo que al respecto señala la Constitución y las - leyes respectivas, con espíritu de reconciliación y de uni--dad campesina, pensando primordialmente en la producción de alimentos del pueblo, esto es, en la autosuficiencia alimentaria.

El esfuerzo para incrementar la productividad y ele--var la producción debe hacerse integralmente e independiente--mente del tipo de posesión de la tierra. Tengamos presente - que la Reforma Agraria se plantea y se ejecuta basándose en el ejido, en la comunidad indígena y en la propiedad particu--lar con la extensión legal.



## BIBLIOGRAFIA

1. Calderón, Esteban B. Juicio Sobre la Guerra del Yaqui y Génesis de la Huelga de Cananea. México. Ediciones del Sindicato Mexicano de Electricistas, 1956.
2. Caso, Angel. Principios de Derecho. México. Editorial Cultura, 1935.
3. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. México. Editorial Porrúa, sexta edición, 1982.
4. ———. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. México. Editorial Porrúa, primera edición, 1971
5. Durán, fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España y Islas de Tierra Firme. México. Editorial J. M. Andrade y F. Escalante, 1867.
6. Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. México. 1941.
7. González Kinojosa, Manuel. Derecho Agrario. México. Editorial --JUS, primera edición, 1975.
8. González Navarro, Moisés. Historia Moderna de México. México-Buenos Aires. Editorial Hermes, 1857.
9. Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario. México. Editorial Porrúa, primera edición, 1975.
10. Jonathan I., Israel. Razas Clases Sociales y Vida Política en - México. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, primera - edición, 1980.
11. Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. México. Edito---rial Porrúa, 1975.
12. Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. México. Editorial Porrúa, segunda edición, 1977.
13. Mendieta Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. México. Editorial Porrúa, decimoséptima edición, 1981.
14. M. Moreno, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. México. Editorial SRA-CEHAM, 1981.
15. Mora, José María Luis. México y sus Revoluciones. París. Libre---ría de Rosa, 1836.
16. ———. Obras Sueltas. París. Librería de Rosa, 1837.
17. Naranjo, Francisco. Diccionario Biográfico Revolucionario. Méxi---co. Imprenta Editorial Cosmos, 1935.
18. Ortiz, Tadeo. México Considerado como Nación Independiente y Libre. Burdeos. Imprenta de Carlos Lavallo Sobrino, 1832.
19. Pallares, Jacinto. Legislación Federal Complementaria del Dere---cho Civil Mexicano. México. Editorial Porrúa, 1963.

20. Rogina Villegas, Rafael. Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa, segunda edición, 1967.
21. Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria (Exposición y Crítica). México. Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión de la segunda edición, 1980.
22. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Introducción al Derecho Mexicano, Tomo II. México, primera edición, 1981.
23. Teja Zabre, Alfonso. Morelos Caudillo de la Independencia. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1934.

### LEGISLACION

1. Código Agrario de 22 de marzo de 1934. México.
2. ———. De 23 de septiembre de 1940; y
3. ———. De 1942.
4. Código Civil para el Distrito Federal. México. Editorial Porrúa, 1982.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. México. Editorial Porrúa, 1982.
6. Ley de 25 de junio de 1856 (Agraria). México.
7. Ley de 6 de enero de 1915 (Agraria). México.
8. Ley de Fomento Agropecuario de 1980. México. Editorial Porrúa, 1982.
9. Ley de Expropiación de 1936. México. Editorial Porrúa, 1977.
10. Ley Federal de Aguas de 1972. México. Editorial Porrúa, 1981.
11. Ley Federal del Trabajo de 1978. México. Editorial Porrúa, 1982.
12. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. México. Editorial Porrúa 1982.

## CLAVE DE ABREVIATURAS

- ANAGSA: Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.  
Ant.: Anteproyecto de Nuevo Código Agrario del doctor  
Lucio Mendieta y Núñez e Ing. Luis G. Alcérreca ---  
(1964).
- C: Cuevas, Mariano. Historia de la Iglesia en México.  
CA, C.A. y CA.: Código Agrario de 1942.  
Cfr.: refiérase o compárese.
- CNC: Confederación Nacional Campesina.
- CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Popula---  
res.
- DAAC: Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.  
E: Excélsior, el Periódico de la Vida Nacional. Méxi---  
co, Distrito Federal.
- EU y USA: Estados Unidos de Norteamérica.
- Has.: Hectáreas.
- Ib: Ibarrola, Antonio de, Cosas y Sucesiones.  
Ibid.: igual que la (cita) anterior.
- IP: Informe anual del Presidente de los Estados Unidos  
Mexicanos.
- LFA, LFA-71 y LFA-72: Ley Federal de Aguas.  
LFA-80 y LFCA: Ley de Fomento Agropecuario.
- MN: Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de Mé---  
xico. Edición 1959. Porrúa.
- N: Norte.
- Ob. Cit.: Obra citada.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- p. y pp.: página (s).
- RA: Real Academia Española.
- SAM: Sistema Alimentario Mexicano.
- SE: Sur & Este (Sereste).
- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sic.: error (no personal sino) del autor original.
- SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.
- SRH: Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- s. y ss.: siguiente (s).
- SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

## INDICE

Página

PRESENTACION DE LA TESIS .....	5
--------------------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

I. LA PROPIEDAD AGRAR. DURANTE LA EPOCA PRECOLONIAL.—II. LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA COLONIAL.—III. LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA INDEPENDENCIA DE MEXICO.—IV. LA PROPIEDAD AGRARIA CON LA REVOLUCION MEXICANA .....	8
---	---

### CAPITULO SEGUNDO

#### PANORAMA ACTUAL DE LOS DERECHOS AGRARIOS

I. DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO.—II. SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO.—III. CARACTER COLECTIVO E INDIVIDUAL DE LOS SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS. a) NORMAS QUE REGULAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS COLECTIVOS. b) CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS INDIVIDUALES: 1. NACIONALIDAD; 2. EDAD; 3. RESIDENCIA; 4. OCUPACION; 5. NECESIDAD Y 6. ESTADO CIVIL .....	66
---	----

### CAPITULO TERCERO

#### CLASIFICACION DE LOS DERECHOS AGRARIOS

I. RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS: A. ACTOS NULOS QUE AMERITAN RES-	
---	--

TITUCION.—B. INAFECTABILIDAD DE PROPIEDADES POR RESTITUCION.—  
 II. DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS: A. DOTACION DE TIERRAS.—B. DO  
 TACION DE AGUAS.—C. ELEMENTOS DE LA DOTACION: a) IMPROCEDENCIA  
 DE LA RESTITUCION Y DOTACION FORZOSA. b) NECESIDAD COMPROBADA.  
 c) TERRENO INMEDIATO Y EXPROPIACION.—III. AMPLIACION DE EJI---  
 DOS: A. REQUISITOS PREVIOS A LA AMPLIACION.—IV. CREACION DE -  
 NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL .....

92

## CAPITULO CUARTO

### INAFECTABILIDAD Y ACOMODAMIENTO

I. CASOS DE INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA: A. INAFECTABILIDAD DE LA  
 EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA MISMA.—  
 B. INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON  
 SUS PLANTACIONES Y CULTIVOS.—C. INAFECTABILIDAD POR EL DESTINO  
 DE LA TIERRA.—II. INAFECTABILIDAD DE AGUAS.— A. CONDICIONES -  
 DE LAS QUE SE DERIVA LA INAFECTABILIDAD DE LAS AGUAS: a) DE LA  
 INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA; b) DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS SO-  
 BRE LAS AGUAS Y DE LOS FINES A QUE SE DESTINEN LAS MISMAS.—III.  
 INAFECTABILIDAD GANADERA.—IV. INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA.—  
 V. ACOMODAMIENTO .....

151

CRITICAS Y CONCLUSIONES COMPLEMENTARIAS (PUNTO --  
 UNICO) .....

190

BIBLIOGRAFIA .....

231

CLAVE DE ABREVIATURAS .....

233

INDICE .....

234