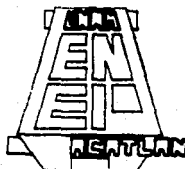


24/119

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"Acatlán"  
DERECHO



La Propiedad Agraria, Las Relaciones Sociales y Las Formas Productivas; de Acuerdo a las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MARTIN ANGELES CHAVARRIA

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

**"LA PROPIEDAD AGRARIA, LAS RELACIONES SOCIALES Y LAS FORMAS PRODUCTIVAS; DE ACUERDO A LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA"**

**INTRODUCCION.**

**CAPITULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA**

	pág.
A.- Período Precolonial. ....	5
B.- Período Colonial. ....	11
C.- Período del Porfiriato. ....	21
D.- Período Contemporáneo. ....	24

**CAPITULO SEGUNDO**

**LAS RELACIONES SOCIALES Y LAS FORMAS PRODUCTIVAS**

A.- Las relaciones sociales a partir de la Constitución de 1917. ....	37
B.- Explotación individual y explotación colectiva. ....	41
C.- Organización en los ejidos y comunidades. ....	51

**CAPITULO TERCERO**  
**LOS PROCEDIMIENTOS DE RESTITUCION Y DE DOTACION**

A.- Solicitud. ....	64
B.- Publicación, instauración, representación. ....	64
C.- Trabajos técnicos. ....	69
D.- Nulidad de fraccionamientos. ....	70
E.- Dictamen. ....	70
F.- Mandamiento y ejecución. ....	72
G.- Segunda instancia. ....	72

**CAPITULO CUARTO**

**LAS REFORMAS Y ADICIONES DE 1983. A**  
**LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

A.- Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria:	
a).- Cámara de Senadores. ....	87
b).- Cámara de Diputados. ....	88
B.- Cambios en las facultades de las Autoridades Agrarias. ....	90
C.- Cambios en los Procedimientos Agrarios. ....	93
D.- Cambios en la forma de explotación. ....	96
E.- La presencia del capital privado en la propiedad ejidal. ....	97
CONCLUSIONES. ....	101
BIBLIOGRAFIA. ....	106

## INTRODUCCION

La presente tesis, es la convicción que tengo de que entre las muchas realizaciones positivas de nuestra Revolución Social, Política y Económica, la más importante para la paz pública y beneficio de la Nación es la Reforma Agraria Integral.

Pienso que la Reforma Agraria Integral, puede lograrse con la concurrencia planificada de diversas agencias administrativas que se rijan por sus propias leyes y es una obra de largo alcance que no depende de que esté comprendida en una Ley Agraria, si no de las posibilidades económicas del gobierno y de la honradez y capacidad de sus realizaciones.

Estamos plenamente convencidos que la base de la Reforma - Agraria Integral, tiene que ser, necesariamente, un buen ordenamiento sobre el reparto, la tenencia y la explotación de la tierra. Lo anterior, hizo que el Ejecutivo Federal presentara una - Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma - Agraria la cual fue aprobada en diciembre de 1963.

Es necesario decir que tales Reformas y Adiciones nos sirvieron de fundamento para realizar el presente trabajo, el cual consta del siguiente contenido:

En el primer capítulo, examinamos la evolución histórica de la propiedad en México: desde los Aztecas, en donde encontramos el antecedente de lo que después sería el ejido mexicano, que se conoce como origen al antiguo calpulli de los aztecas; llegamos después a la conquista, etapa que se caracterizó por el despojo que sufrieron los indígenas a manos de los conquistadores; en la independencia, existieron disposiciones relativas al derecho que tienen los individuos para adquirir propiedades; durante la Reforma, es notorio el hecho de que la iglesia poseía inmensas propiedades, lo cual lesionaba los intereses de los indígenas y del Estado; más tarde, en el porfiriato, vemos que se crearon las grandes haciendas, en las cuales el campesino era un verdadero esclavo de los propietarios; finalmente, llegamos a la época contemporánea la cual se inicia a partir de la Constitución de 1917

En el apartado segundo, estudiamos lo referente a las relaciones sociales a partir de la Constitución de 1917; analizamos también lo referente a la explotación individual y la explotación colectiva en los ejidos y comunidades, finalizamos el capítulo, examinando lo referente a la organización en los ejidos y las comunidades.

En el capítulo tercero, el objeto de estudio son los procedimientos de restitución y de dotación de tierras, tal estudio lo realizamos de acuerdo con las Modificaciones y Adiciones que sufrió la Ley Federal de Reforma Agraria en diciembre de 1983.

En el último capítulo, analizamos las Reformas y Adiciones a la Ley Agraria, sobre todo en los puntos que a nuestro modo de ver son los más importantes como: los cambios en las facultades de las autoridades agrarias; en los procedimientos agrarios; en la forma de explotación de ejidos y comunidades; así como lo referente a la presencia del capital privado en la propiedad ejidal.

Consideraremos cumplido nuestro objetivo, si al finalizar el presente trabajo, nos damos cuenta de que las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria son ampliamente benéficas para el sector rural mexicano.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA

- A.- Periodo Precolonial.
- B.- Periodo Colonial.
- C.- Periodo del Porfiriato.
- D.- Periodo Contemporaneo.



### A.- Período precolonial.

De acuerdo con las crónicas indias, los tenochcas iniciaron su peregrinación de Chicomostoc o lugar de las siete cuevas en el año de 1168. Su caminata fue guiada por un sacerdote siabólico llamado durante todo el tiempo Quetzalcoatl, quien representaba, dentro de la teología pagana, la lucha entre el bien y el mal.

La caravana estaba compuesta por dos cuerpos: el primero seguía de avanzada. Lo componían cazadores, pescadores y labriegos, que exploraban nuevas tierras, las ocupaban para sembrar una ó dos cosechas a lo sumo y esperaban al resto para avituallarlo y así iniciar una nueva jornada. El segundo grupo estaba formado por los jefes que tenían, por así decirlo, el mando general, y a su amparo viajaban ancianos, niños, mujeres y enfermos.

Sería innecesario, por la naturaleza de nuestro trabajo, relatar detalladamente la odisea de los grupos nahcas para establecerse definitivamente en Tenochtitlán y convertirse de sojuzgados en sojuzgadores. Por ello nos permitiremos remitirnos al resumen que hace Vaillant, máxima autoridad en historia azteca, - quien nos dice:

"Durante su período migratorio de 1168 a 1248, era un pueblo primitivo y sencilló. En su época sedentaria desde su establecimiento en Chapultepec en 1248 hasta la elección de Acamapichtli en 1376, se ocuparon afanosamente en absorber la cultura de sus vecinos y señores, especialmente la de los colhuas. Durante el período en que fueron tributarios, de 1376 a 1423, se vió a los technocas bajo el dominio de los tecpanecas, ensayando cautelosamente, la organización formal asteca de las ciudades-estados. No fue sino hasta que Itzcóatl asumió el mando en 1429 cuando realmente progreso Tenochtitlán, época en que la ciudad contribuyó al gran progreso general de la civilización asteca."<sup>1</sup>

Además de lo anterior, encontramos que la constante investigación de sociólogos y antropólogos ha hecho luz en los últimos años sobre la vida económica del pueblo que logró mayor esplendor en la época precortesiana. Así vemos que los cronistas españoles hicieron poca referencia al tema anotado y en muchos casos llegaron a lamentables confusiones. De esta manera los soldados que llegaron con Hernán Cortés y los frailes venidos de España - con el estandarte de la religión, formaron las dos escuelas de relatores entre quienes destacan por un lado Bernal Díaz del Castillo y por el otro fray Alonso de Ercilla. Ambas escuelas marcaron en forma determinante sus intereses; pues mientras la primera observó más los tesoros por conquistar, la segunda fijó más su atención en la cristianización de los indios y, por ende trató de estudiar su organización. Esta es, pues, la fuente de primera mano que encontramos para nuestro estudio.

---

<sup>1</sup> Cit. VAILLANT, George. La civilización asteca. Edit. Fondo de Cultura Económica. 3a. ed. México. 1960. p.91

Alonso de Zorita, en su Breve y Sumaria Relación de los Señores de Nueva España, escribe:

... " Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy lo han poseído, e tienen nombre de calpullec, y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli, y el que las posee no las puede enajenar, sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. Calpulli es singular y Calpullec plural."<sup>2</sup>

Por otro lado, encontramos que el origen de la propiedad entre los aztecas fue la guerra de conquista en contra de los pueblos que rodeaban el lago de Texcoco y la ocupación forzosa de - de sus tierras. Las expediciones militares y comerciales posteriores que realizaron, no tuvieron otro objetivo que el imponer a las tribus vencidas tributos periódicos consistentes en productos agrícolas y cambiar determinadas especies.

La Fratadista Guadalupe Rivera, nos indica que el uso y tenencia de la tierra estaba en estrecha relación con la estratificación social que partía del servicio a los dioses realizada por el señor y la nobleza identificados con el sacerdocio, hasta - llegar a los humildes macehuales, quienes debían prestar también

---

<sup>2</sup>Cit. ZORITA, Alonso de. Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España. Edit. UNAM. 1a. ed. México. - 1942. p.31

servicio en las constantes fiestas religiosas. A continuación -  
mencionaremos la clasificación de los tipos de tierra, que hace  
la citada autora:

### Tierras propiedad del Tlatoani<sup>3</sup>

**Tlacoatlalli o Tlacoamilli.**- Eran las tierras propiedad del  
tlatoani, destinadas a su servicio. Las podían trabajar los maye-  
ques y los esclavos a su servicio. Estas tierras estaban sujetas  
a derechos hereditarios y se encontraban en posesión de los seño-  
res de los diversos señóricos o reinos quienes podían disponer de  
ellos en uso y abuso de las mismas.

**Teopantlalli o Tectalpan.**- Eran tierras destinadas por el -  
tlacoatlilin, o sea la persona encargada de distribuir la tierra,  
para el mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. -  
Las trabajaban los mayeques o vasallos aparceros y se cultivaban  
bajo la dirección de los sacerdotes.

**Yaoyatlalli.**- Tierras de conquista utilizadas para el soste-  
nimiento de la guerra. Se dividían en milchimalli o cacalomilli,  
eran cultivadas por los calpulleque o tributarios miembros del -  
calpulli, pero se encontraban situados dentro de las propiedades  
señoriales. Sólo el tlatoani disponía de ellas.

<sup>3</sup> Cfr. RIVERA Marín, Guadalupe. La propiedad territorial en  
México 1501-1810. Edit. Siglo XXI. 1a. ed. México. 1983  
pp.44-45

**Tecpantalli.**- Tierras destinadas al pago de los servicios de los cortesanos o gente del palacio llamados tepanpouhque o tecpantalli, que residían en el palacio real, encargados del servicio y mantenimiento de las casas reales o de acompañar al tlatoani.

**Tlatocalli.**- Tierras destinadas a la mantención de los comerciantes cuando estos salían en misión a nombre del tlatoani.

**Tetlatemotlalli.**- Servían para el pago de los jueces y magistrados de los tribunales y del consejo supremo real considerados como habitantes del palacio real.

**Tlaqueuatitlalli.**- Se arrendaban a los mayeques y a quienes se distinguían por servicios al tlatoani.

**Tierras de propiedad privada de los nobles<sup>4</sup>**

**Tecpantalli.**- Tierras propiedad del tecuhtli heredadas de sus antepasados donde se establecía la tecpantalli o casa señorial de un linaje. Constituían una especie de mayorazgo. Se trabajaban por los macehuales, fueran calpulleque o mayeques. La limitante era que las tierras fueran vendidas a macehuales.

---

<sup>4</sup> Cfr. RIVERA Marín, Guadalupe, La propiedad territorial en México 1301-1810. Edit. Siglo XXI. 1a. ed. México. 1963. p.43

**Tlacopiltzin.**- Posesiones antiguas de cada uno de los tlacopiltzin, que formaban parte de su linaje.

**Pillalli.**- Tierras propiedad de los pipiltzin descendientes en menor grado del tecuhtli, que pasaban a sus descendientes en el poder o que podían repartirse en propiedad entre sus otros hijos y hermanos, o bien que eran recibidas de manos del tlatoani como pago por el cumplimiento de cargas administrativas como el del calpixque o recaudador de tributos.

**Tierras de propiedad comunal.<sup>5</sup>**

**Calpullalli.**- Se destinaban al uso y posesión de los macehuales, miembros del calpulli. Sus habitantes podían ser de un sólo linaje, o bien gente común perteneciente a diversos orígenes y linajes. Cubrían tributos al tecuhtli.

**Altepetlalli.**- Eran las tierras pertenecientes al altépetl o pueblo. Se cultivaban por todos los miembros para el beneficio general.

Lo anterior constituye, un estudio muy somero acerca de los tipos de propiedad que existieron durante la época precortesiana.

---

<sup>5</sup> Cfr. NIVERA Marín, Guadalupe. La propiedad territorial en México 1301-1810. Edit. Siglo XXI. 1a. ed. México. 1983. pp.45-46

### B.- Epoca colonial.

Con la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, se inicia en la Nueva España la reglamentación de la propiedad privada a través de las ordenanzas y mandatos emitidos por la autoridad legalmente establecida que, en este caso, era representada por los conquistadores españoles.

Los filósofos y clérigos de esa época consideraron que el documento escrito por el papa Alejandro IV, que dirimía las disputas de los reyes de España y Portugal sobre la posesión y dominación de los territorios conquistados más allá del mar, era el fundamento básico en que descansaba el derecho territorial de la América. Este documento en una de sus partes dice:

"Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren 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 Christo próximo pasado del cual comienza en el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres - fueren por Vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exercemos en - las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Puentes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asig

namos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León. Vuestros herederos y sucesores; y hacemos, constituimos y disputamos a Vos, y los hijos de Vuestros herederos y sucesores, señores de ellas - con libre, lleno y absoluto poder, auctoridad y jurisdicción."<sup>6</sup>

Lo anterior sirvió de base, para que las órdenes religiosas que llegaron al nuevo mundo para consumar la conquista y que estaban compuestas por sabios e inteligentes clérigos, se dedicaran a obtener propiedades territoriales y se convirtió, bien rápido, en una de sus actividades fundamentales, con la argumentación siempre manifestada de que servían a los fines de Dios y no entraban en su patrimonio personal.

En esta época, los indios fueron reducidos a pueblos, para hacer más fácil su control y su explotación colectiva. Las minas, que fueron la principal actividad productiva de aquellos tiempos convirtieron regiones enteras en zonas monoproductoras de metales preciosos. Se inventó el mito de la abundancia de riquezas y se abandonaron las actividades complementarias o básicas como la agricultura.

Cabe mencionar, que la doctora Chávez Padrón establece que - en la época colonial, existieron los siguientes tipos de propiedad:

---

<sup>6</sup> Cit. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. pp.17-18



### Propiedad de tipo individual<sup>7</sup>

**Mercedes.-** Tierras para sembrar, se concedían a los conquistadores y colonizadores. Se daban en calidad de provisionales. - Por Cédula de 1795, se estableció que la Confirmación se debía hacer ante la Junta Superior de Hacienda. La merced podía comprender una o varias caballerías o una o varias peonías.

**Caballerías.-** Tierra que se daba en merced a un soldado de caballería. Medía 42.79-53 hectáreas.

**Peonías.-** Medida de tierra que se daba en merced a un soldado de infantería. Medía 8.55-70 hectáreas.

**Suertes.-** Solar de labranza que se otorgaba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación. Tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas.

Las tierras de la Nueva España, también podían pasar a manos de los particulares a través de: la Compraventa, la Confirmación o la Prescripción.

### Instituciones intermedias<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Edit. Ferrán. 2a. ed. México. 1970. pp.205-206

<sup>8</sup> Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Edit. Ferrán. 2a. ed. México. 1970. pp.207-209

Estas comprendían propiedades de tipo individual y de tipo colectivo, entre las que encontramos a las siguientes:

**Composición.**- Mediante esta se regularizaba la titulación. A su beneficio se acogían los poseedores que tenían diez años de serlo. Las composiciones fueron individuales o colectivas, se daba preferencia a las solicitudes por comunidades de indios.

**Capitulaciones.**- Se le daba a la persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago obtenía una determinada cantidad de tierras.

**Reducciones de indígenas.**- A los pueblos de fundación indígena se les denominaba reducciones, y por varias Cédulas se ordenó que se les respetasen como las tenían para que las cultivaren y las aprovecharan. Tenían: casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

### **Propiedades de tipo colectivo<sup>9</sup>**

**Fundo legal.**- Medían seiscientas varas contadas desde el centro de los pueblos, desde la iglesia, o sea seiscientas varas a los cuatro vientos de la iglesia del centro del pueblo.

<sup>9</sup> Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Edit. Ferrás. 2a. ed. México. 1970. pp.209-211

**Ejido.**- Era el lugar donde pastaban los ganados. Se ubicaba a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; su extensión fue de una legua cuadrada.

**Propios.**- Tierras cuyas productos se dedicaban a sufragar el gasto público. Se cultivaban colectivamente.

**Tierras de común repartimiento.**- Fueron tierras comunales, - se sorteaban entre los habitantes del pueblo, su disfrute era individual. Medía 10.69-88 hectáreas.

**Montes, pastos y aguas.**- De acuerdo a la Ley de octubre de - 1941, su uso era común a todos los vecinos de la Nueva España.

Tal fue la situación con respecto a la propiedad territorial que imperó durante la colonia. En este momento debemos mencionar, que debido a su importancia, no podemos pasar por alto los períodos relativos a la Independencia y a la Reforma, razón que nos obliga a realizar un breve análisis.

Con respecto al primer período, vemos que la lucha de independencia, que inició el cura Hidalgo en 1810, fue el resultado lógico que inflamó a un pueblo oprimido y explotado, induciéndolo a realizar una venganza colectiva que pronto se convirtió en guerra general para manumitirse, como país, de la tutela políti-

ca de una España ocupada en aquel entonces por los ejércitos napoleónicos. Pero esto no instauró de ninguna manera un cambio trascendental en las relaciones de producción, sino que, simplemente, modificó la forma de explotar al indio, ya no como esclavo producto de la conquista cortesiana, sino como siervo de la tierra de labor.

Si bien es cierto que desde el punto de vista filosófico el bando citado por Hidalgo declarando abolida la esclavitud, es un mérito sin precedentes; fue la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, formulada por Morelos, el documento único que contiene referencia al problema de la tierra. Si bien es cierto también que dicho estatuto nunca entró en vigor, nos permitimos anotar en este trabajo por la importancia histórica que contienen los siguientes artículos:

"Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan la Ley."<sup>10</sup>

"Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las tierras que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación."<sup>11</sup>

Lo anterior nos indica, que la intocabilidad de la propiedad privada, era un síntoma inequívoco de que las ideas liberales ha-

<sup>10</sup> Cit. TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964, Edít. Porrúa. 2a. ed. México. 1964. p.35

<sup>11</sup> Cit. TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964, Edít. Porrúa. 2a. ed. México. 1964. p.35

bían triunfado. Y muestra de ello fue que el clero continuó el acrecentamiento acelerado de sus bienes, hasta convertirse en el primer detentador de riqueza inmobiliaria en el México Independiente, y consecuentemente en un superestado dentro de cuya jurisdicción se situaba México.

Con respecto al período de la Reforma: encontramos que la exorbitante acumulación de bienes raíces que obraba en el patrimonio real de la Iglesia Católica de México Independiente, la exención de impuestos de que dichos inmuebles gozaban, la inmovilidad improductiva que éstos tuvieron, tanto de acuerdo con el derecho canónico como por la naturaleza que los jerarcas le impusieron, convirtieron a esta institución en un poder omnímodo, situado por encima de la autoridad civil y en un dique que frenaba en forma permanente el desarrollo económico del país y mantenía estática la circulación natural de la riqueza, privando con ello al Estado de recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones frente a los ciudadanos.

Cuando los liberales hubieron dominado la situación y contaron con el apoyo mayoritario del pueblo, hicieron un balance de la lucha y concluyeron que la participación abierta y definitiva del clero en favor de los grupos conservadores había prolongado la lucha armada. Todo esto no se podía perdonar.

Así, el 25 de junio de 1856, se expidió por el gobierno liberal una Ley a todas las corporaciones religiosas, ordenán道les desamortizar los bienes raíces que éstas poseían y que por tantos años habían mantenido en su poder, obstruyendo con ello los derechos que por concepto de tenencia debieron haber entregado al Estado que afrontaba débilmente los gastos públicos. Por esta ordenanza se obliga a dichas corporaciones a adjudicar, en favor de sus arrendatarios, las fincas rústicas y urbanas que mantenían en su poder, por el valor correspondiente a la renta que en ese momento pagaban y con un interés no mayor de seis por ciento anual. Se exceptuaba de tal desamortización a los edificios destinados directamente a los cultos religiosos y se declaraba desde ese momento a todas las corporaciones de este género carentes de capacidad para adquirir bienes raíces.<sup>12</sup>

Pero podemos observar que la falta de poder de compra de los verdaderos arrendatarios, hizo inoperante esta elemental reforma agraria, en el sentido de hacer desaparecer las grandes concentraciones de tierra y distribuirla mejor entre los pequeños propietarios, como era la idea reformista de ese tiempo. Otro de los obstáculos que impidió tal reestructuración, fue el alto grado de fanatismo que mantenía a los caspesinos sumidos en amenazas dictadas desde el pulpito, las que se refrendaron, con la de terminación papal, en el sentido de declarar excomulgados a todos aquellos que se atrevieran a jurar la constitución liberal.

<sup>12</sup> Cfr. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. pp.84-86

Se puede observar, que con la Ley de Desamortización, surgió un ejército de nuevos terratenientes voraces, que aprovecharon la ocasión para adquirir las fincas a precios mínimos e iniciar así otro tipo de acaparamiento.

Posteriormente se dictó una disposición por la cual se daba acción pública para denunciar la simulación de bienes eclesiásticos, con el objeto de acelerar la desamortización de los mismos.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, recogió en forma sintética la intención liberal de despojar de una de sus más poderosas armas a la clerecía mexicana. En su articulado absorbió a la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos, que a la letra dice:

"Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución...." 13

---

<sup>13</sup> Cit. TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964. Edit. Porrúa. 2a. ed. México. 1964. p.610

El gobierno liberal, a cada puerta que se le cerraba obstaculizando el paso de una revolución apoyada definitivamente por las mayorías campesinas, resolvía atacar con un nuevo ariete, enajenado por el mismo pueblo. Así el 12 de junio de 1853 dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, suprimió las órdenes monásticas y prohibió el funcionamiento de comunidades religiosas, cofradías y hermandades. Esta Ley sirvió para consolidar la disposición primera, estableciendo que todas aquellas tierras que por dolo o mala fe no hubiesen entrado en propiedad de los arrendatarios conforme a lo dispuesto por la Ley de Desamortización, automáticamente pasaban al dominio de la Nación.

Al comentar el eminente sociólogo Mendieta y Núñez, en su interesante obra, los efectos de las leyes antes mencionadas, nos dice:

"Las Leyes de Desamortización y de Nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena), cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla ..."<sup>14</sup>

Fue precisamente el latifundismo el mal contra el que irrumpió la revolución de 1910, que transformó la estructura de México.

<sup>14</sup> Cit. MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Edit. Porrúa. 16a. ed. México. 1979. p.126



### C.- Periodo del porfirismo.

El ascenso al poder de Porfirio Díaz y su permanencia en la silla presidencial por más de treinta años, fue un ejemplo representativo de la estatificación en las relaciones de producción, tanto en el campo como en la incipiente industria nacional.

El grupo colaborador del porfirismo hizo consideraciones falsas sobre nuestra problemática nacional y mantuvo intactas las concepciones del Barón de Humboldt, en el sentido de que el territorio mexicano era semejante a un cuerno de la abundancia; cuando un treinta y ocho por ciento de las tierras eran desérticas en el norte, y las mejores del sureste requerían enormes inversiones y esfuerzos incansables, para drenarlas y evitar su permanente estado de humedad excesiva. Se pensaba entonces que el estado de ignorancia y atraso en que vivía el indígena mexicano y la escasa densidad demográfica de extensas regiones, eran las principales causas en las que descansaba nuestra cada vez más escasa y deficiente producción agropecuaria.

Se pensó entonces, que el remedio a las periódicas crisis y la forma de elevar la producción en el campo se lograría mediante la colonización de tierras por extranjeros, los que con nue-

vas técnicas alcanzarían una abundancia real y efectiva.

Con tales propósitos y para alcanzar sus fines, el Gobierno dictó en el año de 1875 la Ley de Colonización. Misma que ampliada en 1833 facultaba a los gobiernos de los Estados para traer - extranjeros que colonizaran tierras despobladas. Se daban para ello condiciones ventajosas e incentivos que nunca tuvieron los propios mexicanos. Haciendo una crítica acertada al problema, egcribe el gran economista y sociólogo mexicano Silva Herzog:

" ... Al venir colonos franceses, españoles, italianos o alemanes con niveles de vida muy superiores al del peón mexicano, se hubieron transformado de trabajadores agrícolas en simples - usufructuarios de trabajo barato y en nuevos amos del campesino aborigen." <sup>15</sup>

Para realizar los preparativos en esta idea de colonización, se efectuaron trabajos de acotamiento y deslinde en los terrenos nacionales. Se violaron los derechos de las comunidades indígenas, que poseían desde la época colonial, y en muchos casos, la pequeña propiedad quedó indefensa ante aquellos que únicamente podían llamar "compadre" a un juez o a la autoridad política. El 25 de marzo de 1894, se dicta la Ley de Terrenos Baldíos y Colonización.

---

<sup>15</sup> Cit. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. p.112

De 1881 a 1889 las compañías deslindadoras a las que se les otorgó tal concesión, habían deslindado 32. 200, 000 hectáreas, de las cuales se adjudicaron a su favor, de acuerdo con la ley (es decir sin pago alguno), 12. 700, 000 hectáreas. Necesario es señalar, que además de las tierras que las compañías vendieron a terceros, los adjudicatarios estaban formados por un grupo no mayor de veinticinco personas; todas ellas con posiciones claves en la administración porfirista, que hicieron aparecer en el país el fenómeno del hacendismo.<sup>16</sup>

Desde entonces, la concentración de la propiedad territorial fue algo verdaderamente monstruoso. Hubo casos en que una sola persona era propietaria de más de dos millones de hectáreas.

Para tener una idea más clara y exacta de las condiciones que guardaba el campo mexicano a principios del siglo, nos remitiremos a lo que el maestro Silva Herzog en su documentado estudio expone:

"La gran hacienda nunca fue cultivada con la finalidad de obtener el mayor rendimiento. En ella no hubo, seguramente, muchas oportunidades para observar la ley del rendimiento decreciente - en la agricultura, porque en la inmensa mayoría de los casos los métodos de explotación no diferían de los de la época colonial; cultivo extensivo, la mitad de las tierras en descanso cada año; la misma semilla; arados egipcios; lentas yuntas de bueyes y tra bajo barato de peones y aparceros. Por supuesto que no faltaron

---

16

Cfr. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. p.116

algunos hacendados progresistas que procuraron modernizar la explotación de sus fincas, de conformidad con los adelantos de la técnica agrícola; más fueron casos aislados, excepciones que confirman la regla. Pero aún dentro del sistema de cultivo extensivo, nunca pudo el hacendado mexicano aprovechar la tierra cultivable de su propiedad, ni siquiera con siembras de escasos rendimientos como el maíz. Nunca tuvo a la mano el capital necesario ni tampoco voluntad que nace del amor a la tierra y al oficio. - El hacendado mexicano de fines del siglo pasado y de principios del XX, siguiendo el ejemplo de sus antepasados, no era efectivamente agricultor, no era hombre, sino señorito de la ciudad. Lo único que le importaba consistía en que el administrador de la finca le entregara periódicamente el dinero necesario para vivir con holgura en la capital de la provincia, en la ciudad de México, en Madrid o en París, según gustos personales y medios económicos. A la hacienda sólo iba de tarde en tarde, por una o dos semanas, acompañado de amigos y familiares." 17

Ante este estado caótico, el pueblo irrumpió en la tranquilidad del país con un grito cuyo eco aún resuena en nuestros oídos: ; Que la tierra sea de quien la trabaja ;

#### D.- Período contemporáneo.

Antes de entrar al estudio acerca de la propiedad en la época contemporánea, es conveniente hacer un análisis de la situa--

17 Cit. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. p.125

ción prevaleciente durante la época llamada revolucionaria.

El antecedente ideológico más claro del movimiento revolucionario de 1910 es, sin lugar a dudas, el Manifiesto del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación de la Junta Organizadora, firmado el 1° de abril de 1906. Elaborado principalmente por los hermanos Flores Magón.

El examen concienzudo de la situación de injusta distribución de la riqueza que guardaba nuestro país a principios del siglo, fue realizado punto por punto hasta agotar la temática por Ricardo Flores Magón. Para poner fin a ese estado de cosas, exhortaba a los ciudadanos a empuñar las armas, no para cambiar a los hombres, sino para transformar el sistema económico de producción. Esa era la única forma de que el pueblo reconquistara sus libertades arrebatadas por los diferentes grupos colonizadores.

Más siendo el problema agrario el que nos compete e interesa fundamentalmente, nos permitimos transcribir los artículos que en dicho programa trata en forma específica y directa sobre el tema agrario:

"Artículo 34.- Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno

que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la em  
pleará conforme a los artículos siguientes:

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

Artículo 36.- El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

Artículo 37.- Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos, para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola, que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimible a plazos  
... "18

Podemos atrevernos a asegurar que los posteriores planes revolucionarios, incluyendo tanto el zapatista como el carrancista, hasta llegar al artículo 27 de la Carta Magna, fueron inspirados en el valioso documento comentado.

La proclama de Madero, del 5 de octubre de 1910, es también conocida como "Plan de San Luis", el cual ha sido considerado como un documento exclusivamente político, entendiéndose como tal,

---

<sup>18</sup> Cit. SILVA Hersog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. pp.153-155

porque solamente demandaba el cambio de los hombres claves en el poder.

Cuando Madero ocupó la Presidencia de la República, las huesas zapatistas que luchaban por un pedazo de tierra, miraron con decepción que el caudillo no coincidía con sus ideales reivindicatorios, decidiendo continuar con una revolución permanente.

Esta, es la respuesta que da a los ataques que le lanzaron, tanto su comparendo de lucha licenciado Francisco Vázquez Gómez-- como las publicaciones zapatistas, acusándolo de haber traicionado los principios que él mismo había expuesto en el "Plan de San Luis" :

"Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui-- nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he-- ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa, en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que me hecho y que me dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige, que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se -- ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de la clase menestergsa (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a de-

cirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por -- crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando unicamente una frase, explica cuales son las ideas del gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y programas." 19

El 28 de noviembre de 1911, se firma el Plan de Ayala, el cual además de llamar traidor a Madero, lo desconocía como jefe de la Revolución y nombraba en su lugar a Pascual Orozco.

Los artículos más importantes del Plan que estamos mencionando por lo que al problema agrario se refiere, son: el sexto que habla de la recuperación inmediata de todas aquellas tierras de que fueron despojados los pueblos por los hacendados, conservando, para su cumplimiento fiel, las armas en la mano. El séptimo que se refería a la sanción que recibirían aquellos hacendados que se opusieran a la distribución de las tierras, consistía en nacionalizar todos sus bienes, vendiéndolos en público remate.<sup>20</sup> Lo único criticable del Plan de Ayala, es la parte del artículo sexto donde se habla de previa indemnización a los propietarios despojados, disposición que hubiera hecho nugatoria la reforma agraria, ya que nunca se hubiera tenido la suma de dinero necesaria para indemnizar a los grandes terratenientes.

19 Cit. MANZANILLA Schafer, Víctor. La reforma agraria mexicana. Edit. Porrúa. 2a. ed. México. 1977. p.352

20 Cfr. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. p.179



Hubo otros planes de contonido agrario, tales como el Croz-  
quista y la Ley Agraria de Francisco Villa de 24 de mayo de 1915.  
Hablaban de la importancia primaria que tenia el problema de la  
tierra, pero su falta de vigencia les hizo perder importancia -  
frente a documentos tales como el Plan de Ayala, que se convir--  
tió por la entereza de sus autores, en la bandera social del cam-  
pesinado revolucionario de México.

La lucha en el país terminó con la firma de los Tratados de  
Teoloyucan el 13 de agosto de 1914 y la entrada a la ciudad de -  
México del Ejército Constitucionalista al mando del general Alva  
ro Obregón.

El 12 de diciembre de 1914 el primer jefe, que se encontraba  
en el Estado de Veracruz para asistir a la desocupación de las  
tropas norteamericanas, se concedió facultades extraordinarias  
para legislar, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo,  
en materia laboral y agraria, adicionando en esta forma el Plan  
eminenteemente político de Guadalupe, y en esta forma promulgó la  
Ley de 6 de enero de 1915, sobre el fraccionamiento de los lati-  
fundios. La elaboración de la mencionada Ley, le fue encomendada  
a Don Luis Cabrera.

Esta importante Ley consta de nueve considerandos donde se  
analiza someramente la situación que prevalecía en el campo has-

ta entonces y doce artículos que expresan la forma inmediata de resolver el problema. El más importante de éstos es, sin lugar a dudas, el tercero, mismo que nos permitimos transcribir fielmente, para dar una idea más clara de su trascendencia:

"Artículo 3.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados ... "21

En el resto del articulado, no menos importante, se hace una tajante declaratoria de nulidad de pleno derecho a todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, efectuadas durante el gobierno porfirista, bien por sí mismo o por interpósita persona, como fue el caso de las famosas compañías deslindadoras, en favor de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc; esto redundaba en beneficio de todos los grupos que viviendo en el campo y de su producción directamente, hubieren sufrido anteño un despojo de su patrimonio colectivo. Asimismo, se presentaban los instrumentos procesales para llegar a la realización de tal objetivo, o sea dotar o restituir tierras a los ejidos, y se creaba la Comisión Nacional Agraria.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cit. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. p.239

<sup>22</sup> Cfr. SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. pp.235-236

Si bien es cierto que la Ley aludida no tuvo en la práctica todo el éxito esperado, su aparición sentó el más notable de los precedentes, para establecer la plataforma jurídica de la actual Reforma Agraria Mexicana.

En base al documento anterior, el artículo 27 de la Constitución de 1917, estableció las bases de nuestra actual vida democrática y de nuestro desarrollo en el campo. Por lo que a esta última cuestión se refiere, se establece en el mencionado precepto, por vez primera, el sentido social de la propiedad, que rompe el tradicional derecho natural de esta institución y limita en beneficio de una colectividad los servicios que ésta presta como elemento de producción.

En el primer párrafo del artículo, se prescribe en forma definitiva que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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 ..."<sup>23</sup>

Con lo anterior, se aplica el derecho de reversión, al recuperar la Nación el ejercicio pleno de su soberanía, que años an-

---

<sup>23</sup> Cit. MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Edit. Ferrda. 16a. ed. México. 1979. p.193

tes había sido arrebatada por nuestros sucesivos conquistadores.

Se imponen modalidades a la propiedad privada y se considera a ésta como un satisfactor del bien público. También se establecen las condiciones y capacidad jurídica para poseer bienes inmuebles y reglamenta constitucionalmente la actividad financiera de las sociedades mercantiles, así como la de los extranjeros. - Se eleva a la categoría de norma constitucional la Ley de 6 de enero de 1915.

Con respecto a nuestro tema, encontramos que se instituyen por vez primera en nuestra historia legislativa, tres tipos diferentes de propiedad: la comunal, la ejidal y la privada, coexistiendo entre sí; pero destacando en importancia la preponderancia de la propiedad ejidal.

Así, los grupos indígenas o comunidades que poseían sus tierras desde época inmemorial, recibieron el reconocimiento y protección legal del constituyente.

La propiedad rural fue limitada y denominada pequeña propiedad. Se estableció el fraccionamiento de los latifundios y su indemnización en caso de expropiación con bonos considerados de la deuda pública.

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Así lo determina el párrafo tercero del artículo 27 constitucional al señalar que:

" Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."<sup>24</sup>

Se puede observar, que la pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo. Así de acuerdo con su extensión la pequeña propiedad agrícola será aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si

---

<sup>24</sup> Cat. MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Edit. Ferrda. 16a. ed. México. 1979. p.197

reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas, - en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña - de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, - vainilla, cacao o árboles frutales.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un Certificado de Inafectabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación.

Por lo que respecta a la propiedad ejidal y a la comunal, se deben estudiar al mismo tiempo, porque el derecho agrario las regula conjuntamente. Si bien, cabe mencionar, que son sistemas de propiedad diversos desde su origen, toda vez que la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra a que alude el artículo 27 constitucional, y las comunidades tienen su nacimiento en épocas anteriores siendo reconocida su propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mencionado precepto constitucional. No obstante, las comunidades

pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Con el objeto de precisar los conceptos de propiedad comunal y ejidal, acudiremos al documento oficial que presentó México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en Italia. Señala el documento, que el ejido es una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargables e imprescriptibles; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.<sup>25</sup>

Asimismo, la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción; cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo con los principios de: democracia, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. RUIZ-Massieu, Mario. Derecho agrario. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. ed. México. 1981. p.1214

<sup>26</sup> Cfr. RUIZ-Massieu, Mario. Derecho agrario. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. ed. México. 1981. p.1214

**CAPITULO SEGUNDO****LAS RELACIONES SOCIALES Y LAS FORMAS PRODUCTIVAS.**

- A.- Las relaciones sociales a partir de la Constitución de 1917.
- B.- Explotación individual y explotación colectiva.
- C.- Organización en los ejidos y las comunidades.



A.- Las relaciones sociales a partir de  
la Constitución de 1917.

Es un hecho que la Constitución político-social de Querétaro plasó con mano firme y justa el nuevo orden de cosas otorgando, no como una graciosa dádiva, garantías sociales y políticas tanto a los trabajadores como a los agraristas que habían hecho posible el derrumbe de la dictadura. A partir de ese momento, que a más de 60 años todavía nos conmueve, el asalariado tendría derecho, juntamente con todos los miembros de su familia, a disfrutar de una mejor situación económica que le permitiera vivir mejor, no importando que éste fuera operario de una negociación fabril, minera o rural. En todo caso la Ley los trataría igual, ya que para eso fueron confeccionados los artículos 3, 123 y 27 de la Constitución de 1917.

Se reglamentó el trabajo en todos sus aspectos: individual y colectivo; social y económico; filosófico y político. Siendo el jurídico el que más llamó la atención por lo avanzado de su criterio como más adelante lo veremos. De esta forma el movimiento revolucionario destruyó y creó una nueva imagen del mexicano que a lo largo de su historia, únicamente había sabido de oprobios e injusticias.

De esta manera los artículos 3, 123 y 27 constitucionales, - establecían:

El artículo 3 tocaba el tema de la educación bajo las condiciones de pública y gratuita, sirvió de base para acrecentar el contenido social de los dos preceptos que a continuación analizamos y con ello, la Revolución de 1910 cumplía el vasto plan trazado desde sus inicios reivindicatorios.

El artículo 123 consignaba en su texto amplias medidas de provisión social, regulando por otra parte de manera contingente a las relaciones obrero-patronales. Por primera vez se habló en un ordenamiento supremo de la protección del trabajo de las mujeres y del de los menores; del de la jornada máxima de labores; del salario mínimo; de la seguridad social en toda su extensión y, - lo que para nosotros es de suma importancia, del trabajo del campo. Por primera vez se hizo factible una regulación del trabajo del asalariado rural y se terminó para siempre con las funestas "tiendas de raya".

Por lo que hace al artículo 27, en su redacción daba a la propiedad un sentido netamente social, con características propias: "la tierra es de quien la trabaja", palabras que se llevaron a la acción a partir de que la Reforma Agraria se llevó a la práctica política y jurídica.

La Reforma Agraria, con su fórmula: "Entrega de la tierra a quien la trabaja", fue la primera escala de un largo proceso que aún está lejos de concluir. Pues, si bien es cierto que sólo mediante la industrialización los países que emplean la mano de obra excedente y transformen la materia prima, han logrado elevar el ingreso personal de los habitantes, esta industrialización sólo se puede efectuar cuando existe un mercado fuerte y amplio que absorba los productos elaborados. En consecuencia y hablando de nuestro caso, vemos que son las masas campesinas las que con mayores ingresos pueden crear su propia capacidad de compra; pero esto no sucederá mientras la producción agropecuaria no llegue a su máximo rendimiento.

En México el primer paso de la Reforma Agraria ha sido, por el momento la simple entrega de la tierra al campesino que no posea ni la técnica necesaria ni menos el crédito suficiente para hacerla altamente productiva. Sin embargo, se realizó la entrega y se dividieron los latifundios, liquidándose la estructura feudal del México porfirista e iniciándose nuevos planes de desenvolvimiento nacional, con la participación de los grandes conglomerados. Por ello, los gobiernos constitucionalistas han sido calificativos de más o menos agraristas, en la medida que han aplicado la Ley Agraria.

A la fecha son realmente pocos los latifundios reales o simulados que resten por repartirse en la República Mexicana. No obstante, aún quedan miles de campesinos que tienen a salvo sus derechos agrarios.

Por otro lado, vemos que cinco son los elementos indispensables e inseparables para la modernización del campo, claro está, con el esfuerzo y entusiasmo del elemento humano: tierra, agua, crédito, técnica y organización. Por esta razón, desde un principio, los gobiernos surgidos de la Revolución iniciaron la canalización de los recursos del Estado a la satisfacción de estos cinco elementos.

Es evidente que la Reforma Agraria ha producido un nuevo tipo de mexicanos, conscientes ahora del importante papel histórico que juegan en los destinos nacionales. Por lo que se sienten parte inseparable de nuestro proceso creciente de desarrollo económico.

Finalizaremos el tema, con lo que escribe el maestro Victor Mazonilla Schaffer en un estudio sobre la Reforma Agraria:

... "Al describir los puntos principales del programa agrario del presente gobierno, apuntamos que es importante señalar un cambio de actitud frente a la forma de aplicación y ejecución de los postulados de la Reforma Agraria Mexicana. Dicho cambio obedece,

principalmente, el hecho de que el problema agrario ya no se considera aislado del resto de los problemas socioeconómicos del país. Por el contrario, ahora se analiza y resuelve dentro del conjunto de determinantes necesidades y problemas que se plantean en nuestra realidad social en constante evolución. Las soluciones que se dan a nuestros problemas agrarios tienden a buscar, como antes apuntamos, el justo equilibrio que deben guardar las grandes mayorías campesinas con los otros sectores de nuestra Nación ..."<sup>27</sup>

No podemos dar por terminado el presente inciso, sin antes dejar establecido lo que señala el Decreto mandado por el Ejecutivo Federal Miguel de la Madrid Hurtado, al Constituyente Permanente, el cual en síntesis manda lo siguiente:

"El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional."<sup>28</sup>

#### B.- Explotación individual y explotación colectiva.

El conjunto de disposiciones legales que regulan la explota-

<sup>27</sup> Cit. MANZANILLA Schaffer, Víctor. La reforma agraria mexicana, Edit. Porrúa. 2a. ed. México. 1977. p.65

<sup>28</sup> Cit. DE LA MADRID Hurtado, Miguel El marco legislativo para el cambio, Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6. p.459

ción de los bienes ejidales y comunales se refieren, a la forma de explotación de las tierras de cultivo o de labor y, al aprovechamiento de los pastos y bosques de uso común. La explotación de las tierras de labor, puede hacerse en las siguientes formas: individual, colectiva, parcialmente colectiva y por grupos; a continuación analizamos brevemente cada una de éstas.

**Explotación individual.-** Es consecuencia directa de la adjudicación individual de parcelas y no necesita de acuerdo expreso de la asamblea general; el ejidatario puede cultivar lo que desee, siempre que esté dentro de la legalidad. En este tipo de explotación el crédito oficial, se gestionará a través del ejido y los productos obtenidos con él, se comercializarán por medio del comisariado ejidal.<sup>29</sup>

Los antecedentes de la explotación individual, los encontramos en las siguientes legislaciones:

**Código Agrario de 1940:**

"Artículo 130.- Los terrenos de labor o de los ejidos concedidos por mandamiento del Ejecutivo Local, podrán trabajarse individual o colectivamente según más convenga; en el primer caso, la distribución se hará económicamente por el Comisariado Ejidal de manera que cada individuo beneficiado tiene derecho al disfrute de una unidad normal de dotación; entretanto se dicte la resolución presidencial y se define el sistema de explotación."<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Cfr. HINOJOSA Ortiz, José. El ejido en México. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed. México. 1983. p.147

<sup>30</sup> Cit. Código Agrario de 1940. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.2 p.311

"Artículo 134.- Cuando un ejido goce de la posesión definitiva de sus tierras y dentro del radio de afectación no puedan obtenerse extensiones que aumenten su superficie por concepto de ampliación, podrán los ejidatarios solicitar que las unidades normales de dotación se exploten individualmente por cada uno de ellos, cuando se llenen los siguientes requisitos:

I.- Que los estudios agrícola-económico-sociales demuestren la conveniencia de implantar la explotación individual en las tierras laborables;

II.- Que las unidades normales de dotación nunca resulten menores que las consideradas en la resolución presidencial; y

III.- Que por las condiciones topográficas del terreno sea necesaria la explotación individual de las tierras laborables." 31

#### Código Agrario de 1942:

"Artículo 204.- Los terrenos de labor de los ejidos concedidos por mandamiento del Ejecutivo Local, podrán trabajarse individual o colectivamente; en el primer caso, la distribución de parcelas se hará económicamente por el Comisariado Ejidal, de manera que todo individuo beneficiado disfrute de una unidad de dotación." 32

#### Ley Federal de Reforma Agraria de 1971:

"Artículo 130.- Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual o colectiva. La

31 Cit. Código Agrario de 1940. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria.- 1a ed. México. 1979. Vol.2 pp.314-315

32 Cit. Código Agrario de 1942. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria.- 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.55

explotación colectiva de todo un ejido sólo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa elaboración de los estudios técnicos necesarios por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; ...<sup>33</sup>

Explotación colectiva.- Señala la Ley, que no se debe hacer la adjudicación individual de parcelas cuando se establezca la explotación colectiva para que el cultivo y aprovechamiento se haga en común; la asamblea general acordará la forma en que los ejidatarios deben trabajar y participar en el aprovechamiento de todos los recursos del ejido. Las utilidades se repartirán entre los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva; a las mujeres con familia a su cargo, menores in capacitados, que no aporten el trabajo indirecto autorizado por la asamblea, sólo se les cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hagan de su unidad de dotación.

Este tipo de explotación no modifica la organización y el funcionamiento de las autoridades internas del ejido. La producción total del ejido colectivo responde del pago de los impuestos prediales. En estos ejidos se pueden establecer granjas familiares. La explotación colectiva del ejido o comunidad se declarará siempre por resolución presidencial.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.165

<sup>34</sup> Offr. HINOJOSA Ortíz, José. El ejido en México. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed. México. 1983. pp.145-146



Algunas de las legislaciones que han establecido la explotación colectiva son:

**Código Agrario de 1940:**

"Artículo 130.- Los terrenos de labor o de los ejidos concedidos por mandamiento del Ejecutivo Local, podrán trabajarse individual o colectivamente según más convenga; en el primer caso, la distribución se hará económicamente por el Comisariado Ejidal de manera que cada individuo beneficiado tiene derecho al disfrute de una unidad normal de dotación; entretanto se dicte la resolución presidencial y se define el sistema de explotación."<sup>35</sup>

"Artículo 151.- En la planeación y realización de los trabajos que correspondan a la Dirección de Organización Agraria Ejidal y a los Organismos a los que se haya confiado la organización de acuerdo con el artículo anterior, en relación con la producción agropecuaria y actividades conexas, se deberá tener en cuenta:

1.- Definir, de acuerdo con los estudios agrícola-económicos y sociales que se practiquen, el mejor sistema de explotación, ya sea individual o colectivo, prefiriéndose este último:

a).- En los ejidos que tengan cultivos que requirieron proceso de industrialización, para poner en el mercado sus productos, que constituyan zonas agrícolas tributarias homogéneas de una industria y que exijan inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios;

b).- En las tierras laborables que constituyan unidades de explotación infraccionables y que reclamen para su cultivo la intervención de la colectividad de los ejidatarios;

<sup>35</sup>

Cit. Código Agrario de 1940. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria.- 1a. ed. México. 1979. Vol.2 p.311

c).- En los ejidos donde, si se fraccionaran las tierras laborables, resultarían parcelas menores que la unidad normal de dotación;

En este caso se procurará desarrollar actividades industriales complementarias para satisfacer las necesidades económicas de la colectividad;

d).- En los ejidos o regiones agrícolas ejidales donde, por sus sistemas de riego, resulte antieconómico el uso efectivo de las aguas con la explotación individual;

e).- En donde la topografía del terreno permita la mecanización de la agricultura con ventajas para los costos de producción;

f).- En todos los casos que convenga para la mejor marcha económica del ejido.<sup>36</sup>

#### Código Agrario de 1942:

"Artículo 200.- El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases:

1.- Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que, por constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido;

11.- En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevarse a cabo.

<sup>36</sup>

Cit. Código Agrario de 1940. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria.- la. ed. México. 1979. Vol.2 pp.319-320

Podrá asimismo adoptarse la forma de explotación colectiva en los demás ejidos, cuando por los estudios técnicos y económicos que se realicen se compruebe que con ella pueden lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos, y que es factible implantarla.

Deberá cuidarse que las explotaciones de este tipo cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo." 37

"Artículo 201.- En los ejidos cuya producción agrícola esté destinada a la industrialización inmediata, mientras estén sujetos a un sistema colectivo de explotación, los trabajadores que ejecuten las tareas íntimamente relacionadas con las labores del campo, así como aquellas correspondientes al proceso industrial, podrán considerarse como ejidatarios únicamente para el efecto de dar unidad al grupo productor, lograr mejor organización del trabajo y distribución más conveniente de las utilidades." 38

"Artículo 202.- Se adoptará la forma de explotación colectiva en los ejidos, cuando una explotación individualizada resulte antieconómica o menos conveniente, por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se realice, por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación, o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

En estos casos no será necesario efectuar el fraccionamiento de las tierras de labor, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

Esta forma de organización del trabajo ejidal podrá adoptarse aún cuando el ejido se haya fraccionado." 39

37 Cit. Código Agrario de 1942. En: La legislación agraria en México ... ob. cit. p.54

38 Cit. Código Agrario de 1942. En: La legislación agraria en México ... ob. cit., p.54

39 Cit. Código Agrario de 1942. En: La legislación agraria en México ... pp. cit., pp.54-55

"Artículo 204.- Los terrenos de labor de los ejidos concedidos por mandamiento del Ejecutivo Local, podrán trabajarse individual o colectivamente; en el primer caso, la distribución de parcelas se hará económicamente por el Comisariado Ejidal, de manera que cada individuo beneficiado disfrute de una unidad de dotación."<sup>40</sup>

### Ley Federal de Reforma Agraria de 1971:

"Artículo 130.- Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual o colectiva. - La explotación colectiva de todo un ejido sólo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa elaboración de los estudios técnicos necesarios por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en todo caso deberá mediar solidaridad de los núcleos interesados aprobada en Asamblea General por las dos terceras partes de sus integrantes con excepción de los casos a que se refiere el artículo 131."<sup>41</sup>

"Artículo 131.- El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

1.- Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exigen para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido;

II.- Cuando una explotación individual resulte anti-económica o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos;

<sup>40</sup> Cit. Código Agrario de 1942. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.55

<sup>41</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.165

III.- Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; y

IV.- Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225.<sup>42</sup>

"Artículo 133.- En todo caso deberá cuidarse que las explotaciones colectivas cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo. Al efecto, la resolución presidencial determinará cuales son las instituciones oficiales y la forma en que éstas deberán contribuir a la organización y financiamiento del ejido."<sup>43</sup>

"Artículo 134.- Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

Esta forma de organizar el trabajo ejidal podrá adoptarse aún cuando el ejido ya se hubiese fraccionado."<sup>44</sup>

**Explotación parcialmente colectiva.-** Se acuerda en asamblea general de ejidatarios y no requiere de resolución presidencial; la asamblea establece las reglas para la distribución de labores, reparto de utilidades y, en general, el manejo de la explotación.

<sup>42</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México ... ob. cit., pp.165-166

<sup>43</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México ... op. cit., p.166

<sup>44</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México ... ob. cit., p.166

que puede estar a cargo de un secretario auxiliar o representante ejecutivo de los ejidatarios agrupados, por cuyo conducto pueden, contratar directamente créditos con las instituciones oficiales; el grupo colectivizado, debidamente constituido, se regirá por las decisiones internas sin necesidad de la intervención posterior de la asamblea general del ejido; cesará el aprovechamiento individual de las parcelas y los agrupados quedarán obligados a desempeñar las labores acordadas bajo la pena de suspensión o privación de sus derechos ejidales.<sup>45</sup>

**Explotación por grupos.**- No se exige la intervención de la asamblea general de ejidatarios; el grupo se constituye por el acuerdo libre de los ejidatarios, cosa que sólo se puede hacer en los ejidos que se trabajan en forma individual; el reparto de labores y utilidades, así como el manejo administrativo y económico del grupo se hará por decisiones unánimes; el crédito oficial se gestiona a través del ejido y la venta de las cosechas las realiza el comisariado ejidal.<sup>46</sup>

Por lo que respecta a los bienes de uso común, éstos se encuentran destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas del núcleo de población, que es su propietario, pero se puede autorizar el disfrute individual de sus productos; no se prevé la explotación colectiva, y la única obligación que tienen

<sup>45</sup> Cfr. HINOJOSA Ortíz, José. El ejido en México. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed México. 1983. pp.146-147

<sup>46</sup> Cfr. HINOJOSA Ortíz, José. El ejido en México. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed México. 1983. p.147

Los ejidatarios beneficiados es la de aportar su trabajo personal para mantenerlos en buen estado productivo. Finalmente es necesario mencionar que junto con el disfrute individual y colectivo, se autoriza la explotación comercial de montes y bosques.

### G.- Organización en los ejidos y comunidades.

La integración de las comunidades es similar a la de los ejidos y por consiguiente la Ley Agraria denomina como "autoridades internas", a las autoridades establecidas en los dos tipos de tenencia de la tierra mencionados, autoridades que se organizan de la siguiente forma: Asamblea General que elige al Comisariado - Ejidal, Órgano ejecutivo y al Consejo de Vigilancia, Órgano de control. Los cuales a continuación nos permitimos analizar :

**Asamblea General.-** La Ley regula tres clases de asambleas: las ordinarias, las extraordinarias y las de balance y programación; las cuales para que sus acuerdos tengan validez, es necesario que se llenen requisitos generales y específicos.

Los requisitos generales son, entre otros: correcta convocatoria (convocarse con una anticipación mínima de 8 días y máxima

de 15; colocarse en los lugares más visibles del poblado y contener la lista de los asuntos a tratar; si no se integra el día señalado, se lanza segunda convocatoria la que debe repetirse ocho días después, entregando copias de las mismas al Consejo de Vigilancia), integración (Las autoridades agrarias han adoptado el criterio de admitir en las asambleas a todos los ejidatarios que se encuentran en posesión efectiva de parcela, estén reconocidos o no; es necesario además que exista la mayoría, la mitad más uno si se trata de primera convocatoria, la asamblea por segunda convocatoria no requiere de asistencia mayoritaria. Las asambleas extraordinarias para la remoción y reelección de las autoridades internas y para la fusión y división de ejidos, exige la votación de las dos terceras partes de los concurrentes).<sup>47</sup>

Los requisitos específicos se establecen para cada tipo de asambleas, siendo entre otros los siguientes:

Las asambleas ordinarias se celebrarán el último domingo de cada mes; no necesitan de convocatoria; la Ley no precisa, con claridad, que asuntos tienen que tratarse, indicando que se tratarán en ellas asuntos que no correspondían a las extraordinarias.

Las asambleas generales extraordinarias se celebrarán en los

<sup>47</sup>

Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979, Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 pp.139-140



casos que la Ley Agraria establece, y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o comunidad. Pensamos que este criterio no es adecuado pues, puede alargarse hasta comprender todas las materias que puedan tratarse en las asambleas ordinarias.<sup>48</sup>

**Asambleas Generales de Balance y Programación.**- Se convocarán al finalizar el ciclo de producción o anualmente, se informará sobre el trabajo y producción del período anterior y la programación para el próximo ciclo productivo. El Comisariado informará sobre el manejo de los bienes de uso común. Para convocar a estas asambleas, se deben observar los requisitos que establece la Ley Agraria.<sup>49</sup>

**Los Comisariados Ejidales.**- Están integrados por un Presidente, un Secretario y un Tesorero así como sus respectivos suplentes, electos por mayoría en asamblea extraordinaria. Los Comisariados duran en funciones tres años; podrán ser reelectos para el período inmediato posterior mediante votación de las dos terceras partes de la asamblea; su elección para ulteriores períodos no exige más requisito que el de que hayan transcurrido, en el momento de verificarse la nueva elección, un lapso de tiempo igual al que hayan estado anteriormente en ejercicio; si al terminar su gestión no se han celebrado elecciones, el Comisariado

<sup>48</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.138

<sup>49</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.139

será sustituido automáticamente por el Consejo de Vigilancia, el que convocará a la asamblea electoral en un plazo no mayor de sesenta días.<sup>50</sup>

El Consejo de Vigilancia.- Se encuentra integrado, igual que el Comisariado, por tres miembros y sus respectivos suplentes, que desempeñan los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; son electos por mayoría de votos en asamblea extraordinaria.<sup>51</sup>

La Ley Agraria establece los siguientes requisitos para ser integrante de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia:

Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección; y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

La Ley citada señala las siguientes causas para remover a los integrantes de Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia:

No cumplir los acuerdos de la asamblea; contravenir la Ley y demás disposiciones de la legislación vigente relacionadas con -

<sup>50</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.140

<sup>51</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.141

será sustituido automáticamente por el Consejo de Vigilancia, el que convocará a la asamblea electoral en un plazo no mayor de sesenta días.<sup>50</sup>

El Consejo de Vigilancia.- Se encuentre integrado, igual que el Comisariado, por tres miembros y sus respectivos suplentes, que desempeñan los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; son electos por mayoría de votos en asamblea extraordinaria.<sup>51</sup>

La Ley Agraria establece los siguientes requisitos para ser integrante de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia:

Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección; y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

La Ley citada señala las siguientes causas para remover a los integrantes de Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia:

No cumplir los acuerdos de la asamblea; contravenir la Ley y demás disposiciones de la legislación vigente relacionadas con -

<sup>50</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.140

<sup>51</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.141

la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos; malversar fondos; ser condenado por autorizar, inducir o permitir que se siembre cualquier estupefaciente en los terrenos ejidales y comunales; ausencia injustificada, o sin autorización de la asamblea, por más de sesenta días consecutivos; acaparar o permitir el acaparamiento de parcelas y desobedecer los acuerdos de la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>52</sup>

En breve manera, hemos analizado lo que la Ley agraria considera "autoridades internas" de los ejidos y comunidades.

---

<sup>52</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3 p.141

**CAPITULO TERCERO****LOS PROCEDIMIENTOS DE RESTITUCION Y DE DOTACION**

- A.- Solicitud.
- B.- Publicación, instauración, representación.
- C.- Trabajos técnicos.
- D.- Nulidad de fraccionamientos.
- E.- Dictamen.
- F.- Remedamiento y ejecución.
- G.- Segunda instancia.

En el presente capítulo, los temas referentes a los procedimientos de restitución y dotación serán tratados en forma separada. Empezaremos, pues, con el procedimiento restitutorio.

Para el tratadista Manuel Hinojosa Ortíz, el concepto "restituir", es un término de ascendencia latina que etimológicamente significa: volver a establecer un estado de cosas o una situación existente con anterioridad; jurídicamente significa volver a dar validez legal a una situación pasada rescindiendo o anulando los actos irregulares que en la actualidad la niegan; es decir, se - retorna al pasado en función de la justicia actual.<sup>53</sup>

Por lo que hace a los antecedentes de la restitución en nuestro país, vemos que tiene su origen en la Conquista, pues ésta - propició los primeros despojos de los Altepetlalli y de los Calpullis, Tierras de los Pueblos y de los Barricos; motivo por el - cual durante la Colonia se dictaron las primeras disposiciones - que buscaban proteger y restituir las tierras a los indígenas. - Posteriormente podemos observar, que durante la Independencia, - don Miguel Hidalgo y don José María Morelos y Pavón decretaron - que se devolvieran las tierras comunales a sus verdaderos dueños.<sup>54</sup>

Más tarde, un postulado que figuró en el programa de la Revolución Mexicana de 1910, fue el de la restitución de tierras a - los pueblos indígenas. Finalmente, la restitución es sancionada

<sup>53</sup> Cfr. HINOJOSA Ortíz, José. El ejido en México, Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed. México. 1983. p.61

<sup>54</sup> Cfr. MARTINEZ Garsa, Bertha. Los actos jurídicos agrarios. Edit. Ferrda. 1a. ed. México. 1971. pp.40-44

jurídicamente en la Ley del 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - del 5 de febrero de 1917, que a la letra dice:

**" Fracción VIII. Se declaran nulas:**

a) Todas las enajenaciones de tierras, 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 contravención a lo dispuesto en la Ley de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1<sup>o</sup> de diciembre de 1976, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las - tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apeo a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre

propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excede de cincuenta hectáreas."<sup>55</sup>

Asimismo la restitución se encuentra establecida en la Ley - Federal de Reforma Agraria vigente, que textualmente ordena:

" 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 de recho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

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

11.- 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 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 1<sup>o</sup> 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

<sup>55</sup>

Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
 Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. -  
 1a. ed. México. 1985. pp.69-70



los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite"<sup>56</sup>

En base a los ordenamientos citados, la Doctora Chávez Padrón en su obra el Proceso Social Agrario, establece los siguientes supuestos de la acción restitutoria:

- a).- La existencia de un núcleo de población comuna;
- b).- Que sea propietario, con títulos de tierras y/o aguas;
- c).- Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y forma del despojo);
- d).- Por cualesquiera de los actos ilegales pormenorizados - en la fracción VIII del artículo 27 constitucional; y
- e).- No encontrarse en los casos de excepción señalados por el inciso constitucional citado.<sup>57</sup>

A continuación analizaremos el contenido de los supuestos citados:

a).- La existencia de un núcleo de población comuna. Con respecto a este supuesto, cabe recordar que los españoles crearon

<sup>56</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa 23a. ed. México. 1982. pp.77-78

<sup>57</sup> Cfr. CHÁVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1971. - p.128

las reducciones de indígenas, las cuales fueron tituladas de conformidad con las Leyes de Indias, pero también es necesario mencionar que al lado de estas reducciones de indios, siguieron existiendo algunos pueblos de indios, ya establecidos antes de la llegada de los españoles.

b).- Que sea propietario con títulos de tierras y/o aguas. - Con esto se quiere decir que la comprobación de la propiedad se hará mediante la presentación de los títulos correspondientes; - Señala la doctora Padrón, que los títulos a que se refiere este supuesto son los expedidos durante el Virreinato, mediante los cuales se concedía a los pueblos de indígenas -de antiguo constituidos o creados por reducción- tierras, bosques y aguas para su adecuado mantenimiento; tales títulos reciben el nombre genérico de mercedes, porque eran concesiones del Rey dentro de cuyo patronato se encontraban todos estos bienes.

Así vemos que en las Leyes de Indias, se reproduce con claridad lo que éstas habían mandado acerca de la fundación y medidas de los pueblos de indios. El resultado es, que siguiendo el rumbo indicado por tales disposiciones, se dictaron a lo largo del período colonial diversas regulaciones que definieron los requisitos de fondo y forma para la expedición de los títulos de propiedad territorial, no sólo en favor de los pueblos sino también de los particulares; dentro de este interesante conjunto legisla

tivo, destacan: la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, - la Real Ordenanza de Intendentes del 4 de diciembre de 1776 y la Real Cédula del 23 de marzo de 1798.<sup>58</sup>

c).- Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y forma del despojo). Significa que el núcleo de población debe haber sido despojado precisamente en la forma y términos previstos por los incisos a, b y c, del artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente; analizando tales incisos que ya fueron citados en renglones anteriores, encontramos que - los despojos mencionados se pueden agrupar en dos apartados:

1.- Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o por cualquier autoridad local en contra de lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856 y disposiciones correlativas.

2.- Concesiones, composiciones, ventas, diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates realizados, - del 1° de diciembre de 1876 al 6 de enero de 1915, por cualquiera autoridad de los Estados o de la Federación mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente bienes pertenecientes al núcleo de población solicitante. Se exige además que los actos desposesorios hayan ocurrido dentro de un período de tiempo claramente delimitado, el que transcurre del 1° de diciembre

<sup>58</sup>

Cfr. MARTINEZ Garza, Bertha. Los actos jurídicos agrarios  
Edit. Ferrás. 1a. ed. México. 1971. pp.31-37

de 1876 al 6 de enero de 1915. Dada su importancia, cabe citar - el comentario que a ésta última parte hace el licenciado Antonio de Ibarrola, el cual es el siguiente:

"Es injusto, por lo tanto, que no puedan atacarse por la vía restitutoria los numerosos despojos que los núcleos de población sufren de bienes que inclusive les han sido entregados a través del reparto agrario."<sup>59</sup>

d).- Por cualesquiera de los actos ilegales pormenorizados - en la fracción VIII del artículo 27 constitucional. Tal fracción ya ha sido citada en el presente capítulo, razón por la que no - la transcribiremos, pero si es conveniente remitirnos a ella.

e).- No encontrarse en los casos de excepción señalados por el inciso constitucional citado.

Una vez analizados los supuestos de la acción restitutoria que establece la prestigiada tratadista Chávez Padrón, a continuación estudiaremos lo relativo al procedimiento de restitución que establece la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

---

<sup>59</sup>

Cit. IBARROLA, Antonio de. Derecho agrario. Edit. Porrúa la. ed. México. 1975. p.313

### A.- Solicitud.

La solicitud se presentará por escrito por el núcleo de población interesada, directamente ante los gobernadores de los Estados en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesada.

El investigador Luna Arroyo, hace el comentario de que tal solicitud no tiene que llenar requisito alguno de forma. Tal situación se debe al estado cultural de los campesinos que es de lamentable atraso y a su situación económica que les impide, la mayoría de las veces, acudir a los servicios de abogados o de alguna otra persona que sea capaz de asesorarlos.<sup>60</sup>

### B.- Publicación, instauración, representación.

En un término de 72 horas, posteriores a la solicitud, el Ejecutivo Local comprobará si se reúnen los requisitos de procedencia; de no reunirse, comunicará a los interesados que no es -

<sup>60</sup>

Cfr. LUNA Arroyo, Antonio. Derecho agrario mexicano. Edit. Ferrda. 1a. ed. México. 1975. p.341

procedente su solicitud, y que podrán volver a intentar su acción siempre y cuando reúnan los requisitos de Ley.

De reunirse los requisitos, el Ejecutivo Local mandará que se publique la solicitud en el Periódico Oficial de la entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente. Durante este lapso se expedirán los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo.

Si no se realiza lo anterior, la Comisión hará las funciones mencionadas, y expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, notificando el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>61</sup>

Por lo que hace al segundo punto, o sea, a la instauración del procedimiento, la Ley en estudio establece que bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio.<sup>62</sup>

A solicitud de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero es importante mencionar, que al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, pues podría suceder que la restitución se declarara improcedente. Al respecto señala Antonio Luna Arroyo que la doble vía ejidal se estableció porque

<sup>61</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. - 1a. ed. México. 1984. p.111

<sup>62</sup> Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa 23a. ed. México. 1982. p.108

es extraordinariamente difícil para los pueblos el demostrar la propiedad y el despojo de sus tierras, de tal modo que la mayoría de las veces fracasa la acción restitutoria; pero el trámite restitutorio duraba años, resultando que finalmente los interesados solicitaran las tierras por vía de dotación y empezar otro largo proceso. Para evitar lo anterior, se estableció, que cuando los interesados solicitaran restitución de tierras se abriera al mismo tiempo, de oficio, un expediente de dotación.<sup>63</sup>

Iniciado el expediente en la doble vía ejidal, se hace la publicación de la solicitud, la cual surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento; respecto de los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables. El día que se disponga la publicación, se notificará al Registro Público correspondiente. Asimismo la Comisión Agraria Mixta, informará sobre al particular a los interesados.

Al solicitarse dotación y antes de resolución presidencial se pide restitución, el expediente continuará por la doble vía, y se hará nueva notificación a los interesados.

Los Ejecutivos Locales, deben señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, también deberá autorizar los planos, conforme a los cuales se otorgará la posesión provisional.

---

<sup>63</sup> Cfr. LUNA Arroyo, Antonio. Derecho agrario mexicano. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1975. p.342

La Ley señala un plazo de 45 días, a partir de la publicación de la solicitud, para que los solicitantes presenten a la Comisión los títulos de propiedad y la documentación que compruebe la fecha y forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados. Si no se señalan los predios, la Comisión hará de oficio la investigación; una vez identificados los predios, notificará a los interesados y el plazo de cuarenta y cinco días comenzará a partir de dicha notificación.

Por lo que hace al tercer punto, o sea, a la representación dentro del procedimiento; esta se encuentra establecida en el artículo 17 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, el cual establece:

" Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante, según sea el caso." 64

El Comité que se creará, estará integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes, serán electos por Asamblea General del núcleo solicitante, a la cual concurrirá un representante de la Comisión. Las autoridades ya

<sup>64</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa 23a. ed. México. 1982. p.18



sea el gobernador o la Comisión Agraria Mixta expedirán el nombramiento de los miembros del Comité, en un término de quince días.<sup>65</sup>

Con respecto a la representación, señala el tratadista Antonio de Ibarrola que el doctor Mendieta y Núñez elaboró un Anteproyecto de Ley Agraria en el cual se establecía que se debía de nombrar un Procurador Oficial a los campesinos solicitantes. Su función sería la de ilustrar al Comité Ejecutivo Agrario, hoy Comité Particular Ejecutivo, sobre todas las gestiones que debía de realizar, redactarle los escritos del caso y estar pendiente de todos los trámites; buscando un desarrollo eficaz y oportuno del procedimiento en primera instancia. Con lo anterior se tenía presente que la ignorancia y la pobreza de los peticionarios de tierras es una de las causas de que los trámites de dotación o de restitución se desarrollen muy lentamente, porque no saben gestionarlos como es debido. Concluye el citado tratadista, que es una lástima que no se hayan adoptado los puntos de vista del doctor Mendieta y Núñez, de lo contrario hoy en día los campesinos contarían con un valioso auxiliar como lo sería el Procurador Oficial.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1971. pp.56-58

<sup>66</sup> Cfr. IBARROLA, Antonio de. Derecho agrario. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1975. p.441

### C.- Trabajos técnicos.

Por lo que hace a los trabajos técnicos informativos, encontramos que estos son: el censo, la planificación y el informe; - los cuales deberán desahogarse por la Comisión Agraria Mixta en un plazo de sesenta días contados a partir de la fecha en que ésta recibe el dictamen paleográfico.

Para formular el censo se nombra un representante de la Comisión Agraria Mixta y uno del núcleo de población solicitante, los cuales integrarán, instalarán y clausurarán a su tiempo, la Junta Censal, esta Junta se integrará con los elementos citados anteriormente y recorrerán casa por casa inscribiendo en el censo a todos los residentes en el poblado y, al final, se pondrán de acuerdo, sobre la cantidad de individuos considerados con derechos.

Con respecto a la planificación, se identificarán los linderos y el terreno cuya restitución se solicita y en los que deberán aparecer las propiedades inafectables.

Se rendirá un informe escrito en donde se explicarán los datos a que nos referimos en los párrafos anteriores, con un capi-

tulo en donde se precise la extensión y la clase de bienes que - por restitución se reclaman, indicando las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centro de población.

De presentarse el caso de que la Secretaría de Reforma Agraria opine que no procede la restitución, se continuará de oficio los trámites de la dotación, siendo la autoridad encargada de hacerlo, la Comisión Agraria Mixta.<sup>67</sup>

#### D.- Nullidad de fraccionamientos.

Lo referente a la nulidad de fraccionamientos corresponde al procedimiento de dotación, razón por lo cual dicho punto será estudiado en el lugar correspondiente.

#### E.- Dictamen.

Con respecto al dictamen, debemos mencionar que se modificó

<sup>67</sup>

Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1971.

el artículo 283, para adecuarlo a la fracción XII del artículo - 27 constitucional, en el sentido de que cuando el Ejecutivo Local no dicte su mandamiento se tendrá por desaprobadado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta. Además se invierten los términos que se dan para que la Comisión Agraria Mixta elabore su dictamen y el gobernador dicte su mandamiento otorgándosele al plazo mayor a la primera por ser ésta la que tramita los expedientes. Debido a la importancia de dicho artículo, a continuación nos permitimos transcribirlo:

" Artículo 283.- La Comisión Agraria Mixta, con vista de las constancias del expediente, formulará su dictamen dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que se refiere el artículo 281, y lo someterá desde luego a la consideración del Ejecutivo Local, quien deberá dictar su mandamiento en un plazo que no excederá de cinco días.

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

Si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por desaprobadado el dictamen y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente dentro de los cinco días siguientes para turnarla de inmediato al Delegado Agrario, quien a partir de este momento continuará el trámite del expediente.

Cuando la Comisión no emita dictamen dentro del plazo señalado, el Ejecutivo Local recogerá desde luego el expediente de la Comisión Agraria Mixta, dictará el mandamiento que juzgue procedente en el término de cinco días y ordenará su ejecución. Una vez resuelto lo enviará al delegado agrario para que éste continúe con el trámite del expediente." 68

68

Cit. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de -  
Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. -  
 la. ed. México. 1984. p.115

### F.- Mandamiento y ejecución.

Por lo que hace al mandamiento, su regulación se encuentra establecida en el artículo citado, en el cual encontramos lo siguiente: El gobernador dictará su mandamiento en un plazo que no excederá de cinco días. Al dictarse este mandamiento, se enviará el expediente al Delegado Agrario para que le dé el curso correspondiente. Si no se dictare el mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por desaprobado el dictamen; debiendo recoger el expediente dentro de los cinco días siguientes la Comisión, para turnarlo al Delegado Agrario, quien continuará el trámite correspondiente.

Por lo que hace a la ejecución, el mismo artículo señala que: si la Comisión no emite dictamen en el plazo establecido, el gobernador recogerá el expediente de la Comisión, dictará el mandamiento procedente en el término de cinco días y ordenará su ejecución. Una vez resuelto lo enviará al Delegado Agrario para que éste continúe con el trámite del expediente.

### G.- Segunda instancia.

Recibido el expediente por el Delegado Agrario, éste complementará dicho expediente, en caso de que sea necesario, en un plazo de quince días. Asimismo formulará el resumen del procedimiento, y con su opinión lo turnará dentro de tres días, a la Secretaría de la Reforma Agraria; ésta lo revisará y en quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emitirá su dictamen para completar el expediente en un plazo de sesenta días. Dicho dictamen se someterá a la consideración del Ejecutivo Federal para su resolución definitiva.

Por considerar que se encuentra íntimamente relacionada con el punto que estamos tratando, a continuación nos permitimos citar la siguiente tesis jurisprudencial:

**"RESOLUCIONES PRESIDENCIALES. SU CUMPLIMENTACION DEBE SER INMEDIATA.**- La transición de los procedimientos agrarios y la ejecución de las resoluciones dictadas en ellos, están regidas por normas de orden público y no quedan sujetas al arbitrio de las autoridades competentes en el sentido de que puedan, o no, llevarlas al cabo, sino que están obligadas a hacerlo con sujeción a su régimen legal específico. Por tanto, el hecho de que las autoridades agrarias competentes se nieguen a realizar la ejecución de una resolución presidencial o simplemente la dilaten sin existir algún impedimento legal, es violatorio de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, pues con ello impiden que los núcleos de población gocen plenamente de los derechos que la Ley y la resolución les conceden, sin que tal actitud esté fundada y motivada, debiendo concederse el amparo al quejoso para efecto de que las autoridades responsables ejecuten sin dilación alguna la resolución presidencial en su favor." 69

69

Cit. Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Edic. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1982. pp.291-292

La resolución presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el de la o las entidades federativas donde queden enclavadas las tierras restituidas.

Asimismo se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; todo lo que se hace en cumplimiento de los artículos 306 y 446, fracción 1, de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Después de haber analizado a grandes rasgos lo referente al procedimiento de restitución, a continuación analizaremos lo que respecta al procedimiento de dotación.

Acerca de esta institución, es clara la exposición que nos - señala el tratadista Antonio de Ibarrola por lo que a continuación, la citaremos:

"Ya en los calpullis o barrios precortesianos se dotó de tierra a pequeños núcleos de población agrícola. Los monarcas españoles, en numerosas cédulas, ordenaron, desde el principio de la época colonial, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos que las necesitaran.

Fue pues la dotación durante la Colonia una institución jurídica permanente, que prácticamente desapareció a partir de la independencia, para cobrar nueva vida el 6 de enero de 1915." 70

70 Cit. IBARROLA, Antonio de. Derecho agrario. Edit. Porrúa - la. ed. México. 1975. p.326

Actualmente el derecho de dotación de tierras y aguas se encuentra establecido en la parte final del artículo 27 constitucional, que a la letra dice:

"... Los núcleos de población que carezcan de tierras y --- aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." <sup>71</sup>

Asimismo, también la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente regula lo referente a la dotación, al ordenar en su artículo 195 lo siguiente:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva." <sup>72</sup>

La Ley Agraria señala que no tienen capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas: La capital de la República y la de los Estados; los núcleos de población con menos de veinte individuos; las poblaciones de más de diez mil habitantes, si

<sup>71</sup> Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
 Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. -  
 la. ed. México. 1985. p.66

<sup>72</sup> Cit. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa  
 23a. ed. México. 1982. p.79



en su censo figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho de dotación; y los puertos de tráfico de altura y los fronterizos con líneas ferroviarias internacionales.

Con las modificaciones y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, se estableció que los grupos de veinte o más individuos al reunir los requisitos de Ley, podrán solicitar dotación por la vía de creación de un nuevo centro de población.

Para poder obtener unidad de dotación, el campesino debe reunir los siguientes requisitos: mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado desde seis meses antes de la presentación de la solicitud, excepto cuando se trata de crear un nuevo centro de población o de acomodo en ejidos excedentes; trabajar la tierra, no poseer otras tierras en extensión igual o mayor al mínimo de la unidad de dotación; no tener capital en la industria o comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual del ramo correspondiente; no haber sido condenado por sembrar estupefacientes y no haber sido reconocido como ejidatario en otra resolución dotatoria.

Después de haber señalado a grandes rasgos algunas de las características de la dotación, a continuación estudiaremos lo que se refiere al procedimiento dotatorio:

### A.- Solicitud.

La solicitud se presentará directamente ante los gobernadores de los Estados en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesada, deberá ser presentada por escrito.<sup>73</sup>

### B.- Publicación, instauración, representación.

En 72 horas posteriores a la solicitud, el Ejecutivo Local comprobará si se cumplen los requisitos de procedencia; de no ser así, le dirá a los interesados que no procede su solicitud, y que podrán ejercitar nuevamente la acción si es que reúnen tales requisitos.

Si acontece que no se reúnen los requisitos, el Ejecutivo mandará publicar la solicitud en el Periódico Oficial del Estado y turnará copia a la Comisión Agraria Mixta en un plazo diez días para que inicie el expediente. Durante este lapso se expedirán los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo.

---

<sup>73</sup> Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6 p.589

Si no se realiza lo anterior, la Comisión hará las funciones mencionadas, y expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, notificando el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>74</sup>

Por lo que hace a la instauración del procedimiento, la Ley es clara en este aspecto, al establecer en el artículo 273:

"Para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria y se proceda a la instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio.

Si la solicitud fuese poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación."<sup>74</sup>

A solicitud de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero es importante mencionar, que al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, pues podría suceder que la restitución se declarara improcedente.

Iniciado el expediente en la doble vía ejidal, se hace la publicación de la solicitud, esta surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento; respecto de los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables

<sup>74</sup>

Cit. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa  
23a. ed. México. 1982. p.108

El día que se disponga la publicación, se notificará al Registro Público correspondiente. Asimismo la Comisión Agraria Mixta informará sobre el particular a los interesados.

Los Ejecutivos Locales, deben señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, también deberán autorizar los planos, conforme a los cuales se otorgará la posesión provisional.

#### C.- Trabajos técnicos.

Instaurado el expediente se ordenan trabajos técnicos, los cuales habrán de realizarse en un término de ciento veinte días siguientes a la publicación mencionada, dichos trabajos son: formación del censo agrario y recuento pecuario; levantamiento del plano del radio de afectación que incluya: zona del caserío, ubicación del núcleo principal, zona de terrenos comunales; propiedades inafectables, ejidos definitivos o provisionales y las porciones afectables de las fincas; también se deberá rendir un informe por escrito que complementa el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo solicitante, extensión y ca

lidad de las tierras planificadas; examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas - fiscales.<sup>75</sup>

#### D.- Nulidad de fraccionamientos.

Cuando durante la tramitación de esta primera instancia de - detación, se plantee lo relativo a la nulidad o invalidez de la división de una propiedad, la Comisión, antes de rendir su informe, informará a la Secretaría para que, esta resuelva.

Para aclarar lo referente a la nulidad de fraccionamientos, a continuación nos permitimos citar la siguiente tesis jurisprudencial:

**NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS. DUPLICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.-** Si los responsables no demostraron haber resuelto el expediente relativo a la nulidad del fraccionamiento de predios propiedad de la parte quejosa, y se acredita que las propias autoridades iniciaron otro procedimiento de igual naturaleza, con identidad de sujetos, predios y razones, existe una duplicidad de procedimientos no autorizada por precepto legal alguno, que por -

<sup>75</sup>

Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1971. pp.143-147

ello carece de fundamento y motivo, y es conculcatoria de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales." 76

### E.- Dictamen.

Acercos del dictamen en esta fase del procedimiento dotatorio, la Ley Federal de la Reforma Agraria es sumamente explícita al establecer en su artículo 291, lo siguiente:

"Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quedó integrado el expediente." 77

### F.- Mandamiento y ejecución.

Establece la Ley en consulta, que la Comisión someterá de inmediato su dictamen al Ejecutivo Local y éste dictará su manda-

76 Cit. Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1982. p.210

77 Cit. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa 23a. ed. México. 1982. p.114

miento en un plazo de quince días; al dictarlo ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite.

Si el Ejecutivo no dicta mandamiento en el plazo indicado, - se considera desaprobado el dictamen de la Comisión, debiendo ésta recoger el expediente dentro de los tres días siguientes, y - turnarlo a la Secretaría para que continúe su trámite.

Si la Comisión no dictamina en el plazo señalado, el Ejecutivo recogerá el expediente, y dictará dentro de cinco días su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría citada, para su trámite correspondiente.

Pensamos que para ampliar lo concerniente al mandamiento y - ejecución, es conveniente transcribir lo que al respecto ha establecido nuestro máximo tribunal:

"MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES DE EJECUCION (RESOLUCIONES PROVISIONALES). LA REGLA GENERAL ES LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO PROMOVIDO EN SU CONTRA Y LA UNICA EXCEPCION, CUANDO SE TIENE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.- Del examen congruente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 27 Constitucional y del artículo 33 del Código Agrario se infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gobernador de un Estado, a fin de que se cumpla el dictamen de la Comisión Agraria Mixta. En efecto, conforme a la primera fracción la acción de amparo no -

puede constitucionalmente suspender (mediante la suspensión del acto), ni impedir (mediante una ejecutoria de amparo), la posesión inmediata que emana del dictamen aprobado por el Gobernador, el cual entraña en realidad un mandamiento de ejecución, cuya validez y subsistencia sólo quedan subordinadas a la resolución que emita el Presidente de la República la que a su vez es resolución de fondo, que como tal arrastra consigo la suerte del mandamiento de ejecución para el efecto de que quede o no subsistente. Sin embargo, esa regla tiene como única excepción el caso de que el afectado por el mandamiento del gobernador sea titular de un certificado de inafectabilidad que proteja la pequeña propiedad que es objeto de la afectación, y por ello un precepto también de rango constitucional, como es la fracción XIV del propio artículo 27, la cual legitima para la acción de amparo al titular de dicho certificado "contra la privación o afectación ilegales de sus tierras y aguas" de cualquier autoridad agraria, inclusive las resoluciones del Presidente de la República, con tanto mayor razón contra los gobernadores de los Estados. Respecto a estos últimos la fracción XV del mismo precepto constitucional pone especial énfasis en prohibirles, al igual que a todas las autoridades encargadas de las transacciones agrarias, la afectación, en ningún caso, de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; imperativo constitucional que si bien corresponde hacerlo respetar en su caso a la resolución presidencial también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo en relación al pequeño propietario que goza de certificado de inafectabilidad. Las anteriores inferencias de índole Constitucional encuentran su corroboración en el artículo 33, fracción V del Código Agrario, conforme al cual el mandamiento de un gobernador no puede contrariar ni modificar la resolución definitiva de la suprema autoridad agraria que declara inafectable una pequeña propiedad."<sup>78</sup>

---

 78

Cit. Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1982. pp.173-174



**C.- Segunda instancia.**

Establece la Ley que venimos estudiando, que una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envía el Delegado, lo revisará y en quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá su dictamen para completar el expediente en el plazo de sesenta días. Si el dictamen del Cuerpo Consultivo es positivo, tomándolo como base se formula un proyecto de resolución que se lleva a consideración del Presidente de la República; si el mencionado dictamen es negativo, se estará a lo dispuesto en esta Ley.

Con respecto a las resoluciones presidenciales podemos observar que deben contener:

- a).- Los resultados y considerandos en que se informen y funden;
- b).- Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables identificadas;
- c).- Los puntos resolutivos, los cuales fijarán con precisión las tierras y aguas que se conceden, y la cantidad con que cada

una de las fincas afectadas contribuya;

d).- Les unidades de dotación que pudieron constituirse, superficies para uso colectivo, parcela escolar, unidad agrícola - industrial para la mujer y la zona de urbanización, número y nombre de los individuos dotados, y aquellos cuyos derechos queden a salvo; y

e).- Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, incluyendo zona de urbanización y zona agrícola industrial para la mujer.<sup>79</sup>

El Delegado Agrario en unión del Comisariado Ejidal hará la entrega material de las parcelas en los términos aprobados por la Asamblea General y por la Secretaría de la Reforma Agraria. - La Secretaría citada expedirá los Certificados de Derechos Agrarios correspondientes, los cuales inscribirá en el Registro Agrario Nacional y entregará a los interesados por conducto del Comisariado.

A grandes rasgos hemos analizado lo referente a los procedimientos de restitución y de dotación, cabe decir, que dicho análisis ha tenido como fundamento a las leyes de la materia que se encuentran vigentes.

<sup>79</sup>

Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edít. Ferrán  
23a. ed. México. 1982. p.118

CAPITULO CUARTO

LAS REFORMAS Y ADICIONES DE 1983, A  
LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- A.- Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria:
  - a).- Cámara de Senadores.
  - b).- Cámara de Diputados.
- B.- Cambios en las facultades de las Autoridades Agrarias.
- C.- Cambios en los Procedimientos Agrarios.
- D.- Cambios en la forma de explotación.
- E.- La presencia del capital privado en la propiedad ejidal.

**A.- Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.**

**a).- Cámara de Senadores.**

Dentro del alud de asuntos que el Congreso de la Unión tuvo para resolver en el período de sesiones ordinarias correspondientes a 1983, tiene especial relevancia para el presente trabajo, la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria la importancia de ésta Ley, radica en el hecho de que regula uno de los aspectos más importantes y más críticos para la vida del país; como lo es el que se refiere a la propiedad rural, a las relaciones sociales y a las formas productivas en el campo mexicano.

La Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Reforma Agraria y Tercera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en dicha Comisión se modificaron los siguientes artículos:

Se modificaron los artículos 2º, 7º, 11 y 14 fracción 111; - 16, fracción V; 41, fracciones VII y VIII; 64, párrafos primero y último; 85, párrafos primero y fracciones IV y V; 112, fracción

VI; 117, párrafos primero y segundo; 136, párrafo segundo; 138, fracción II, inciso c); 145, 147, 163, 198, 200, fracción VII; - 210, fracción I, párrafo segundo; 241, párrafo segundo; 272, párrafo segundo y cuarto; 283, párrafo primero; se eliminan asimismo las modificaciones propuestas en la Iniciativa en el artículo 291, 292, párrafo segundo; 293, 295, 298, párrafo final; 331, - 332, 353, 358, 442, 446, último párrafo y 448 fracción III, párrafos finales; lo anterior se hizo con el objeto de hacerlos congruentes con otras modificaciones propuestas por las Comisiones, aclarar su texto y precisar sus conceptos.<sup>80</sup>

Como podemos observar, la Iniciativa fue objeto de un razonado análisis en la Cámara de Senadores, lo cual habla positivamente de nuestros legisladores.

b).- Cámara de Diputados.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, la discusión no se dió, y los representantes de los partidos políticos de oposición manifestaron su desacuerdo con la ligereza del trámite, abandonando la sesión correspondiente.

<sup>80</sup>

Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6 p.506

Es importante señalar que inclusive entre los mismos diputados del Partido Revolucionario Institucional hubo división; y al revisar las noticias periodísticas nos enteramos que medio centenar de ellos, reacios a la llamada "disciplina partidista", también abandonaron el salón de sesiones en el momento en que sus demás compañeros aprobaban (oficialmente por 256 votos, pero en realidad por sólo 211) la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.

El resultado de ese procedimiento fue que se conocieran muy poco la iniciativa, las modificaciones del Senado y el texto que se aprobó finalmente, no sólo por los diputados sino en general por todos los sectores interesados.

Nosotros pensamos, que las partes más importantes de las reformas se refieren a los cambios en: las facultades de las autoridades agrarias; en los procedimientos agrarios; en la forma de explotación; y a la presencia del capital privado en la propiedad ejidal.

Tales modificaciones serán objeto de estudio en los siguientes incisos del presente capítulo.

B.- Cambios en las facultades de las autoridades agrarias.

De los aspectos que mayor discusión han levantado está el referente a las facultades del Presidente de la República, del Secretario de la Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo. Como es sabido, constitucionalmente el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, lo anterior tiene su fundamentación en la fracción XIII del artículo 27 constitucional; podemos observar que algunos de los cambios van en contra de este precepto, por lo que pensamos que también debe ser modificado para adecuarlo a las reformas hechas a la ley agraria.

De las facultades que el Presidente de la República pierde según la ley reformada, está en primer lugar la que se refiere a su capacidad para dictar resolución definitiva de privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios. En efecto, a partir de ahora es a las Comisiones Agrarias Mixtas a quienes corresponde resolver esos juicios, y en caso de inconformidad con la resolución los interesados podrán recurrir al Cuerpo Consultivo que resolverá en última instancia. Además de que el Presidente pierde esta facultad, el Cuerpo Consultivo pasa a ser una instancia de carácter resolutivo.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. - la. ed. México. 1984. p.25

Nuestra opinión es positiva en lo referente a esta reforma, pues, permite agilizar el reconocimiento de derechos a los campesinos que realmente vienen cultivando las unidades parcelarias.

Pero los cambios sobre el Cuerpo Consultivo no quedan ahí; - la fracción primera del artículo 16 reformado señala como función suya la de dictaminar sobre los expedientes a resolver tanto por el Presidente de la República como por el Secretario de la Reforma Agraria; asimismo tendrá como función, resolver las inconformidades contra las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en Juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales y - Nuevas Adjudicaciones.<sup>82</sup>

Otro aspecto del paso de funciones del Presidente hacia otras autoridades es el referente a la expedición de los Certificados de Inafectabilidad. El artículo 259 indicaba al respecto que la Secretaría de la Reforma Agraria formularía un proyecto de acuerdo de inafectabilidad que sometería al Presidente; después de reformado, en el mismo artículo se suprime la mención a esta última autoridad y se señala que será el Secretario quien expedirá - el certificado, mientras que en el artículo 10 reformado se incluye como facultad del propio Secretario la de expedir los certificados y acuerdos correspondientes, así como declarar la nulidad de los segundos y cancelación de los primeros.<sup>83</sup> Este punto de las reformas también ha sido duramente atacado porque se dice -

<sup>82</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de - Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. - la. ed. México. 1984. p.29

<sup>83</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. - la. ed. México. 1984. p.109



puede abrir las puertas para que el Secretario se avoque a expedir a diestra y siniestra Certificados de Inafectabilidad en beneficio de la propiedad privada y en perjuicio de campesinos solicitantes de tierras; se ha dicho que los terrenos nacionales - actualmente ocupados por particulares, serían regularizados en provecho de estos y no de los miles de campesinos sin tierras. - Ciertamente la posibilidad es real, pero igual lo era antes para el Presidente de la República y tal situación no se presentó, por tanto que tal afectación a los intereses de los campesinos no se dará, y que por el contrario la reforma a este artículo, dará celeridad al procedimiento de expedición y en su caso cancelación de Certificados de Inafectabilidad.

Otro caso de pérdida de funciones del Presidente está en el artículo 130 reformado que señala que los ejidos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual. Anteriormente la norma indicaba lo contrario, ya que la explotación colectiva de un ejido sólo podía ser acordada por el Presidente de la República cuando se cumplieran ciertas condiciones técnicas y económicas.

Podemos estar seguros que con esta reforma se busca responder a un concepto moderno de las técnicas de aprovechamiento de las tierras y aguas para obtener de ellas un mayor rendimiento a

<sup>84</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria.- 1a. ed. México. 1984. p.63

un menor costo, permitiendo además la planeación de los cultivos y los trabajos, la obtención más fácil de créditos e insumos, etc.

### C.- Cambios en los procedimientos agrarios.

La parte de las reformas que se refiere al procedimiento en materia agraria, es el siguiente:

Por principio, el artículo 272 reformado le otorga a los gobernadores de los Estados de la República la facultad de calificar previamente si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos necesarios para iniciar la acción de dotación o restitución, mientras que anteriormente el mismo Ejecutivo Local debía enviar la solicitud a la Comisión Agraria Mixta para que ésta, en base a los estudios necesarios previamente efectuados, formulase su dictamen, el cual servirá al gobernador para emitir un mandamiento positivo o negativo para la entrega provisional de tierras, bosques o aguas.<sup>85</sup> Si bien es cierto que no eran pocos los casos en que los Ejecutivos Locales o las Comisiones Agrarias Mixtas detenían los trámites arbitrariamente, también es cierto que los solicitantes podían recurrir al amparo para que

<sup>85</sup>

Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol. 6 p. 589

continuara el procedimiento.

La modificación realizada es positiva, pues, se evita la iniciación de expedientes cuando los núcleos promoventes no reúnen los requisitos establecidos en los artículos 195 y 196 de la Ley. O sea, que previamente a la iniciación del procedimiento debe comprobarse que el poblado existe cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la presentación de la solicitud y que lo compone un mínimo de veinte campesinos con derecho a recibir tierras por vía de dotación.

Por lo que se refiere al procedimiento de conflictos por límites de bienes comunales, anteriormente los artículos 368 y 370 indicaban que el procedimiento se abría ante la Delegación Agraria correspondiente, misma que debía darle curso para que después la Secretaría de la Reforma Agraria, consultando al Instituto Nacional Indigenista, elaborara el expediente para que resolviera el Presidente de la República; actualmente la Delegación Agraria de acuerdo con el artículo 368 reformado, tiene capacidad para valorar previamente las pruebas presentadas y, en su caso, iniciar el expediente.

La anterior reforma, se evita la acumulación de expedientes que a la postre no obtendrán un resultado positivo, y que sólo crean falsas expectativas en los promoventes.

<sup>86</sup> Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6 p.594

Hay aún aspectos de mayor relevancia tanto en lo referente al procedimiento como en lo que toca a las capacidades de las autoridades agrarias. Sobre la segunda instancia en la dotación de tierras, el artículo 304 preveía que una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria turnara el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, éste emitiría un dictamen del cual se formularía un proyecto de resolución que se pondría a consideración del Presidente de la República para la resolución definitiva; se entendía que el Presidente de la República no tenía que acordar necesariamente conforme al proyecto, ya que en todo caso la resolución última le correspondía a él. Pero ahora, en el último párrafo del mismo artículo, se indica que cuando el dictamen del Cuerpo Consultivo sea positivo se formulará el proyecto de resolución,<sup>87</sup> pero cuando sea negativo no pasará al Presidente de la República sino que, de conformidad con el artículo 326 reforzado, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará a los solicitantes y ordenará que se inicie el expediente para la creación de un nuevo centro de población; y en caso de no aceptar los campesinos su traslado se considerará el asunto como definitivamente concluido. En resumen, lo que se desprende de estos últimos artículos es que, el Cuerpo Consultivo Agrario y no el Presidente, será el que decida definitivamente cuando la resolución sea negativa para los solicitantes.

Al igual que las anteriores reformas, ésta última no parece también positiva.

---

<sup>87</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. - 1a. ed. México. 1984. p.125

D.- Cambios en la forma de explotación.

Acerca de este punto, mencionaremos que el funcionamiento de los ejidos colectivos en el texto de la Ley Federal de Reforma Agraria eran la excepción y en la práctica son los menos; es necesario reconocer que la explotación en el campo se ha enfrentado siempre con obstáculos generados muchas veces desde el mismo gobierno.

Con la reforma al artículo 130, ahora la generalidad es la explotación de tipo colectivo y la excepción es la explotación en forma individual.

Pensemos que esta reforma es positiva, pero que se debe complementar con buenas medidas en política agraria que deberá adoptar el gobierno mexicano, pues, no se puede concebir la idea de un impulso al trabajo colectivo a partir de un sólo artículo de la Ley, sin una política agraria general y consecuente; por lo que es necesario que se mejoren las relaciones de los ejidatarios con la banca oficial y con los representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria así como con los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; es decir que, por la injerencia que las instituciones oficiales tienen en la vida de los ejidos,

estas deben mejorar sus relaciones con los campesinos.

Por estar directamente relacionado con el tema, pensamos que es sumamente importante la modificación al artículo 40 de la Ley en consulta, la cual es en el sentido de que los miembros de los Consejos de Vigilancia deberán ser electos por la Asamblea General, mientras que antes se establecía que el Consejo se integraba con los miembros de la planilla que ocupaba el segundo lugar en la votación para el Comisariado.<sup>88</sup>

Lo positivo de la reforma radica en el hecho, de que se evita la formación de facciones y los consecuentes enfrentamientos. Pues vemos que sucedía con frecuencia que una minoría de escasa representatividad o sin ella, por el sólo hecho de integrar la planilla que alcanza el segundo lugar en la votación, se constituía en Consejo de Vigilancia, antagonizando en adelante con las decisiones de la mayoría. Incluso llegó a ocurrir que se formaba una planilla exclusivamente para ese fin.

**E.- La presencia del capital privado  
en la propiedad ejidal.**

---

<sup>88</sup> Cfr. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de -  
Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. -  
1a. ed. México. 1984. p.33

Las posibilidades de intervención del capital privado en los ejidos y comunidades son previstas y ampliadas en las reformas al artículo 138, que anteriormente abría la posibilidad de que - la Asamblea acordara la explotación de montes o bosques por empresas oficiales o de participación estatal en primer lugar, o - por alguna empresa privada, mientras que ahora especifica que se rá en la compra de la materia prima o mediante asociación en participación. En el mismo artículo se modificaron algunos párrafos, de manera tal que ahora se establece la posibilidad de que los - ejidatarios se asocien con industrias dedicadas al aprovechamiento de los bosques, para cuyo efecto se constituirán empresas con un consejo de administración integrado por el núcleo ejidal, la industria, la Secretaría de Reforma Agraria, la Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos y el gobierno de la entidad - federativa correspondiente.<sup>89</sup>

Pensamos que la inclusión de esta modalidad es positiva, debido a que la integración de unidades de producción para que los núcleos agrarios exploten con fines comerciales e industriales - los montes y bosques que les pertenezcan es sumamente benéfica; además de que se podrá contar con el apoyo técnico y crediticio del gobierno mexicano.

Cabe decir que esta tendencia a dar facilidades al capital - privado para intervenir en la producción ejidal, no se inaugura

---

<sup>89</sup>

Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. la ed. México. 1984. Vol.6 pp.583-585

con las reformas y adiciones de 1983. Como se ha mencionado, la misma Ley Federal de Reforma Agraria ya establecía esa intervención, además de que la Ley Forestal prevé en sus artículos 95, - 106 y 111, la asociación de comunidades y de ejidos con particulares propietarios de bosques, y con industrias para la creación de unidades industriales y de explotación forestal a las que se les puede otorgar autorización hasta por 25 años. Recordemos también que en la Ley de Fomento Agropecuario, se incluye a las unidades de producción mediante las cuales los ejidos o comunidades pueden asociarse con pequeños propietarios para la producción agrícola.

La presencia del capital privado en la explotación de los bienes ejidales y de las comunidades se observa también en el artículo 144 reformado, que se refiere a la explotación industrial y comercial de productos no agrícolas, ni pastales, ni forestales, como el turismo. En este caso los contratos de los ejidatarios o comuneros con terceros podrán formularse hasta por tres años, en lugar de uno como se preveía anteriormente.<sup>90</sup>

Nuestra idea es de que la ampliación de este término, es sumamente benéfico para ambas partes, pues la explotación requiere de inversiones cuantiosas de instalaciones, equipos, etc., que en ocasiones no podrían recuperarse en un año, que es el que antiguamente establecía la Ley.

---

<sup>90</sup> Cfr. DE LA MADRID Hurtado, Miguel El marco legislativo para el cambio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6 p.585



Lo expuesto en los dos últimos capítulos de la presente tesis, nos demuestra claramente que las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria propuestas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, impulsan la dinámica que se orienta a la mejoría de la tierra y del hombre.

Los cambios introducidos en la Ley Agraria permiten además de agilizar la tramitación agraria; organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades de producción social; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; mejorar los sistemas de representación y gestión democráticos; y mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comuneros.

Lo anterior asegura una mayor justicia social en el campo, lo cual pensamos, es un anhelo de todos los mexicanos.

### CONCLUSIONES

PRIMERA.- El problema de la tierra es y ha sido un problema fundamental en México. En cuanto a la distribución de las tierras en la época prehispánica, podemos decir que éstas se dividían en: las pertenecientes a la Corona; las que poseía la nobleza; las que eran propiedad de los pueblos; las del ejército; y las que pertenecían al pueblo. El Rey, era el único que podía transmitir el dominio de las tierras a las demás clases sociales. En la Colonia, los conquistadores se apoderaron por la fuerza de las tierras que constituían el dominio de los aztecas, y de los demás pueblos que se hallaban establecidos en la Nueva España. La propiedad se dividía en: la propiedad privada de los militares del ejército conquistador y la de los españoles que vinieron después de la conquista; la propiedad eclesástica; y la propiedad de los pueblos indígenas.

SEGUNDA.- En los gobiernos posteriores a la Independencia, se observa que en toda la legislación expedida, existía la tendencia a satisfacer las necesidades de tierras de los pueblos, así como a la prohibición para que dichas tierras fueren adquiridas por el clero, a fin de evitar que el latifundismo de la iglesia continuara en aumento. Tal tendencia, no se cumplió, pues, las leyes en sí eran de difícil aplicación, y la escasez de elementos económicos, la penuria de las administraciones, impidió su cumplimiento. Durante la etapa porfirista, se dictaron leyes de colonización que tuvieron una influencia decisiva en el régimen de la propiedad territorial de México, y contribuyeron en gran escala a la creación de grandes latifundios.

**TERCERA.-** En el año de 1910 estalló la Revolución scaudillada por Madero, a la que sirvió de bandera el Plan de San Luis. - En este documento sólo se estudia un aspecto del problema agrario, que es el que se refiere a los despojos llevados a cabo durante el régimen porfirista. En enero de 1915, el gobierno provisional del señor Carranza, expidió en Veracruz la Ley que sirvió de base a la legislación agraria vigente. La Ley de Dotación y Restitución de Tierras de 6 de enero de 1915. El 5 de febrero de 1917, el Congreso Constituyente declaró incorporada a la Constitución, expedida en esa fecha, la citada Ley de enero de 1915. La Constitución citada, estableció todo lo referente a la materia agraria, complementándose con la respectiva legislación agraria que ha estado vigente en las diferentes etapas.

**CUARTA.-** La legislación agraria con sus reformas y ediciones de diciembre de 1983, trata de solucionar la inseguridad de la tenencia de la tierra, inseguridad que hace que persistan viejos conflictos de deslinde entre pequeñas propiedades, ejidos y comunidades. Asimismo, la falta de documentos básicos en la actualidad, que acreditan los derechos agrarios de más de 25 millones de hectáreas, ejidales y comunales así como la carencia de documentos formales probatorios de más de 1 millón de predios privados que carecen de los certificados de inafectabilidad; han generado infinidad de problemas; también han surgido problemas debido a la inseguridad de la propiedad rural, uno de los problemas es el que se ha creado entre latifundios simulados y núcleos ejidales que ya han obtenido resolución presidencial, pero no se han ejecutado ya sea por la intransigencia de los latifundistas o la lenidad de los funcionarios responsables. La idea de las Modificaciones y Adiciones a la Ley Agraria, es que se solucione la problemática mencionada, y como consecuencia que exista seguridad jurídica en los diferentes tipos de propiedad que existen en el campo mexicano.

**QUINTA.**- En cuanto hace a las relaciones sociales en el campo, encontramos que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios han sido los beneficiarios de la Constitución de 1917, y las sucesivas legislaciones agrarias; es necesario que todos éstos sujetos de derechos agrarios vean satisfechos los derechos que les otorgan los mencionados ordenamientos, pues en la práctica no se han cumplido tales leyes.

Por tales razones se ha establecido en la Ley Agraria, que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, lo cual mejorará las relaciones sociales en el campo.

**SEXTA.**- Por lo que hace a las formas productivas en el campo, a través de nuestro estudio nos dimos cuenta de que la explotación individual era la regla general, hasta antes de las Reformas y Adiciones a la Ley Agraria vigente, pero a consecuencia de tales modificaciones, ahora la regla general es la explotación colectiva y la excepción es la explotación individual.

La anterior modificación nos parece positiva para el sector campesino, pues se aumentará la capacidad de producción; otro punto a favor de la reforma es el hecho de que no ha sido cuestionada por los grupos de oposición, cosa que no sucedió con las demás modificaciones.

**SEPTIMA.**- Por lo que hace a los procedimientos agrarios, es evidente que la actual Ley Agraria permite reducir trámites innecesarios, que perjudican al campesino, así como descentralizar las instancias respectivas; al establecer que la instauración de tales procedimientos, a cargo de las Comisiones Agrarias Mixtas, culmine legalmente con la resolución que emita, frente al dictamen de la Comisión, el gobernador del Estado respectivo, como su prema autoridad agraria en la entidad federativa.

**OCTAVA.-** Positivo es también el hecho, de que la Ley Agraria reformada, para evitar que siga aumentando el volumen de expedientes agrarios cuya falta de resolución propicia inseguridad en la tenencia de la tierra y falsas expectativas en los campesinos, establece, que precisamente a la iniciación del expediente, se compruebe la satisfacción de los requisitos de procedibilidad, y en caso de no ser así, se comunique a los interesados la improcedencia de su solicitud.

**NOVENA.-** Asimismo, sobrepasa de la Ley Agraria actual, la situación de que los certificados o constancias de que un predio es inafectable pueden tramitarse en el ámbito del Ejecutivo encargado del ramo agrario, expidiéndose por su titular los propios certificados, lo cual permite obtener con mayor oportunidad la certidumbre y seguridad jurídicas que resultan necesarias, tanto al sector social campesino al realizar trámites con el conocimiento de quienes sean propietarios, como a éstos últimos en la realización de sus actividades de aprovechamiento de las pequeñas propiedades, salvo los casos en que sobrevengan circunstancias que conlleven la afectabilidad de los predios o bien que se impugnen los hechos aducidos para obtener el certificado.

**DECIMA.-** Da tristeza, pero es necesario reconocer que a sesenta años de promulgada la Constitución de 1917 y de institucionizada la Reforma Agraria Integral, la miseria, la insalubridad y la injusticia, así como la falta de educación privan en gran parte del campo mexicano.

Consideramos que las leyes agrarias son buenas y además perfectibles, y que han fallado los hombres encargados de aplicarlas y solicitarlas; pues en los primeros encontramos corrupción y negligencia burocrática, por el otro lado encontramos que los solicitantes no tienen la adecuada preparación educativa y tampoco tienen la solvencia económica para contratar buenos abogados, lo que les permitiría ejercer plenamente sus derechos.

**DECIMA PRIMERA.**- Evidente la ineficacia de las autoridades agrarias al aplicar la ley correspondiente al ramo, ya que el principio consagrado en el art. 17 de la Constitución, que es el derecho de acción aún cuando se refiere a Tribunales, no se da en materia agraria, que con mayor razón debería aplicarse en función del carácter social de la Ley Suprema, ello debido al burocratismo existente por parte del elemento humano en la Secretaría de la Reforma Agraria, lo que hace que los procedimientos se reviertan en perjuicio de los campesinos, que sienten la violación de sus derechos, pero desconocen en su gran mayoría los caminos legales para exigir su cumplimiento.

**DECIMA SEGUNDA.**- Por tanto, se propone la creación de una Procuraduría en materia agraria, cuya función fundamental sería la de vigilar debidamente que la Ley Federal de Reforma Agraria se cumpla en sus términos; así como la de asesorar legalmente a los campesinos asignándoles en caso necesario un defensor de -- oficio adscrito a dicha Procuraduría.

**DECIMA TERCERA.**- Otra de las funciones de la Procuraduría en materia Agraria será la de la observancia y aplicación de -- las sanciones que correspondan a las faltas cometidas por los -- Servidores Públicos que laboran para la Secretaría de la Reforma Agraria en perjuicio de los campesinos, siendo dicha Procuraduría la encargada de iniciar el trámite y turnarlo a la autoridad penal correspondiente, independientemente de la sanción administrativa aplicable.

**DECIMA CUARTA.**- Pensamos que si nuestra humilde propuesta es aceptada e incorporada a la Ley Federal de Reforma Agraria -- vigente, estaremos cooperando de alguna manera, para que efectivamente se haga justicia social al sector campesino, y que se -- cumplan por consiguiente los principios emanados de la Revolución Mexicana de 1910.

BIBLIOGRAFIALIBROS

CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Edit. Porrúa  
2a. ed. México. 1970. 409p.

CHAVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedi-  
mientos. Edit. Porrúa. 1a. ed. México. 1971. 319p.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El marco legislativo para el cam-  
bio. Edit. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presiden-  
cia de la República. 1a. ed. México. 1984. Vol.6. 430p.

HINOJOSA Ortíz, José. El ejido en México. Edit. Centro de Estu-  
dios Históricos del Agrarismo en México. 1a. ed. México. 1983.  
223p.

IBARROLA, Antonio de. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. 1a. ed. Mé-  
xico. 1975. 805p.

LUNA Arroyo, Antonio. Derecho agrario mexicano. Edit. Porrúa. -  
1a. ed. México. 1975. 827p

MANZANILLA Schaffer, Víctor. La reforma agraria mexicana. Edit.  
Porrúa. 2a. ed. México. 1977. 437p.

MARTINEZ Garza, Bertha. Los actos jurídicos agrarios. Edit. Po-  
rrúa. 1a. ed. México. 1971. 293p.

MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Edit. Porrúa. 16a. ed. México. 1979. 601p.

RIVERA Marín, Guadalupe. La propiedad territorial en México (1301-1810). Edit. Siglo XXI. 1a. ed. México. 1983. 357p.

RUIZ-Wassieu, Mario. Derecho agrario. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. ed. México. 1981. 55p.

SILVA Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México. 1964. 627p.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964. - Edit. Porrúa. 2a. ed. México. 1964. 954p.

VAILLANT, George. La civilización asteca. Edit. Fondo de Cultura Económica. 3a. ed. México. 1960. 480p

ZORITA, Alonso de. Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España. Edit. UNAM. 1a. ed. México. 1942. 214p.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. ed. México 1985. 358p.

Código Agrario de 1940. En: La legislación agraria en México 1914-1973. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.2. 368p.



Código Agrario de 1942. En: La Legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1979. Vol.3. 301p.

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En: La legislación agraria en México 1914-1979. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria 1a. ed. México. 1979. Vol.3. 301p.

Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Edit. Porrúa. 23a. ed.- México. 1982. 656p.

Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. - 1984. 180p.

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. ed. México. 1982. 339p.