



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ACATLAN"

---

---

" LAS EXCEPCIONES DE LA VENTA DEL  
EJIDO CONFORME A DERECHO "

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA  
CIRO MENDOZA BECERRIL

M-0067536

1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A MIS PADRES:

GRACIELA BECERRIL GOMEZ

BERNARDINO MENDOZA MARTINEZ

Bajo cuyo ejemplo de nobleza y sacrificio ilimitado, forjado en su origen humilde, he podido coronar todos sus años de esfuerzo y dedicación con el presente trabajo ..

**A MIS QUERIDOS HERMANOS  
Y SOBRINOS**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Con cariño y lealtad...

AL LICENCIADO ANDRES GVIEDO DE LA VEGA:

Como un reconocimiento a sus atinadas observaciones y  
desinteresada dirección, que me permitieron con-  
cluir un propósito...

A:

VICTOR,

RAUL,

MIGUEL,

CARLOS,

PEDRO...

Por distinguirme con su estimación y aprecio

mi más sincero agradecimiento...

I N D I C E .

INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
a) Formas de Tenencia de la Tierra en el México Prehispánico.....	5
b) La Tenencia de la Tierra en la Colonia .....	11
c) Adquisición de la tierra en el México Independiente .....	16
CAPITULO II	
SIGLO XIX	
a) Leyes que en Materia Agraria se dan en la Reforma .....	21
b) La Tenencia de la Tierra y el Registro Público de la Propiedad .....	37
c) Las Compañías Deslindadoras .....	39
d) La Posesión de la Tierra por los Mexicanos .....	42
e) La Posesión de la Tierra por los Extranjeros .....	45
CAPITULO III	
LA REVOLUCION	
a) Ideas Preconstitucionales de 1917 .....	48
b) La Constitución de 1917 .....	60
c) Formas de Propiedad de la Tierra .....	62
d) La Idea Moderna del Ejido .....	67
e) Condiciones para la Propiedad de la Tierra .....	70
f) Códigos Agrarios en el Siglo XX .....	73
CAPITULO IV	
LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	
a) Expropiación de Terrenos Ejidales .....	78
b) Asentamientos Irregulares .....	96
c) Regularización de Terrenos por Causas de Utilidad Pública "Zonas Urbanas".....	104
d) Cambio del Régimen Ejidal por Propiedad Privada .....	108
CONCLUSIONES .....	111
EIBLIOGRAFIA .....	115

M-0067536



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

El presente trabajo corresponde a un interés personal y social ya que pienso que el campo fundamenta la economía de un país y que gracias a él, podemos obtener los grandes beneficios que nos da la noble tierra, por la gran labor que realiza el campesino, casi siempre ignorado, mal visto y explotado dentro de la sociedad y sólo recordado en campañas políticas como bandera de partido.

No negaremos también que los movimientos armados esgrimieron como premisa fundamental la conquista de tierra, el espíritu que impulsó a miles de campesinos y peones que prefirieron morir a no tener nada, pensamiento independentista de Don Miguel Hidalgo; esencia de Don Emiliano Zapata, en la Revolución Mexicana de 1910, bajo el lema de "TIERRA Y LIBERTAD", así como -- postulado de Carranza en la ley del 6 de Enero de 1915, buscando todos ellos no un interés mezquino, sino el porvenir para el campesino.

Es así como hemos podido observar que en México, han surgido -- una serie de movimientos, consecuencia del desequilibrio de -- clases sociales, por un lado la explotación y sometimiento en busca de poder y riqueza, a costa de oprimir a las clases dé-

biles y desprotegidas, situación que aún se sigue viviendo traicionando con ello, los ideales de los revolucionarios de ayer y también de los hombres de campo de hoy.

Es por esto que nace la preocupación de aportar sencillamente -- una idea para aminorar el problema que existe en el agro, como es la falta de seguridad jurídica para el campesino, incertidumbre en él, respecto a sus derechos y dilación de justicia agraria, pues la política agraria actual, ha afectado a la institución ejidal, al aceptar presiones de grupos invasores, haciendo a un lado a gente con el derecho no sólo de titular, sino el de su trabajo, ampliando la mancha urbana y perdiendo producción alimenticia. Pésimo razonamiento oficial.

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

## A) FORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MEXICO PREHISPANICO

En la época primitiva la forma de organización social que prevalecía en los pueblos mesoamericanos fué como en casi todos los pueblos de la antigüedad, basada en estratos sociales o castas; esta situación se vió reflejada lógicamente, en la distribución-económica y agrícola.

En la Meseta Central los pueblos que más sobresalieron debido al orden que imperaban en ellos fueron: Los Aztecas, los Tecpanecas y los Acólhuas.

El pueblo Azteca es el que mayor difusión tuvo al expandir su territorio a través de conquistas. Este pueblo se estableció en el Valle de Anáhuac fundando la Gran Tenochtitlan, se dedicaban a la agricultura y al comercio como forma de subsistencia y alcanzaron un grado notable de desarrollo en las artes como: escultura, pintura, arquitectura, astronomía, etc.

Al respecto, Lucio Mendieta y Núñez, nos da la siguiente clasificación:

PRIMER GRUPO: Propiedad del Rey, de los Nobles y de --  
los Guerreros.

SEGUNDO GRUPO: Propiedad de los Pueblos.

TERCER GRUPO: Propiedad del Ejército y de los Dioses."(1)

PRIMER GRUPO: Sobre la propiedad de la tierra los Aztecas no tuvieron el concepto que de ella tuvieron los romanos. Es únicamente la propiedad del Rey la que se encuentra investida de la triple facultad de usar, disfrutar y disponer ("Jus utendi, fruendi y abutendi").

"El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista, el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión dimanaba del Rey" (2)

El nacimiento de la propiedad fué a partir de la fundación de los pueblos, esta propiedad se acrecentó posteriormente por medio de conquistas, en la cual el pueblo azteca a través de su rey se adueñaba de las tierras de los vencidos y estaba a su arbitrio el donarlas, enajenarlas o rentarlas.

El Rey podía, asimismo imponer condiciones a la propiedad.

---

(1) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. 15a. Edición. México. 1978. Pág. 14

(2) Idem.- Pág. 14

"Además de los nobles, los guerreros recibían -- propiedad del Rey en recompensa por sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitir las a sus descendientes" (3)

A los conquistados no se les privaba de la posesión de sus tierras sino de su propiedad, esto es, pasaban de poseedores a arrendatarios y el producto que obtenían debían repartirlo a los nobles o guerreros propietarios; a los aparceros de este tipo de propiedad se les denominó mayeques.

SEGUNDO GRUPO: Al llegar los Aztecas a Tenochtitlan la ciudad se dividió en cuatro barrios llamados Calpullis. Alonso de Zurita al referirse al calpulli escribe:

"Calpulli quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, las tierras que poseé fueron repartiendo de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos y suertes ... y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino que goce de ellas por su vida y las pueda dejar a sus descendientes y/o herederos... si acaso algún vecino del calpu--

(3) Orozco y Berra Manuel.- "HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE México". Editorial Imprenta Abadiano. México. 1960. Pág. 363

lli se iba a vivir a otro, perdía las tierras que le estaban señaladas... y el pariente mayor las reparte entre los demás del barrio que no tienen tierras... los macehuales de estos pueblos o calpullis cada uno hacía su sementera para sí ... y, si enfermaba, el principal o gobernador rogaba a los demás que labrasen o hiciesen su sementera..." (4).

Lo anterior transcrito es muestra del grado que alcanzaron los Aztecas en la organización agraria al considerar que la tierra debía cumplir -- una función social.

Los autores señalados, abundan al decir:

"Los jefes del calpulli eran electos por el pueblo, las tierras del calpulli se llamaban calpu-tlali, la parcela para cada familia se llamaba - tlalmili y a la familia que no la cultivaba dos años seguidos se le quitaba para darle a otra; - en este caso el terreno era revertido al calpu-lli y el consejo de ancianos determinaba a quién se le adjudicaba nuevamente. La explotación del calpulli obligaba al trabajador a pagar un tribu- to al cacique o tlatoani "el común tributo, dice

---

(4) Elvira de Loredo y C. Sotelo, citado por.- "HISTORIA DEL MEXICO - PRECORTESIANO". Editorial Trillas. México. 1966. Pág. 4

Zurita, era sementeras de maíz, ají, frijol, algodón etc. Y en ellas tenían los señores cantidad de esclavos que los guardaban y las cuidaban". -

(5)

Asimismo, había otro tipo de tierras, común a todos los habitantes del pueblo cuyo producto se destinaba a gastos públicos y otra parte al pago del tributo, estas tierras eran labradas en conjunto por todos los habitantes. "Estos terrenos se llamaban Altepetlalli y se semejaban mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles" (6)

TERCER GRUPO: Su objeto era sufragar los gastos derivados de la guerra y al sostenimiento del ejército, a estos terrenos se le denominaba Mitchimalli, también dentro de este grupo estaban las tierras destinadas al culto religioso llamadas Teotlalpan. La explotación del Mitchimalli y del Teotlalpan estaba a cargo de los macehuales o peones del campo.

Al Pueblo Maya, las características especiales de la geografía Yucateca, le imprimió condicio--

---

(5) González de Cossío Francisco, citado por.- "HISTORIA DE LA TENENCIA Y EXPLOTACION DEL CAMPO". Editorial Imprenta Talleres Litográficos de Color. 2a. Edición. México. 1978. Tomo I Pág. 5

(6) Orozco y Berra Manuel.- Ob. Cit. Pág. 257.

nes propicias de desarrollo agrícola.

Landa al referirse a los Mayas, dice:

"Que los indios tienen la buena costumbre de ayu-  
darse unos a otros en todos los trabajos. En --  
tiempos de sementeras los que no tienen gente su  
ya para hacerlas, júntese de veinte en veinte -  
más o menos y hacen todas juntos y no la dejan -  
hasta cumplir con todas las tierras por ahora --  
son de común y aquí el primero que las ocupe las  
posee". (7)

También entre los Mayas como entre los Aztecas -  
existía una organización social dividida por cas-  
tas y donde los nobles residían en la Ciudad de -  
Mayapán y las clases sociales bajas tenían la o-  
bligación de trabajar en las plantaciones, entre  
gar una parte de lo que cazaban y construir ca-  
sas a las clases privilegiadas.

De lo anterior expuesto podemos afirmar que la organización a-  
graria que tenían los pueblos en la etapa prehispánica era avan-  
zada, así lo afirma Alejandro de Humboldt el cual le reconoce -  
al pueblo texcocano un grado de desarrollo superior al de mu-  
chos pueblos europeos, pero no sólo en este aspecto alcanzaron  
adelantarse, sino también en otras ramas como son la arquitectu  
ra.

(7) Elvira de Loredó y C. Sotelo, citado por.- Ob. Cit. Pág. 102



astronomía, medicina y escultura comparable con las grandes civilizaciones. Esta evolución que tuvieron, era continua y probablemente pronto descubrirían formas para facilitar su desarrollo pero todos sus avances quedaron truncados al aparecer los conquistadores, cuyo sometimiento trajo consigo no sólo saqueos y destrucciones sino también el aniquilamiento de una civilización joven, fuerte y asombrosa con grandes perspectivas de superación.

#### B) LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA COLONIA

El descubrimiento de América en el año de 1492, fué producto de la casualidad, al buscar nuevas rutas a las Indias Orientales, se encontraron de pronto con un continente nuevo, pensando que habían hallado una ruta nueva; pero no se imaginaron las trascendencia que este hecho originaría al descubrir un territorio plagado de riquezas, llenando por más de 300 años, las arcas españolas de oro y plata. Fué hasta el año de 1519, en que España consigue conquistar el nuevo mundo a través de Hernán Cortés. España amparó sus acciones de conquista bajo las banderas del derecho de conquista, se adueñó en nombre de los reyes de España de las tierras y esclavizó a sus pobladores, también esgrmieron el derecho concedido por las bulas papales de Alejandro VI.

Loredo y Sotelo, al referirse al derecho de conquista, anotan:

"Los reyes de España ordenaron a los exploradores -- que antes de hacer fuego contra los naturales les no tificaran, en nombre de la corona de España que ha**́** bía un dios y que su representante en esta tierra -- era el papa, que este, cuyo poder era mayor que el de cualquier otro hombre, les había otorgado a los -- reyes de España las tierras y océanos que descubrie**ra** n". (8)

La forma en que los conquistadores españoles reglamentaron y -- distribuyeron las tierras despojadas a los indios se encuentra plasmada en las leyes de recopilación de indios que en el título XII del libro cuarto en la ley primera expone con precisión-- cuál fué el motivo de la propiedad al disponer:

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubri--- miento y población de tierras, y puedan vivir con la comodidad y convivencia que deseamos: es nuestra vo luntad que se puedan repartir y repartan casas, sola**re** s, tierras, caballerías y peonías, a todos los que fueran a poblar tierras nuevas en los pueblos y luga**re** s que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escude-- ras, peones y los que fueren de menor grado y mereci**mi** ento y los aumenten y mejoren, atentan la calidad

(8) Elvira de Loredo y C. Sotelo.- Ob. Cit. Pág. 265

de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho de ellas su morada y labor residiendo en aquellos puestos 4 años, les concedemos facultades para que de ahí en adelante los puedan vender conforme a su calidad, el gobernador o quien tuviere nuestra facultad les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de lo que está ordenado".(9)

El repartimiento tuvo diferentes modalidades entre las cuales podemos señalar las siguientes:

**Mercedes Reales:** Es consecuencia de la participación que tuvieron los soldados en la conquista; consistía en el repartimiento de tierra atendiendo el grado militar del mercedado, para su absoluta validez requería de una confirmación real llamada Mercedes.

Así a un soldado de infantería le tocaba una peonía:

"Peonía es un solar de 50 pies de ancho y 100 de largo, cien fanegas de tierra de labor de trigo o cebada, miel de maíz, 2 huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de seradal, tierras de pasto para diez puercas de vientre, vacas, cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras"(10)

(9) Fabila Manuel.- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO". Editorial Talleres de Industria Gráfica. México. 1947. Pág. 51

(10) Ibidem.- Pág. 4

A un soldado de caballería le correspondía una extensión mayor y a conquistadores de alto rango su extensión fue ilimitada. Junto con el repartimiento de tierras se aparejó el de cierto número de indios, conocido con el nombre de encomienda, cuyo propósito original fué el evitar su explotación, instruirlos a la religión cristiana y castellanizarlos. Esta institución deja al indio amparado jurídicamente y podemos apreciar el sentido humano que la inspiró. En la práctica produjo lo contrario transformándose en una esclavitud despiadada e inhumana en la cual el encomendadero tenía el derecho de vida y muerte ilimitado -- siendo hasta el año de 1570 en el cual se proscribió la encomienda cerrando con ello un capítulo negro en la conquista de la Nueva España.

El problema que representaba la repartición de la tierra fué solucionado de la anterior forma dando por resultado una distribución que acrecentó el problema agrario en la cual el principal problema que podemos advertir es el acaparamiento ilimitado como sucedió con Hernán Cortés al cual le otorgaron lo que hoy serían los estados de Cuernavaca, parte de Puebla, de Oaxaca y de Veracruz así como un amplio número de encomendados.

En lo que se refiere a las formas de propiedad raíz más utilizadas y de acuerdo a las características propias de cada una de ellas podemos señalar las siguientes:

**FUNDO LEGAL:** Se llamó a las tierras que se otorgaban a los indígenas con el objeto de que no se disgregaran y

facilitar su instrucción religiosa. Su creación - data del año 1567 siendo originariamente su extensión de 500 varas ampliándose posteriormente a -- 600.

**EL EJIDO:** Consistía en terrenos que se ubicaban a la salida de las poblaciones considerados como cosa común - de los vecinos y se utilizaban para que el ganado pastara, nadie lo podía adquirir en venta y media aproximadamente una vara de largo.

**TIERRAS DE REPARTIMIENTO:** Eran tierras cuya posesión derivaba -- desde antes de la formación del fundo legal siendo susceptibles de cambiar de dueño si se dejaban de laborar o al quedar vacantes.

**LOS PROPIOS:** Eran aquellas tierras pertenecientes a los pue--- blos cuyo producto se destinaba a cubrir gastos - públicos y su explotación corría a cargo de arrendatarios.

Cabe apuntar que en el año de 1535 a sólo 14 años de la conquista ya se palpaba el problema de las grandes concentraciones de - propiedad a cargo de la iglesia este problema que tan desastro-- zas consecuencias traería posteriormente, se trató de prohibir - al combatir las donaciones o compraventas de instituciones religiosas. Las llamadas capellanías fueron la forma principal de adquisición de tierras por parte de las corporaciones religiosas, y procedían de la donación que los fieles otrogaban a cambio de

la salvación de su alma, entregando considerables proporciones - de terrenos.

### C) ADQUISICION DE LA TIERRA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

La gesta independiente que sacudió el yugo español, llevó como - premisa fundamental el problema agrario. Los hombres más letra-- dos en aquél tiempo, comprendieron la situación que prevalecía - entre los indios los cuales, al sólo ofrecimiento de tierras co-- mo incentivo para adherirse al movimiento insurgente, fue motivo suficiente; habían arrastrado 300 años de vejaciones e injusti-- cias y prefirieron morir a no tener nada, es seguro, que este -- fué su pensamiento más no el de independencia política, social y económica, la cual no comprendían.

Por su parte, España trata de conciliarse al expedir diversos or-- denamientos llevando todos ellos el problema agrario implícito, estos otorgaban franquicias y dotaciones de tierra "inmediatamente".

El movimiento libertario no se apaciguó, sino hasta ver coronado su esfuerzo en el año de 1821. Como pilares de este movimiento - destacan: Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien advierte el problema agrario y en el decreto publicado el 5 de diciembre de 1810, destaca lo siguiente:

"Por el presente mando a los jueces y justicia del dia

trito de la capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de rentas vencidas hasta este día, por -- los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregandolas-- en la caja natural, se entreguen a los referidos natu-- rales las tierras para su cultivo, sin que en lo suce-- sivo puedan arrendarse pues es mi voluntad de que su goce sea únicamente de los naturales de sus respecti-- vos pueblos".(11)

Don José María Morelos y Pavón, al asumir la jefatura del ejérci-- to libertario también aborda el problema agrario y en 1813 pro-- clama entre los puntos esenciales de su pensamiento liberal lo -- siguiente: "Deben también inutilizarse todas las haciendas gran-- des cuyas tierras laborables pasen de 2 leguas y porque el bene-- ficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con -- separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con -- el trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mu-- cha tierra infructífera, esclavizando millares de gentes para -- que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, - cuando puedan hacerlo como propietarios de un terreno limitado - con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben distribuirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás bienes de los ha--

(11) Silva José D.- "EVOLUCION AGRARIA EN MEXICO". Editorial Costa Amic. México. 1955. Pág. 55

cendados pudientes, criollos o gachupines, porque como se ha dicho a la corta o a la larga, han de proteger a sus bienes las -- ideas del déspota que aflige al reino". (12)

Una vez consumada la Independencia el aspecto agrario, fué abordado inmediatamente y así encontramos entre los siguientes decretos que fueron los más importantes relacionados con la tierra:

Decreto del 4 de Enero de 1823: Al decir de Mendieta y Núñez, el objeto de este decreto es estimular la colonización ofreciendo tierras para que se establecieran en el país. El Artículo 3 autoriza al gobierno para tratar con empresarios entendiéndose por tales los que trajeran cuando menos 200 familias. Como compensación se les asignaban "3 haciendas y 200 labores por cada 200 familias; en ningún caso se les daría más de nueve haciendas y seis labores cualquiera que -- fuese el número de familias que introdujeran al país; pero al cabo de 20 años, deberían venderse las 2/3 partes de esta extensión a fin de prevenir, así el latifundismo". (13)

Decreto del 14 de Octubre de 1823: Este decreto obedece a una regulación de carácter local, pero algunos criterios de repartición territorial fueron retomados posteriormente. A través de él se ordenaba que las tierras baldías del Istmo de Tehuantepec se dividieran en 3 partes:

- a) Recompensa en tierras baldías a los militares;
- b) Concesiones a los colonos extranjeros, y

(12) Lucio Mendieta y Núñez, citado por.- Ob. Cit. Pág. 102

(13) Silva José D.- Ob. Cit. Pág. 58.



c) Preferencia, en la adjudicación de baldías, a los veci  
nos de los pueblos cercanos a ellos.

Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824.- En su aspecto medu  
lar trata de evitar el latifundismo y la transmisión de propieda  
des a manos religiosas:

"Artículo 12: No se permitirá que se reúnan en una sola  
mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco  
mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie  
de temporal y seis de abrevadero.

Artículo 13: No podrán los nuevos pobladores pasar su  
propiedad a manos muertas". (14)

Ley de Colonización de 16 de Febrero de 1854.- Sobresale en esta  
Ley el deseo por allegarse colonos para poblar el territorio.  
"Siendo Presidente Santa Ana, nombra un agente en Europa a fin de  
que favoreciera la inmigración y también resalta la regulariza  
ción de tierras por parte de la Secretaría de Fomento". (15)

De acuerdo con el planteamiento que hace el Doctor Lucio Mendie  
ta y Núñez, respecto a la ineffectividad de las leyes de Coloniza  
ción, estimamos que algunos puntos son válidos y se siguen pal  
pando en el problema agrario actual, a estas observaciones pode  
mos agregar los males que ahora atosigan al campo y asfixian al  
campesino el cual fundamenta su economía en la tierra y se en

(14) *Ibidem*. Pág. 104

(15) *Ibidem*. Pág. 105

cuenta que no sólo tiene que luchar contra las condiciones a--  
grestes del campo sino que tiene que soportar el servir como ing  
trumento de grupos que al amparo oficial, lo saquean y humillan  
provocando un futuro incierto para la población rural.

## C A P I T U L O    I I

### SIGLO XIX

- A) LEYES QUE EN MATERIA AGRARIA SE DAN EN LA REFORMA
- B) LA TENENCIA DE LA TIERRA Y EL REGISTRO PUBLICO DE  
LA PROPIEDAD
- C) LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS
- D) LA POSESION DE TIERRA POR PARTE DE LOS MEXICANOS
- E) LA POSESION DE TIERRA POR PARTE DE LOS EXTRANJEROS

## SIGLO XIX

## A) LEYES QUE EN MATERIA AGRARIA SE DAN EN LA REFORMA

Cada mexicano debe preguntarse diariamente--  
así mismo si el pueblo  
existe para el clero--  
o si el clero ha sido  
creado para satisfacer las necesidades -  
del pueblo.

José María Luis Mora

1835

La situación económica, política y social siempre marca e influye el sentido de las leyes y en la reforma los ordenamientos legales que se dieron fueron el fiel reflejo de las condiciones socioeconómicas que imperaban en el México post-independiente.

Principalmente tres fueron las circunstancias que determinaron la promulgación de las leyes de reforma: La propiedad que detentaban las organizaciones eclesiásticas, la deuda externa así como la guerra con los Estados Unidos.

Como causa principal de estas leyes encontramos el acaparamiento

excesivo realizado por el clero, el cual había transformado sus funciones pasando de simple conciliador de intereses caritativos y espirituales a grandes acaparadores de riquezas y prominentes hombres de negocios creando un grave problema económico al sustraer del comercio la propiedad raíz que tenían en su poder, --- constituyendo un obstáculo para el progreso y avance de la joven república. Diversos estudios nos dan una idea de lo que significaba el poderío económico de la Iglesia.

Pallares es contundente al exponer la acumulación que ejercía la Iglesia al manifestar lo siguiente:

"Teniendo el clero un capital que ascendía a mas de -- 150 millones de pesos; con rentas que ascendían a 8 millones anuales; con dignatarios que tenían sueldos de 130,000 el obispo de México 110,000, el de Jalisco -- 35,000, etc, etc,; con una organización privilegiada y con fueros que lo sustrafían de la soberanía nacional, no era posible que el gobierno mexicano se hiciera obedecer de esa clase poderosa, cuando él apenas tenía un presupuesto anual de 24,000,000 millones de pesos y -- sus presidentes o jefes jamás ganaban más de 36,000."

(16)

Por otra parte, el Dr. José María Luis Mora, realiza un estudio de la situación económica del país vinculándola con los bienes

(16) Molina Enríquez Andrés, Citado por.- "JUAREZ Y LA REFORMA". México. Editorial Libro-Mex. 1956. Pág. 86

del clero:

"La nación, agoviada con el enorme peso de un crédito exorbitante, no puede ya sostener su reputación financiera si ha de atenerse a las entradas ordinarias de las rentas... y ellas fundan la necesidad de usar los recursos extraordinarios que se hallan a disposición de la sociedad... y consisten en ocupar los bienes -- consignados a ciertas instituciones de puro lujo, que pueden y deben ceder el puesto a las heces (sic) reales y efectivas. De este número son los cuantiosos -- que poseen el clero y los monacales de ambos sexos, y que aún cuando se supiese conveniente no notarlos en otras circunstancias, pueden, y deben ocuparse cuando la República se halla en el inminente riesgo de la -- bancarrota". (17)

En otro estudio realizado por el entonces gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, trata también de la desamortización de bienes eclesiásticos el lanzar una iniciativa de Nacionalización fechada el 7 de noviembre de 1833:

Artículo 1:

"Se declaran pertenecientes al Estado, todos los bienes que administraban los misioneros de filipinas y existen en territorio del mismo estado".

(17) México, Leyes y Decretos. "LEYES DE REFORMA". Editorial J. Abadía no. Tomo I. México. 1861. Pág. 149 y 150.

## Artículo 2:

"El gobierno mandará dividir en porciones suficientes para alimentar una familia los terrenos que pertenezcan a las -- fincas rústicas de esos bienes, mandando que se valúen por peritos, después de hecha la división".

La deuda externa constituía también un problema que exigía una pronta solución económica, ya que las naciones acreedoras reclamaban pagos y México se encontraba en la urgente necesidad de recabar fondos. Alfonso Teja Zabre, nos habla de la anterior dificultad:

"Las deudas extranjeras habían crecido con los réditos, las indemnizaciones, los despojos de caudales, los créditos de agiotistas y de los negociantes que vendían - armas, parque y uniformes, y por otro lado las reclamaciones de Francia, España e Inglaterra" (18)

La guerra con los Estados Unidos, este hecho induce de manera directa en las leyes de desamortización. México se vió precisado a recurrir a los bienes eclesiásticos para continuar la defensa -- del país, la venta fue ordenada en el Artículo I del Decreto de Ocupación de Bienes de Manos Muertas, fechado el 11 de Enero de 1847:

## Artículo 1:

"Se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta 15 millo

(18) Teja Zabre Alfonso.- "HISTORIA DE MEXICO". Editorial Botas. 3ra. Edición. México. 1951. Pág. 12.

nes de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas al efecto indicado" (19)

Vistos los antecedentes que configuraron las leyes de Reforma pasaremos a exponer las principales leyes que se dieron y que repercutieron de manera directa en el posterior retroceso del sistema agrario del país, así como las consecuencias que se derivaron de la expedición de tales ordenamientos.

El antecedente inmediato de la ley del 25 de Junio de 1856 lo encontramos en la disposición emitida por Ignacio Comonfort el 31 de Marzo de 1856 por la cual manda intervenir los bienes eclesiásticos de la diócesis poblana. De los considerandos de la presente ley extraemos lo siguiente:

"Que el primer deber del gobierno es evitar a toda costa -- que la nación vuelva a sufrir los estragos de la guerra civil;

Que a la que acaba de terminar y ha causado a la República tantas calamidades se ha pretendido darle el carácter de -- una guerra religiosa;

Que la opinión pública acusa al clero de Puebla de haber fomentado esa guerra por cuantos medios ha estado a su alcance". (20)

Esta medida, fue la respuesta a un problema político y Comonfort

(19) México, Leyes y Decretos.- Ob. Cit. Pág. 155

(20) Leyes de Reforma.- Editorial Empresas Editoriales 2a. Edición. México. 1955. Pág. 12



al ordenar intervenir los bienes de la Iglesia, coarta su poderío económico propiciatorio de levantamientos armados como lo --  
fué la Revolución de Ayutla.

Para evitar posteriores levantamientos armados, el gobierno deci  
de crear una ley federal en el mismo sentido que la anterior en  
la cual en su parte introductiva dice:

"Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la  
prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de  
movimiento o libre circulación de una gran parte de la pro-  
piedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en -  
uso de la facultades que me concede el Plan de Ayutla he te  
nido a bien decretar lo siguiente:

ARTICULO 1: Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tie  
nen o administran como propiedad las corporaciones civiles  
o eclesiásticas de la República, se adjudican en propiedad  
a los que las tienen arrendadas por el valor correspondien-  
te a la renta que en la actualidad pagan, calculada como ré  
dito al 6% anual". (21)

ARTICULO 3: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden -  
todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías  
y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, -  
ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o  
fundación que tenga el carácter de duración perpetua e inde

(21) Ibíd..- Pág. 21

finida". (22)

ARTICULO 8: "Trata de las enajenaciones que se exceptúan:  
De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan." (23)

ARTICULO 10: Habla sobre las denuncias:

"Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino o arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho al subarrendatario, o cualquier otra persona que en su defecto -- presente la denuncia ante la primera autoridad política del partido, con tal de que se formalice a su favor la adjudicación dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la denuncia en caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor". (24)

ARTICULO 25: "Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces..." (25)

(22) Ibidem.- Pág. 22

(23) Ibidem.- Pág. 23

(24) Ibidem.- Pág. 23

(25) Ibidem.- Pág. 28

ARTICULO 26: "En consecuencia, todas las sumas de numerarios que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones por retención de capitulaciones, nuevas donaciones u otro título, podrán imponerlas sobre propiedad particular, o invertirlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz." (26)

En la circular dirigida a todos los gobernadores de los estados, se ordena que se de efecto inmediato a la ley del 25 de Junio de 1856 agregando además que el deseo de esta ley se dirige a beneficiar a los arrendatarios y sólo en el caso de que ellos renuncien al derecho de adjudicación se podrá hacer el remate a favor de los subrogatarios. (27)

Las abundantes y duras críticas que recibieron estas leyes se dirigieron a la pésima técnica legislativa que ocasionó errores irreparables y de suma trascendencia, destruyeron un mal y crearon otro de catastróficas consecuencias.

Entre los autores que cuestionaron las anteriores leyes destacan los comentarios realizados por Don Melchor Ocampo y Andrés Molina Enríquez.

Ocampo al referirse a las anteriores leyes, asevera:

\_\_\_ "... no era tan ventajoso adquirir las fincas con las condi

(26) *Ibidem.*- Pág. 30

(27) *Cfr.* México, Leyes y Decretos. *Ob. Cit.* Pág. 32

ciones de la ley del 25 de Junio de 1856... hubo muchísimas fincas fuera de las capitales que quedaron sin adjudicarse, porque a ninguno pareció que fueran benéficas, además se incurrió en el error de igualar los términos de adjudicación con los de la capital." (28)

Por su parte, Molina Enríquez es más claro y abundante en su crítica:

"En la forma en que la ley fué expedida, (Art.3), se refería a todos los bienes de las corporaciones religiosas, cofradías y archicofradías, congregaciones religiosas, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general a los de todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua e indefinida. En este artículo estuvo el error colosal de la ley. El pensamiento de Lerdo de Tejada se advina fácilmente, iba directamente contra el clero, pero de una manera embozada. Los bienes poseídos en comunidad, pensó aquél, se sustraen del comercio porque sus propiedades nunca dejan de existir; para volver esos bienes al comercio es necesario destruir el sistema comunal de la propiedad, reduciendo esta a propiedad privada; y como todos los bienes del clero son poseídos por comunidades, deben ser reducidos a propiedad privada también. Así, pensó también Lerdo de Tejada, no se desamortizan los bienes del

(28) Molina Enríquez Andrés.- "LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES". Editorial Era. México. 1909. Pág. 50

clero por el deliberado propósito de hacerle daño, sino por que quedan comprendidos en un trascendente pensamiento de transformación de propiedad; y además, si se le quitan al clero sus bienes por la desamortización no se le quita el valor de ellos que sobre los bienes se queda a reconocer. Por hábil y diestra que pueda parecer la maniobra con que se quiso ocultar la verdadera intención de la ley, lo cierto es que el autor confundió en dicha ley dos cosas distintas: la posesión tenida en comunidad y la posesión tenida en comunidades, o en términos más amplios: la propiedad comunal, con la propiedad tenida por las comunidades. Lerdo de Tejada vió propiedad comunal donde no la había, es decir en las comunidades indígenas". (29)

De acuerdo a lo anterior la desamortización no sólo afectó al clero sino que desató la rapia sobre la propiedad indígena. Al conocer las consecuencias que se estaban dando Lerdo de Tejada, quiso enmendar el error con un nuevo decreto el del 20 de diciembre de 1856, el cual sólo vino a agrandar y crear otros problemas al dividir la desamortización en dos ramas: Expropiación y simple división, esta última obligaba a repartir la propiedad común entre todos los habitantes de ella.

"Esto en principio, era conveniente y justo; pero exigir lo de pronto fué también un error, que produjo dos gran-

(29) Molina Enríquez Andrés.- "LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES". Ob. Cit. Pág. 125, 126 y 127.

des males; fué el primero que hizo pasar, sin transición a los indígenas, del régimen comunal al individual, lo cual produjo el resultado de privarlos de todo elemento de vida, que no fuera la guerra por supuesto, -- porque puso en sus manos, fracciones de terreno, que sólo vendidas podían producirles medios de subsistencia, toda vez que ellos no tenían capital ni útiles de trabajo, con las circunstancias de que dichas fracciones tenían que venderse..." (30)

Otro de los graves errores cometidos en la desamortización, consistió en haber incluido en el Artículo 27 de la Constitución de 1857, párrafo segundo, la incapacidad de las comunidades indígenas para adquirir bienes raíces y negárseles existencia jurídica para defenderse del despojo de que fueron víctimas orillándolos al único camino que les quedaba: vender su fuerza de trabajo.

ARTICULO 27 Constitucional, Párrafo 2:

"Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces..."  
.. (31)

Contra la Constitución de 1857, se produjeron reacciones en contra auspiciadas por el clero, escenificando la guerra de 1857 a (30) Ibíd. Pág. 130.

(31) "MEXICO LEYES Y DECRETOS". Citado Por.- Ob. Cit. Pág. 87

1860; Comonfort abandona la presidencia y asume el mando, por ministerio de ley, el vicepresidente Benito Juárez quien traslada los poderes al Estado de Veracruz, donde se pertrecha y asume la dirección del ejército liberal; desde ahí el 12 de Julio de 1859, dicta unas leyes sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, decisión que adopta apremiado por dos circunstancias: Por un lado la necesidad de reunir fondos suficientes para el mantenimiento del ejército liberal y por otro lado al ser el clero el promotor de esta guerra apoyando su poderío en sus bienes al ordenar la intervención de los mismos perdería sus recursos económicos y su fuerza.

De los considerandos de la ley del 12 de Julio, encontramos la siguiente conclusión:

"En primer lugar, para poner término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo a la nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase de elementos que sirven de apoyo para su funesto dominio, creé indispensable:

I Adoptar, como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del estado y los puramente eclesiásticos.

- 2 Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
- 3 Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades y en general todas las corporaciones o congregaciones que existan de esta naturaleza.
- 4 Declarar que han sido y son propiedad de la Nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos..." (32)

Las ventajas que podemos mencionar de estas disposiciones son; que van orientadas directamente contra los bienes del clero y - la forma de adjudicación otorga notorias facilidades de pago. El objetivo central de las leyes de Nacionalización, no se encaminó a hostigar a los sacerdotes, ni buscaba venganzas personales, sólo afectaba a los bienes materiales que poseían; así lo apreciamos en el acuerdo que envía Benito Juárez a Don Melchor Ocampo el cual a la letra dice:

"El excelentísimo señor Presidente, que desea no sólo que nadie sea perseguido ni molestado ni mucho menos el clero de la República cuya misión puede volverse benéfica para los pueblos... como es un elemento tan poderoso para la paz pública que los directores de conciencias no las extra-  
vienen y como no puede negarse el hecho evidente, de que mer-

(32) Payno Manuel.- "LA REFORMA SOCIAL EN MEXICO Y EN ESPAÑA". Editorial. S.E.P. México. 1958. Pág. 1



ced a tales extravíos la guerra actual se ha ensangrentado tanto será el primer cuidado mostrar a los pastores la ninguna oposición que existe entre la constitución y los dogmas del cristianismo, entre las leyes nuevas y las primitivas leyes de la iglesia..." (33)

Al triunfo de la facción liberal encabezada por Benito Juárez - se restablece el orden reimplantándose la Constitución de 1857, siendo el propósito liberal consolidar una Nación con los rasgos sociológicos que le son inherentes pues como señala Antonio Caso al afirmar:

"La democracia plena impone, como necesidad o requisito previo, la unidad racial, el trato humano uniforme; y en México esta unidad no ha existido nunca. Mientras no resolvamos nuestro problema antropológico, racial y espiritual, - mientras no exista una gran diferencia humana de grupo social y de individuos a individuos, la democracia será imperfecta" (34)

Así lo entendieron los seguidores de Juárez al tratar de unificar un estado nuevo donde la unidad y los intereses comunes fueran la característica para lograr el mayor beneficio colectivo incorporando a todos los habitantes a la nación mexicana pues -

(33) Blas Gutiérrez José.- "CODIGO DE LA REFORMA". Editorial Escallada. Tomo 2. México. 1959. Págs. 291, 292 y 293.

(34) Caso Antonio.- "EL PROBLEMA EN MEXICO Y LA IDEOLOGIA NACIONAL". Editorial Cultura. Tomo I. 1924. México. Pág. 15

sólo de esta forma se fortalecería la soberanía de México.

Las circunstancias pondrían a prueba el nacionalismo que los liberales se proponían, ante la inminente amenaza que las tropas extranjeras representaban al querer invadir y restaurar, los -- privilegios que en el pasado gozaban.

En el año de 1864, es cuando Francia impone a Maximiliano de -- Hamaburgo, encontrándose con una enconada resistencia acaudilla da por Benito Juárez y apoyada, por grandes masas de mexicanos que opusieron un frente común, logrando la victoria airosa de la egberanía al desterrar para siempre las ideas intervencionistas - que los extranjeros tenían de México.

A partir de entonces, dice Cué Cánovas:

"La Reforma, la República y la Constitución se integra ron en una unidad indestructible, vigorosa y permanen-- te". (35)

Justo Sierra en palabras inigualables, enmarca las consecuen--- cias de la guerra de Reforma y el resultado que se obtuvo de e- lla:

"En la gran fase postrera de esta brega de más de medio si glo, México había perdido en los campos de batalla, y por las consecuencias de la guerra más de 300 mil almas, pero había adquirido un alma, la unidad nacional, en todas par- tes se había luchado; si se hubiera podido pulverizar la -

(35) Cué Cánovas Agustín.- "HISTORIA MEXICANA". Editorial Trillas. Mé- xico. 1962. Pág. 275.

sangre vertida, todo el ámbito del país, palmo por palmo, habría quedado cubierto por un rocío de sangre la República fué entonces Nación; con excepciones ignoradas, todos asistieron al triunfo, todos comprendieron que habían realizado conquistas que serían eternas en la historia, que la Reforma, la República y la patria resultaban, desde aquél instante la misma cosa y que no había más que una bandera nacional; bajo ella todos volvieron a ser ciudadanos, a ser mexicanos, a ser libres.

Vencedores y vencidos tenían por la fuerza incontrastable de una idea que encerraba todo el porvenir de México, que unificaba en un anhelo común: realizar la ley, realizar el derecho, entronizar la justicia. La Constitución, que había dividido al país como divide una espada, lo unía al fin en un ideal supremo; se vió claro el camino: hacer verdad la constitución en la sociedad cimentando todos los derechos en la organización nacional por medio de la educación, del trabajo es decir, del progreso material e intelectual, y partir de allí para hacer vivir esa Constitución en el orden político, modificándola en todo lo que su forma tenía de incompatible con las necesidades soberanas de libertad y orden. Esto era lento, esta era labor de varias generaciones; las sacudidas revolucionarias, los estremecimientos profundos que marcan el período de extinción de los volcanes no faltarían no podían faltar: El pasado -

no concluye en un siglo, va concluyendo al través de toda la historia. Pero una nueva era comenzaba, el día que el mayor ciudadano que la República ha engendrado sobre la puerta del porvenir:

"Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz." (36)

#### B) LA TENENCIA DE LA TIERRA Y EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.

A consecuencia de las leyes de colonización del 31 de Mayo de 1875 y las posteriores dictadas por el presidente Porfirio Díaz el cual comprende una política agraria a través de dos leyes: la del 15 de Diciembre de 1883 y la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de Marzo de 1894, esta última ley crea el registro público de la propiedad donde se inscribirían los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales, y los expedidos a virtud de arreglos y composiciones que hubiere hecho o ya hiciere en lo futuro la secretaría de fomento. (37)

(36)

(36) Sierra Justo.- "EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 2a. Edición. México. 1957. -- Pág. 358 y 359.

(37) Cfr. "MEXICO LEYES Y DECRETOS". Citado por.- Ob. Cit. Pág. 89

"La inscripción era únicamente de los títulos primordiales; las transmisiones secundarias se hacían en el registro ordinario de la propiedad." (38)

La inscripción otorgaba considerables ventajas considerándose a la propiedad registrada como "...perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión". (39)

El carácter de irrevisable producía los siguientes efectos:

- a) Que ninguna autoridad podía exigir la exhibición de los títulos a que la inscripción se refiere ni menos sujetarlos a revisión;
- b) Que en ningún tiempo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita en el registro;
- c) Que se desechase de plano todo denuncia relativo a una propiedad inscrita, cuya repudiación será revisable por la secretaría de fomento;
- d) Que no puedan alterarse las líneas fijadas como límites al terreno inscrito, mientras no haya sentencia ejecutoria que declare lo contrario.
- e) Que no puedan reclamarse contra la inscripción los que se conformaron con las diligencias de deslinde del terreno inscrito o fueron vencidos en juicio de oposición

(40)

(38) Winstano Luis Orozco.- "LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRENOS BALDIOS". Editorial el Caballito. 3a. Edición. Tomo I. México. - 1975. Pág. 571.

(39) "MEXICO LEYES Y DECRETOS".- Citado por.- Ob. Cit. Pág. 89

(40) Cfr. Winstano Luis Orozco.- Ob. Cit. Pág. 573 y ss.

Al crear las anteriores leyes Porfirio Díaz, quiso otorgar un marco de seguridad jurídica al establecer el registro público de la propiedad pero no contó que la esencia de las leyes harían nulo tal propósito por los efectos contraproducentes que resultaron.

### C) LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS.

Una vez asentado el gobierno de Díaz y visto el problema que representaba la mala distribución humana sobre el territorio, se pensó en propiciar la inmigración de extranjeros "industriosos y emprendedores" a tal efecto se expidió una ley de colonización el 31 de Mayo de 1875 autorizando al ejecutivo a determinar los puntos relativos a la colonización.

"La fracción segunda y quinta del Artículo 1 de esta ley, autorizan la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción IV del propio artículo otorga a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo como premio a su servicio" (41)

La anterior disposición tenía carácter provisional y la ley que le precedió que fué la del 15 de Diciembre de 1883, sigue los puntos esenciales de la misma:

Esta ley en su capítulo 1 estableció como base para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y -

(41) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 133

el avalúo de los terrenos baldíos y en su capítulo 3, facultó - al ejecutivo para que, a su vez, autorizara a compañías particu- lares con objeto de que practicaran en los terrenos baldíos las operaciones a que antes nos hemos referido

"Los terrenos baldíos deberían enajenarse a los colonos que lo solicitaran a bajo precio y pagaderos en largos plazos; pero -- nunca en una extensión de 2,500 hectáreas" (42)

La finalidad de tales leyes fué poblar el territorio, fijar el límite de 2,500 hectáreas y con ello favorecer la pequeña pro- piedad al adquirir una persona el baldío.

En la ley del 26 de Marzo de 1894, divide los terrenos de la Na- ción en las siguientes categorías:

- I Terrenos Baldíos.
- II Demasías.
- III Excedencias.
- IV Terrenos nacionales.

Dicha ley autoriza a los habitantes de la República para denun- ciar los terrenos baldíos, demasías, y excedencias; sin limita- ción de superficie exceptuándose de este derecho a los natura- les de las naciones limítrofes de la República, quienes por nin- gún motivo podían adquirir baldíos en los estados colindantes.

(43)

(42) *Ibidem.* Pág. 134

(43) *Cfr.* Palavicini F. Félix.- "HISTORIA DE LA EVOLUCION CONSTRUCTIVA". E- ditorial Libro Mex. Tomo IV. 1945. Pág. 361 y 362.

Para tener una idea de las consecuencias nefastas de las compañías deslindadoras a fines del siglo XIX, bástenos citar la opinión emitida por Pastor Rouaix:

"Las compañías deslindadoras se presentaron repentinamente, removiendo mohoneras, revisando títulos y apoderándose a nombre suyo o de gobierno de todos aquellos terrenos que no estaban amparados por documentos bastantes, según el criterio de las mismas compañías. Detrás de ellas llegaron los solicitantes de baldíos, -- los compradores de terrenos nacionales, los denunciantes de demasías, quienes después de los trámites legales ante las lejanas e ignoradas Oficinas de México tomaban posesión apoyada, si era necesario, por las fuerzas del gobierno, de todas las tierras que se habían considerado libres, incluyendo en ellas hasta las rancherías cultivadas y poseídas por familias con arraigo inmemorial". (44)

Como el ejemplo anterior, donde evidenciaba la injusticia, se cometieron los más atroces atentados en contra de la propiedad de -- los particulares y de los pueblos; en especial se ensañaban con la gente de escasos recursos económicos y nula preparación, como fueron los campesinos, quienes imposibilitados para defenderse -- vieron cómo eran despojados por las compañías bajo el amparo oficial del General Díaz.

(44) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 135



## D) LA POSESION DE TIERRA POR PARTE DE LOS MEXICANOS

La legislación agraria que se dió en las leyes de Reforma trajo como consecuencia el debilitamiento de la propiedad de los campesinos y en general la pequeña propiedad fortaleciendo el latifundismo y las grandes haciendas.

Silva Herzog, nos ilustra del alcance de estas disposiciones y su repercusión:

"Las leyes de Reforma y la Constitución de 1857 por una parte y por la otra las leyes de colonización y de baldíos influyeron de modo decisivo en la tremenda concentración territorial de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, muchos ejidos, muchas tierras de común reparto y muchas pequeñas propiedades desaparecieron, encontrándose millares de ejidatarios, usufructuarios y pequeños propietarios, sin más camino para ganarse el pan que ofrecerse como peones en los ranchos, en las medianas y grandes haciendas; y como era menor el número de brazos necesarios que el que se ofrecía constantemente, funcionó de modo inevitable la ley de la oferta y de la demanda". (45)

(45) Silva Herzog Jesús.- "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA". Editorial F.C.E. 2a. Edición. México. 1985.

Con lo anterior se demuestra que el destino del campesino ya estaba trazado y el camino que recorrería sería peor aún que el de la colonia, cayendo en la miseria y explotación propias de la esclavitud, así el peón acasillado sufría el peor trato laboral existente en el período del General Díaz. Hay que hacer notar, -- que el desarrollo industrial en esta época, era nulo lo cual le restaba al campesino opciones de trabajo; había solamente 145 fábricas en todo el país, en consecuencia la mayoría absoluta de la población dependía directamente de la tierra. (46)

"La rusticidad en el cultivo, el escaso interés en aumentar la producción, el ausentismo del hacendado, la baja productividad, etc. No habrían permitido la subsistencia de la hacienda si no hubiera sido porque estas deficiencias fueron compensadas por la sobreexplotación de la fuerza del trabajo". (47)

El peón no sufría una esclavitud estrictamente legal pero el hacendado bajo diversas maneras lo ataba a la finca; en algunos casos le hacía préstamos con intereses agiotistas que se convertían en deudas vitalicias de 300, 400 o 500 pesos y que se heredaban a los hijos. Otra forma de explotación lo eran las tiendas de raya que eran un círculo vicioso: el hacendado pagaba con fichas cambiables sólo en las tiendas indicadas y por productos superiores a los del mercado en el precio. Bajo este estado de so-

(46) Cfr. Hamon y et. al. "FUERZAS DE TRABAJO Y ACTIVIDADES ECONOMICAS" Editorial S.E.P. México. 1975. Pág. 16.

(47) Aguilera Gómez Manuel.- "LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO ECONOMICO DE MEXICO". Editorial IMIE. México. 1969. Pág. 84.

metimiento vivía el peón agrícola que formaba el núcleo de población más desprotegido.

Como hemos anotado con anterioridad las grandes extensiones de tierra que poseían los latifundistas impedían que fuese cultivada por un sólo propietario, él sólo se encargaba de las mejores y a las demás, las otorgaba en arrendamiento o en aparcería. Si eran arrendatarios pagaban en dinero y si eran aparceros o medieros, en especie, esta podía revestir las formas de días laborales a beneficio del señor o parte del producto de la cosecha le correspondía al señor dándose casos en que se despojaba a este tipo de trabajadores de todo el producto de su trabajo.

Por último citemos a Molina Enríquez, quien al hablar de la pequeña propiedad nos dice:

"La solución era aumentar la pequeña propiedad de aquellas extensiones que se excedían a través de disposiciones y leyes, tanto respetando los derechos como descargando algunos impuestos a cambio de productividad, puesta al servicio de la economía nacional así como crear instituciones de crédito a fin de que los pequeños propietarios pudieran adquirir mayores extensiones de terreno pagándolas a largos plazos en abonos pequeños".

(48)

## E) LA POSESION DE TIERRA POR LOS EXTRANJEROS

En el régimen porfirista el latifundismo fué la forma de explotación predominante; pero la explotación no fué tan sólo agrícola, sino también humana y el propietario recibía más que los productos de la explotación de la tierra, los productos de la explotación de los peones.

Ya hemos visto que las leyes de Desamortización, Nacionalización y las dictadas por el presidente Porfirio Díaz, favorecieron tan sólo a aquellos que tenían suficientes recursos para denunciar terrenos y posteriormente entrar en componendas con las compañías deslindadoras, esta gente vió en la propiedad raíz una forma de asegurar su capital que databa de la colonia, en el caso de los nacionales y un numeroso grupo de extranjeros atraídos por las leyes de colonización y el mito de la inmensa riqueza de México, los extranjeros, ea seguro, llegaron a México, denunciaron terrenos, se apropiaron de ellos y temerosos de las constantes revueltas armadas, regresaron a su país de origen dejando la administración de sus bienes en manos de un capataz o administrador.

Silva Herzog nos comenta:

"El hacendado de fines del siglo pasado y de principios del XX no era efectivamente un agricultor, no --

era hombre de campo sino señorito de ciudad. Lo único que le importaba era 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 ..." (49)

El mismo autor señala la acumulación que ejercieron las compañías extranjeras en la propiedad raíz:

"Compañía Richardson 222,000 has., en la región meridional del río Yaqui y otra parte en el norte hasta completar 300,000; a la Colorado River Land Co., 325 364 has. en el distrito norte de la Baja California; a The Palomas Land Co.; en Chihuahua 776,938; a L. - Rucker, 35,000; a E.P. Fuller 230,000; a H.G. Barret 105,702; a The Chihuahua Timber Land 125,000... el latifundio Grenne, el cual tenía una extensión de poco más de 260,000 hectáreas" (50).

Este último nos da una muestra clara de la forma en que se constituyó y desarrolló el acaparamiento:

Al inicio del latifundio Grenne contaba con varios fundos adquiridos a través del denunciante, William Cornel Grenne, se adjudicó vastas extensiones de terreno por la suma de 15 mil pesos, en su territorio desplazó a comerciantes mexicanos y acaparó todo el co-

(49) Silva Herzog Jesús.- Ob. Cit. Pág. 25

(50) Idém.

mercio creando: hoteles, cantinas, tiendas de raya, restaurantes, panaderías, etc.

Se funda el municipio de Cananea y se le otorgan 150 manzanas de fundo legal reservándose Grenne 90 de la mejor calidad "cediendo" las restantes; además de imponer como presidente municipal a un esbirro suyo. En 1901 cerca totalmente su propiedad y organiza un cuerpo armado para protección y en 1903 funda su propio -- banco. Para poder entrar a sus propiedades se requeria de pasaporte o permiso especial, en 1906, estalla en Cananea la huelga minera siendo sofocada de manera violenta por Grenne con el respaldo de Díaz y el auxi lio de las fuerzas armadas norteamericanas. (51)

---

(51) Cfr. Cué Cánovas Agustín.- Cb. Cit. Pág. 304 y 305.

## C A P I T U L O   I I I

### LA REVOLUCION

- A) IDEAS PRECONSTITUCIONALES DE 1917
- B) LA CONSTITUCION DE 1917
- C) FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA
- D) LA IDEA MODERNA DEL EJIDO
- E) CONDICIONES PARA LA PROPIEDAD DE LA TIERRA
- F) CODIGOS AGRARIOS EN EL SIGLO XX

## LA REVOLUCION

## A) IDEAS PRECONSTITUCIONALES DE 1917

El pensamiento social de los revolucionarios de 1910, tuvo como principal postulado, la reforma agraria del país.

Los gritos callados de miles de campesinos, exigiendo justicia, hicieron eco en las ideas de Isidoro Olvera, Ponciano Arriaga, los Hermanos Magón, Emiliano Zapata; caudillos que buscaron borrar las desigualdades que laceraban a México.

Los fundamentos sociales del Constituyente de 1917, se remontan y encuentran su fuente en la Reforma; con ideólogos como Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez e Isidoro Olvera.

PONCIANO ARRIAGA: Destaca entre los constituyentes de 1856 por su avanzado pensamiento social, Arriaga advertía el desigual sistema económico al decir -- que no era posible constituir un gobierno popular, si millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos.

Arriaga en su voto particular sobre el derecho de propiedad, regulado en el proyecto de Constitución de 1856, precisaba que: "Pocos -



individuos están en posesión de inmensas e in cultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo nu meroso, crecida mayoría de ciudadanos que se encuentra en la más horrenda pobreza, sin pro piedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano- y mucho menos venturoso, por más que 100 cons tituciones y millones de leyes proclamen dere chos abstractos teorías bellísimas, pero im- practicables en consecuencia del absurdo eco- nómico de la sociedad" (52)

Entre los puntos esenciales referentes a la - cuestión agraria, presentados por Arriaga, se advierte que contienen lo esencial de la Re- forma Agraria: límite de propiedad, fracciona miento de latifundios, dotación de tierra al núcleo rural de población; pero no en propie- dad absoluta, sino a censo; González Roa con- sidera que estos principios fueron adoptados- por el constituyente de 1917. (53)

---

(52) Zebada J. Ricardo.- "PONCIANO ARRIAGA". Editorial Nuestro Tiempo. 2da. Edición. México. 1965. Pág. 38

(53) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 175

IGNACIO RAMIREZ: Participante del congreso constituyente de -- 1857, defensor del campesinado. En sus discursos destaca la condición humilde en la que se encontraban: "El jornalero es un hombre que se encuentra esclavo del capital, que, no necesitando sino sus breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos. Antes el siervo, era el árbol que se cultivaba para -- que produjera abundantes frutos, hoy, el trabajador es la caña que se exprime y se abandona. Sabios economistas de la comisión; en vano proclamaréis la soberanía del pueblo, mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital, y le pongáis, en cambio, una ridícula corona sobre su frente'.

La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones... formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organiza---

da (54)

ISIDORO OLVERA: Consideraba como causa principal del retroceso agrario, al latifundismo y plantea de la siguiente forma, la situación del campesino - al manifestar: "la historia de la pobreza, es la historia de cómo muchos hombres perdieron la propiedad de la tierra, que debe pertenecer a todos los hombres como bien patrimonial reconocido universalmente desde la creación. La codicia, la mala fé y el dolo inventaron - para legitimar la usurpación, la miseria, la postración, la desnidez obligaron al infortunado a pedir a los que nada habían sufrido, socorro y ayuda, y las miradas avarientas de éstos, se fijaron en los campos de los miserables, que entregaban sus tierras a cambio de alimento, vestido y abrigo. Así fué como la propiedad no solo tuvo su origen en la violencia sino también en la inhumanidad. Pero hubo otras causas, aún peores; la usura, la perfidia, el frío cálculo, la maldad que despojó a muchos en beneficio y provecho de

---

(54) Zarco Francisco.- "HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE". Editorial El Colegio de México. México. 1956. Pág. 457

los ventajosos, contrariando la ley natural, - de que no hay propiedad legítima de terreno - si este es mayor del que pueda cultivar personalmente una familia; porque la tierra en cambio debe permanecer inalienable, vinculada para preservarla de la pobreza". (55)

Para Arriaga, Olvera e Ignacio Ramírez, la situación del jornalero agrícola e industrial, era miserable; la patria se hallaba vulnerada por la ambición desmedida del poderoso, siendo necesaria una reforma profunda que equilibrara las clases económicas. El inicio del movimiento armado de 1910, estuvo precedido de -- proclamas agraristas tanto del norte como del sur del país, el anhelo político de "SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION", fué seguido por unos cuantos, sin embargo él lema "TIERRA Y LIBERTAD" despertó del sueño de la opresión a miles de campesinos que una vez más ofrendaban su vida a cambio de la justicia social tan anhelada.

Los postulados Flores-Magonistas, plasmados en su manifiesto liberal y publicados en Sn Louis Missouri en 1906, destacan la realidad nacional e invitan al pueblo a rebelarse contra el régimen de Porfirio Díaz.

Entre los puntos referentes a la cuestión agraria exigían la -- restitución de ejidos y la distribución de tierras ociosas en--

(55) Zebadas J. Ricardo.- Ob. Cit. Pág. 97 y 98

tre los campesinos. (56)

Asimismo proponían la confiscación de los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura de Díaz, restituyéndolas a los Yaquis, Mayas y otras tribus o individuos que fueron despojados. (57)

El movimiento del partido liberal mexicano, se levanta en armas el 25 de junio de 1908 siendo sofocado rápidamente por el ejército del General Díaz.

En ese mismo año Francisco I Madero, publica un libro el cual - intitula "LA SUCESION PRESIDENCIAL", a través de él, busca allegarse simpatizantes para su causa política proponiendo un partido El Nacional Democrático, cuya convicción se sustentaba en el principio de "Sufragio Efectivo, No Reelección".

El problema agrario, también fué abordado en su articulado; en su parte relativa expone:

ARTICULO 3o.-"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus tierras por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de las tierras de que se les despojó de un modo tan arbitrario; se declaran

(56) Cfr. Silva Herzog Jesús.- Ob. Cit. Pág. 68

(57) Cfr. Araiza Luis.- "RICARDO FLORES MAGON EN LA HISTORIA". Editorial Casa del Obrero Mundial. México. 1976. Pág. 59

sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de modo tan inmo--  
 ral o tan arbitrario, o a sus herederos que las res--  
 tituyan a sus primitivos propietarios a quienes paga--  
 rán también indemnizaciones por los perjuicios sufr--  
 dos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasa--  
 do a terceras personas antes de la promulgación de --  
 este plan, los antiguos propietarios recibirán indem--  
 nización de aquellos en cuyo beneficio se originó el  
 despojo" (58)

Es seguro que este artículo, influyó decisivamente en el ánimo --  
 del campesinado quien sumó facciones tan importantes como el e--  
 jército zapatista formado en su totalidad por campesinos que ve--  
 ían en el manifiesto, una respuesta a sus necesidades vitales.  
 El triunfo del movimiento armado fué de relativa facilidad; en --  
 su mayor grado se debió a los levantamientos que le antecedieron  
 y crearon en las masas sociales el deseo del cambio; labores ab--  
 negadas de los periodistas marcadas por el desinterés y patrio--  
 tismo como fué la de Filomeno Mata y su "Diario del Hogar", cuya  
 edición de unos ejemplares le costaba años de prisión y torturas;  
 a los miembros del grupo reaccionario "Círculo Liberal" quienes  
 por ser opositores fueron sancionados de la misma manera: pri--  
 sión, torturas y expatriación voluntaria, pues sobre ellos se --  
cernía la pena de muerte, aún así alejados del suelo Patrio, pu--  
 (58) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 209, 210

blican "Regeneración", motivo por el cual fueron encarcelados - en Estados Unidos, sus editores; Juan Sarabia publica "El Hijo del Ahuizote", también de oposición, dando por resultado su encarcelamiento y siendo liberado hasta el triunfo de la Revolución.

Todos ellos germinaron la semilla revolucionaria transformadora del cambio social, agitando a obreros y campesinos, atacando -- con las armas al régimen imperante caduco y represor. (59)

Madero ya como Presidente, cometió el error histórico de pactar con el grupo político del dictador incorporando elementos a su gabinete y dejando a un lado las exigencias de sus huéspedes revolucionarias al retractarse de las promesas del plan de San Luis así lo manifiesta en una entrevista el 27 de Junio de 1912:

"Con tanta insistencia ha repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted acertadamente dirige (se refiere al imparcial), que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierra al proletariado y se ofreció la división de latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de la clase menesterosa, 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 progra

(59) Cfr. Silva Herzog Jesús.- Ob. Cit. Pág. 70 y s.s.

mas de gobierno que publiqué en las convenciones de 1910 y 1911, y alguno de ellos en que expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme 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... una cosa es crear la pequeña propiedad y otra es repartir las grandes propiedades -- lo cual nunca he pensado ni he ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas!(60)

La respuesta a lo anterior, se deja escuchar por parte del caudillo del Sur Emiliano Zapata, quien retira su apoyo a Madero y expresa el sentir campesino de manera autónoma y en franca rebeldía hacia el Presidente, desconociéndolo como tal, toda vez que no cumplió con los postulados de su plan Revolucionario y -- expide el Plan de Ayala, plasmando el descontento de los hombres del campo, diciendo en su parte relativa lo siguiente:

"6. Como parte adicional del plan que invocamos, -- hacemos constar, que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspon-



dientes de esas propiedades, de las cuales han despojado por mala fe de nuestros opresores manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

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

8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras

partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas -- que sucumban en la lucha por este Plan.»(61)

Este documento es la bandera bajo cuyos principios el pueblo explotado, la clase miserable abriga su esperanza y refleja las aspiraciones que no llegaron con el triunfo de la Revolución y fué el único contingente social que continuó luchando aún después de concluida la misma, convirtiendo al Plan de Ayala en -- símbolo de la justicia social, su lema "TIERRA Y LIBERTAD".

Indudablemente que la más brillante aportación de la Revolución la realiza el abogado Luis Cabrera, quien resume todas las aspiraciones del trabajador rural en su obra y discursos. Su mérito consiste --a nuestro juicio-- en redactar todas las proclamas de reforma social entre ellas la de repartir tierras por necesidad, restituyéndolas por derecho a quienes se les habían despojado; -- es seguro que Cabrera, se inspiró en los pronunciamientos agrarios anteriores.

Luis Cabrera, previamente a la expedición de la Ley del 6 de Enero de 1915, ante el Congreso, realiza una exposición de la situación agraria nacional y, finalmente, pidió que se aprobara -- un proyecto de ley en donde se proponía la reconstitución y dotación de los ejidos para los pueblos

La ley del 6 de Enero de 1915 en su exposición de motivos, hace

(61) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 82

notar que:

"Una de las causas que provocaron ese descontento del pueblo que se dedicaba a la agricultura, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por los gobiernos coloniales, y como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la ley de 25 de Junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos" (62).

Esta ley aún cuando adoleció de defectos, se apegaba a la realidad y circunstancias propias de la época en que se dictó y cumplió con la misión histórica de resolver en parte, el problema que constituía la concentración de la tierra estableciendo además el fundamento del Nuevo Derecho Agrario Mexicano.

A la promulgación de la Constitución de 1917, y en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de ley Constitucional.

Esta Ley y el Artículo 27 Constitucional, dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fué perfeccionando en congruencia con los problemas reales, hasta configurar instituciones más sólidas dentro del Derecho Agrario Mexicano.

(62) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 270

## B) LA CONSTITUCION DE 1917

Tres fueron los artículos que más acalorados debates suscitaron originando las principales innovaciones a la Carta Fundamental: El 27, 123 y el 130 Constitucionales.

Por razones obvias, sólo nos remitiremos a realizar un somero - análisis del Artículo 27 Constitucional en los puntos relativos a la distribución de la tierra.

En materia agraria, la Constitución Política de los Estados Uni dos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, plasma en el Artículo - 27, el anhelo de los campesinos que lucharon y dieron su vida -- por la tierra.

Los aspectos sobresalientes del citado artículo, son los que a continuación mencionamos:

- 1.- El principio fundamental de que la propiedad de las -- tierras, bosques y aguas comprendidas dentro del terri torio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el - dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
- 2.- El derecho permanente que tiene el estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el in terés público.
- 3.- El derecho de los pueblos, rancherías y comunidades --

que carezcan de tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, - las obtengan mediante restituciones, dotaciones, ampliaciones creándose así el derecho de propiedad con significado social.

4. Fraccionamiento del latifundio y garantía de la auténtica pequeña propiedad cuya extensión ha variado en las diversas épocas, tomándose en cuenta calidad, cantidad y destino de las tierras.
5. Declara el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre los minerales del subsuelo (petróleo, carbón, metales, etc), y las aguas disponiendo que sólo - podrá otorgarse concesiones para su explotación.
6. Establece que las expropiaciones se llevarían a cabo - mediante indemnización. (63)

De la revisión de las constituciones modernas encontramos que - la Constitución Mexicana de 1916-1917, en su artículo 27, es la que por primera vez recoge y consagra el nuevo concepto de propiedad, reconociéndole el carácter de Función Social.

Dicha ley suprema, además, aporta una importante modificación - a su contenido, reduciendo la propiedad privada a un derecho de - rivado de la Nación; y establece que ella puede ser sometida a - todas las modalidades o restricciones que impone el interés pú-

---

(63) Cfr. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Editorial. Editores Mexicanos Unidos. Edición Unica. México. 1987. Pág. 22 y s.s.

blico y que no existe, desde ese momento, sino en función de este último.

Al respecto Katzarov señala que:

"Esta expresión legislativa inaugura una nueva era para el contenido de la propiedad privada... no busca la supresión o la negación de la propiedad privada, sino a su degradación, la propiedad privada sufre una "capitula deminutio", ella es siempre subsidiaria, siempre - derivada" (64).

Por consiguiente, como la propiedad se encuentra dotada de funciones sociales, en el ejercicio de cualquier actividad económica, intervendrán por supuesto, los particulares como detentadores de la propiedad derivada, pero con una función social que - cumplir, ya que ésta es inherente a aquélla, y como se prevé - la intervención del estado, cuando el bien común así lo exija, éste accionará imponiendo modalidades y limitaciones a la propiedad privada, con el objeto de garantizar la distribución equitativa de la riqueza, y el mejoramiento de las condiciones - de vida de las mayorías nacionales.

### C) FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

El concepto tradicional de propiedad que aportaron los romanistas (64) Katzarov Konstantin.- "TEORIA DE LA NACIONALIZACION". Editorial Imprenta de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Derecho Comparado. México. 1963. Pág. 58

tas era una concepción individualista que sufrió serios ataques al evolucionar el tiempo, ahora en nuestros días es considerado anacrónico.

En la teoría del Derecho, las concepciones sobre la propiedad son abundantes y encontramos principalmente, dos tendencias muy definidas: La concepción individualista por un lado y por otro los que consideran a la propiedad como una función social.

Respecto a México, sólo nos limitaremos a mencionar lo que el Derecho Civil entiende por propiedad. El Código Civil actual no da una definición de propiedad concretamente, pero de la conjugación de diversos artículos, podemos extraer las características:

Artículo 830.-"El propietario de una cosa puede gozar y -- disponer de ella con las limitaciones y modalidades que ri gen las leyes."(65)

Otros preceptos del Código Civil, nos dan la idea de lo que es el Derecho de Propiedad:

Artículo 831.-"La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública - y mediante indemnización."(66)

Artículo 886.-"La propiedad de los bienes da derecho a to do lo que ellos producen o se les une o incorpora natural

o artificialmente. Este derecho se llama Accesión"(67)

(65) "CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL".- Editorial Porrúa, S.A. 7a. Edición. 1982. Pág. 325.

(66) Ibidém. Pág. 326.

(67) Ibidém. Pág. 340

Por su parte, Ernesto Gutiérrez y González comenta que:

"Hoy día, el Derecho de Propiedad no se puede determinar teniendo en cuenta sólo las facultades del propietario sino por el contrario, se deben considerar básicamente las limitaciones y modalidades que la ley impone para ese derecho". (68)

Partiendo del Artículo 27 Constitucional, el cual consagra los principios fundamentales respecto de la tenencia de la tierra, crea tres tipos de propiedad:

Pequeña Propiedad;

Propiedad Comunal;

Propiedad Ejidal.

Pequeña Propiedad.- Nuestra Constitución considera como pequeña propiedad las tierras con las siguientes características:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola, la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

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 terreno avido.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de tem-

(68) Gutiérrez y González Ernesto.- "DERECHO DE LAS OBLIGACIONES". Editorial Cajica. 8a. Edición. México. 1984. Pág. 153



poral o de agostadero susceptibles de cultivo, de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo, cuando se destinaen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

**Agrega:**

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, -- aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley. (69).

Mendieta y Núñez, al comentar el trato jurídico del Artículo 27 Constitucional referente a la pequeña propiedad critica el por-

(69) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Párrafo 2, 3, 4, 5 y 6.- Ob. Cit. Pág. 22 a 29

qué se considera pequeña propiedad a una extensión de 300 hectáreas cuando está sembrada por cultivos valiosos y cuando una extensión de 100 hectáreas de tierra de riego no se considera como pequeña propiedad por el fin a que se destina. (70)

Propiedad Comunal.- La trata el Artículo 267 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, correlativo del Artículo 27 Constitucional, fracción VIII; determinando:

"Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les corresponden y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que los requisitos establecidos en el Artículo 200 de esta ley, sea, además originario o vecino de ella con residencia mínima de 5 años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias" (71)

Rodolfo Stavenhagen, al cuestionar lo anterior, comenta que:

"No existe una clara legislación con respecto a las comunidades agrarias. En la mayoría de los casos --  
 \_\_\_\_\_ los comuneros usufructúan en lo individual una par-

(70) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 147

(71) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Arts. 267. Ob. Cit. Pág. 105

te de la tierra de labor de la comunidad y la conside-  
ran de hecho como una propiedad privada... de acuerdo  
con la legislación, los bosques y pastos de las comu-  
nidades deben ser utilizados exclusivamente para dis-  
frute colectivo, sin ninguna parcelación. Más aquí --  
también la apropiación privada ha hecho su aparición  
en algunas comunidades, con frecuencia apoyada por --  
fuertes intereses madereros y políticos, que de hecho  
explotan los bosques comunales en provecho propio sin  
beneficio alguno para la comunidad..." (72)

#### D) LA IDEA MODERNA DEL EJIDO

El ejido es una de las tres formas de tenencia de la propiedad -  
de la tierra en México. Se encuentra protegido jurídicamente en  
el Artículo 27 Constitucional y en diversos artículos de la Ley  
Federal de la Reforma Agraria.

Constitucionalmente el ejido carece de conceptualización, por su  
parte la Ley Federal de la Reforma Agraria, tampoco lo determina  
claramente y sólo de los artículos relacionados con el ejido po-  
demos extraer las características principales.

La palabra Ejido es utilizada por la Ley para designar entre o-

(72) Stavenhagen Rodolfo.- "ASPECTOS SOCIALES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA  
EN MEXICO EN NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTACION". Editorial Nuestro Tiempo.  
3a. Edición. México. 1960. Pág. 204

tras cosas, el conjunto de bienes territoriales que recibe, a través del reparto agrario, un núcleo de población.

El Artículo 27 Constitucional Fracción VIII y X inciso e y b, da a la palabra ejido su añeja acepción colonial, por su parte la Ley Federal de la Reforma Agraria, en sus libros 2o. y 3o., habla del Ejido y la organización económica del Ejido así como en otras disposiciones, utiliza la palabra ejido para denominar al núcleo de población ejidal o sea a la persona moral y en forma excepcional la ley menciona la palabra ejido para nombrar a las tierras que le pertenecen: véanse los Artículos 79, 101, 104 --- fracción IV, 110, 119, 120, 131, 135, 241, 245 y 311. (73)

"El primer rasgo más utilizado por la ley, es el de la personalidad moral del ejido, no cabe duda que el ejido es ante todo una persona moral integrada por personas físicas -los ejidatarios, que tienen voluntad propia y activa por medio de sus autoridades internas.

En segundo lugar el ejido es una persona moral que tiene patrimonio rústico; no todas las personas morales tienen patrimonio rústico, hay algunas que ni siquiera gozan de capacidad jurídica, según el Artículo 27 Constitucional para poseer y administrar bienes rústicos.

Por último a diferencia de otros patrimonios el perteneciente a los ejidos está sujeto a un régimen protector

---

(73) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Editorial Editores Mexicanos Unidos. México. 1987. Pág. 136

especial que tiende a conservarlo íntegro en poder de la clase campesina y a impedir la reconstitución del latifundismo, el patrimonio rústico se entrega gratuitamente a los ejidos a través de las acciones y procedimientos del reparto agrario y esta entrega tiene carácter constitutivo desde el momento en que hacen los ejidos a la vida jurídica sólo y cuando se les da oficialmente su patrimonio rústico."(74)

La institución ejidal tiene un trato especial en la Constitución y en la Ley Federal de la Reforma Agraria; la base de su creación vista desde el ángulo jurídico, social, económico o político tiende a crear una forma ideal de solución a muchos problemas -- del campo, máxime aún que el ejido es hijo de las aspiraciones revolucionarias de 1910.

No dudamos que los constituyentes de 1917 quisieron cerrar todas las puertas a especuladores e intermediarios del fruto de la tierra para que el campesino disfrutara directamente del producto -- por él trabajado pero se han creado organismos, con bandera oficial que significan un retroceso a antiguas formas de explotación, pero ahora no con carácter privado sino público como son: Corett, Conaeupo, Banrural, etc., que quizá apoyen al campesino para justificar su creación, pero también buscan el beneficio -- personal.

(74) Hinojosa Ortiz José.- "EL EJIDO EN MEXICO". Editorial CEHAH. México. 1983. Pág. 16 y 17

El desaliento del campesino es patente y se manifiesta al dejar su tierra, su pueblo y emigrar a las grandes ciudades en busca - de sustento sumándose al ejército de desempleados o esclavos del capital, encontrando un ilusorio paraíso o un falso progreso.

#### E) CONDICIONES PARA LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

El párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional consigna:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". (75)

El párrafo anterior menciona el concepto de interés público, el cual se fundamenta en la teoría de la función social de la propiedad misma en la que el interés individual, no puede ni debe - prevalecer sobre el interés social, en efecto, el propio Estado, hace mención del predominio de la función social de la propiedad, aún cuando ésta sea privada puesto que declara que:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropia-

(75) "Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos".- Ob. Cit. Pág.22

ción para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación". (76)

Precepto que afirma la jerarquía de valores racionales en el -- cual el interés privado o particular debe supeditarse al interés social o nacional.

Es necesario dejar establecido que el concepto de modalidad se -- refiere a las restricciones que el estado impone al uso o disfrute de la propiedad; a efecto de dar cabidá a la doctrina de la -- función social.

Al comentario sobre las restricciones de la propiedad que hace -- Mendieta y Núñez, se refiere a ellas de la siguiente manera:

"... son aquéllas que "dicta" el interés público, es de -- cir, en el presente y en el futuro y como el interés pú -- blico no es algo definido e inmutable sino que varía en -- razón del tiempo, del lugar, de las circunstancias, re -- sultaría absurdo limitar de antemano ese interés, enume -- rando las modalidades" (77)

Los elementos de la propiedad --tal como lo conciben los autores -- alemanes-- tiene un doble carácter o contenido:

- 1.- Un contenido positivo, representado por la concepción -- romanista de los atributos de la propiedad, "Jus Uten -- di", "Jus Fruendi et Jus Abutendi".

(76) Idem.- Pág. 22

(77) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". E -- ditorial Porrúa. 3a. Edición. México. 1956. Pág. 62

- 2.- Un contenido negativo, representado por todas las restricciones de derecho público y privado que se impone a la propiedad.

De acuerdo a lo anterior, las limitaciones establecidas en la ley, serán diferentes para cada concepto de propiedad, ya sea privada, comunal o ejidal.

Veamos: El derecho de un propietario sobre una finca rústica, no es el mismo derecho que el que recibe determinada parcela, es decir, el ejidatario.

Ambos son propietarios pero el contenido de los dos derechos es diferente, puesto que las limitaciones que se les imponga a unos y a otros, serán diversas, por ejemplo: el propietario de una finca rústica podrá enajenar en cualquier momento su propiedad, en tanto que el propietario ejidatario le está prohibido enajenarla.

Una convivencia humana más justa, hizo que el Estado impusiera serias limitaciones o restricciones a la propiedad en sus características clásicas, "Jus fruendi, Utendi et Abutendi", no considerándola sagrada ni absoluta, sino condicionándola a las necesidades o utilidades públicas, recurriendo a limitaciones o modalidades para satisfacer una utilidad pública en pro de la sociedad.

Por último, el párrafo tercero Constitucional, presenta el problema de poder determinar si la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada es exclusiva del gobierno federal o del



Congreso de la Unión. El Congreso Constituyente de Querétaro, utilizó la palabra Nación como sinónimo de Estado, consecuentemente corresponde a éste imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Este párrafo reafirma el espíritu de la misma Constitución, la cual en el Artículo 135 claramente precisa que sólo el Congreso de la Unión podrá adicionar o reformar la Constitución. (78)

#### F) CODIGOS AGRARIOS DEL SIGLO XX

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos fué expedido el 22 de Marzo de 1934.

Las disposiciones más importantes -según Mendieta y Núñez- son - las que a continuación mencionamos:

Capacidad de los Núcleos de población: La innovación trascendental consistió en que sólo para que un poblado pudiera -- exigir tierras ejidales su petición debería ser anterior a la Constitución del núcleo social.

El defecto de que adoleció, fue el no precisar un tiempo de terminado de anterioridad (se refiere a la constitución del pueblo), lo cual era aprovechado por vivales para formar un pueblo y a los pocos días tramitar la dotación de ejidos".

(79)

(78) Cfr. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Ob. Cit. Pág. 135.

(79) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO". Ob. Cit. Pág. 246

La Parcela Ejidal.-"El artículo 49 estableció el ejido de los -- pueblos al ordenar que además de las tierras de labor se dotase a estos con terrenos de a gostadero, de monte o de pasto, para uso comunal." (80)

La Pequeña Propiedad.-"Fue criticado ampliamente el trato jurídico que se le dió en dicho código Agrario a la pequeña propiedad."(81)

"El Artículo 27 Constitucional, ordena el respeto a la pequeña - propiedad que, aunque no la define, se entiende que si la ley reglamentaria crea una definición de pequeña propiedad, ésta se debe respetar consecuentemente en el Artículo 34 del Código mencionado se considera como pequeña propiedad la superficie de 150 -- hectáreas de tierras de riego y 500 en tierras de temporal agregando que estas extensiones, se podrán reducir cuando dentro del radio de 7 kilómetros no hubiere tierras suficientes para dotar a un núcleo de población."(82)

Esto último representa un ataque a lo ordenado en el Artículo 27 pues se coarta la seguridad de la pequeña propiedad, la cual estaría ante la incertidumbre de que se constituyera un poblado -- cercano a ésta.

Procedimientos.-"En esta materia simplifica la tramitación de --

(80) Ibídem. Pág. 247

(81) Ibídem. Pág. 248

(82) Idem.

las pruebas pudiendo presentarlas en primera y segunda instan--  
cias, las pruebas que se estimen convenientes, hasta antes de la  
resolución." (83)

"En la ampliación de ejidos, suprime la disposición anticonstitu-  
cional de la ley de dotación y restitución de tierras y aguas di-  
ciendo que dicha ampliación, sólo era procedente 10 años después  
de la dotación." (84)

Creación de Nuevos Centros de Población Agraria.-"El Artículo 27  
Constitucional, otorga facultades al estado para crear  
nuevos centros de población agrícola con el objeto de-  
acomodar a la población campesina excedente. Por su --  
parte el Código comentado vincula el procedimiento do-  
tatorio con los procedimientos ejidales.  
También se les reconoce a los peones acasillados dere-  
cho a formar nuevos centros de población agrícola." --  
(85)

El Régimen de Propiedad Ejidal.- "Considera separadamente la pro-  
piedad ejidal de los montes y en general de las tie---  
rras de uso común y las de labor que se reparten indi-  
vidualmente entre los campesinos beneficiados con la  
dotación o restitución. Las tierras de una y otra cate-  
goría son imprescriptibles, inalienables e inembargo--

(83) Ibidem. Pág. 250

(84) Idém.

(85) Idém.

bles.

En cuanto a las tierras de reparto individual, su usufructo es condicionado a las hipótesis que el mismo Código señala, entre ellas a la falta de cultivo durante dos años consecutivos."(86)

CODIGO AGRARIO DE 1940.- El Primero de Marzo de 1937, Lázaro Cárdenas reforma el Código Agrario de 1934, mediante un Decreto, en los considerandos del mismo se deduce que la principal preocupación era proteger la industria ganadera, del atraso que estaba significando. Pretende evitar enfrentamientos entre explotación agraria y explotación ganadera, mediante una coordinación entre las leyes agrarias y la conservación y fomento a la ganadería. El Artículo 52 Bis, declara inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería enumerando las condiciones a que deberían sujetarse. (87)

Este decreto pasó a formar parte del Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940, en el cual se amplía y reglamenta la propiedad ganadera.

Otra inovación consiste en separar la parte sustantiva de la adjetiva quedando el Código dividido en tres partes fundamentales.

1º Autoridades Agrarias y sus Atribuciones.

---

(86) *Ibidem*. Pág. 251 y 252

(87) *Ibidem*.- Pág. 255, 256 y 257

## CAPITULO IV

- A) EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES.
- B) ASENTAMIENTOS IRREGULARES.
- C) REGULARIZACION DE TERRENOS POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA "ZONAS URBANAS"
- D) CAMBIO DEL REGIMEN EJIDAL POR PROPIEDAD PRIVADA.

## 2º Derechos Agrarios

## 3º Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.(88)

Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.- Fué expedido el 30 de Diciembre de 1942, por Manuel Avila Camacho.

El libro primero hace una distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales, incluyendo además las atribuciones de cada uno de los órganos citados. En congruencia con la representación democrática, en dicho Código, se prohíbe la reelección de los Comisariados Ejidales .

En el capítulo de disposiciones generales, del libro segundo, establece los diversos tipos de ejidos (Artículos 76, 81, 82 y 206), creando los de tipo comercial e industrial así como el turístico, el pesquero y el mixto, aún cuando los preceptos del Código no los consagran expresamente.

En materia de procedimientos se amplía el plazo de pruebas y alega los de la primera instancia, para la segunda instancia, en cuanto a las notificaciones son utilizadas para las dos instancias. (89)

---

(88) *Ibidem.*- Pág. 258

(89) Cfr. Chávez Padrón Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa. México. 1964. Pág. 257, 258 y 259.

## A) EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES

El Estado debe cubrir las necesidades apremiantes de la población, así como mantener un justo equilibrio económico-social; de acuerdo a la anterior premisa, sería irracional que el Estado dejara insatisfechas las necesidades grupales cuando algún particular no quisiera entregar los bienes que son precisos para cumplir aquellos fines.

El concepto actual de propiedad que acoge nuestra legislación otorgándole una función social, sigue un orden racional de valores en el cual el beneficio individual debe someterse y sujetarse al interés de la comunidad, al interés nacional.

Consecuentemente, el Estado unas veces procura allegarse los recursos necesarios utilizando medios de Derecho Privado o de Derecho Público.

"Como medios de Derecho Público los autores señalan los siguientes: La Expropiación, La Requisición y La Confiscación, como los medios de adquirir la propiedad por parte del Estado, aparte de los impuestos o las instituciones por medio de las cuales el Estado puede restringir los atributos de la propiedad privada. Algunos agregan también el Decomiso, La Reversión, La Adjudicación, El descubrimiento y El Suministro, las modalidades o limitaciones a la propiedad privada y las Servidumbres Adminis

trativas."(86)

El concepto de Expropiación, reviste diversas características y alcances entre los tratadistas nacionales, veamos algunas definiciones para la mejor comprensión del tema:

Según el Autor Rafael de Pina:

"Expropiación es la limitación del Derecho de Propiedad en virtud del cual el dueño de un bien, mueble o inmueble, queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público."(87)

El Maestro Gabino Fraga considera que:

"Expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública mediante ciertos requisitos, de los cuales los principales es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad."(88)

Por su parte Lucio Mendieta y Núñez dice:

"La Expropiación es un acto de la administración pública derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o

---

(86) Serra Rojas Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. 8a. Edición. Tomo II. México. 1977. Pág. 133

(87) Pina Rafael de.- "DICCIONARIO DE DERECHO". Editorial Porrúa. 4a. Edición. México. 1974. Pág. 33

(88) Fraga Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. 13a. Edición. México. 1968. Pág. 391.



de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social. "(89)

La definición de Ernesto Gutiérrez y González, nos parece - la más clara:

"Expropiación es el acto unilateral de la autoridad administrativa, por medio de la cual se priva a un particular de un bien mediante el pago de una retribución, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo por ese medio puede ser satisfecha."(90)

Los elementos más importantes que observamos son:

- 1) Es un acto de autoridad;
- 2) Es discrecional e imperativo
- 3) La indemnización; y,
- 4) La causa de utilidad pública.

Jurídicamente, la Expropiación no es desposeer a un propietario, sino que encontramos una transferencia de bienes. En efecto, si el propietario recibe una total retribución o indemnización pecuniaria, está cambiando el bien objeto de la expropiación, por otro bien denominado dinero, es decir, conserva su propiedad, su patrimonio aunque en diferente objeto.

La Constitución de 1917 regula el principio general de la Expropiación en su Artículo 27, párrafo 2o., en el siguiente tenor:

(89) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". Ob. Cit. Pág. 46.

(90) Gutiérrez y González Ernesto.- Ob. Cit. Pág. 246

"La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (91)

El mismo Artículo 27, Fracción XI, segunda parte de nuestra Constitución, estatuye los principios procesales en materia de expropiación y así ordena:

"Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. (92)

(91) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Ob. Cit. Pág. 22.

(92) Ibídem. Pág. 28

Finalmente esta disposición constitucional, fué reglamentada por la Ley Federal en Materia de Expropiaciones, publicada en el Diario Oficial el 25 de Noviembre de 1936.

Por su parte, la Ley Federal de la Reforma Agraria expedida el 22 de Marzo de 1971, trata el ámbito de la expropiación de bienes ejidales y comunales en el libro primero, título 2do. capítulo octavo, regulando dicha figura jurídica en los artículos del 112 al 127, la parte adjetiva del Derecho de Expropiación a que se alude, se contiene en el libro quinto, título 2do. Capítulo Tercero, Artículos del 344 al 349 el cual norma el procedimiento a que ha de sujetarse la expropiación de bienes ejidales.

En un análisis de la parte sustantiva de la materia de estudio, se tiene que el Artículo 112 establece que a "los bienes ejidales y los comunales, sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o comunidad, en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará en bienes de propiedad particular"(93)

Lucio Mendieta y Núñez nos dice:

"El precepto tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas -

(93) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Ob. Cit. Pág. 43

cuyos negocios no justifiquen la expropiación! (94)

El mismo artículo nos señala que son causa de utilidad pública, las siguientes:

- I. "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II La apertura, ampliación o alineamiento de calles, -- construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferro carriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.
- III El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del estado para la producción;
- IV Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la ley de vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica.
- V La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.
- VI La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

---

(94) Lucio Mendieta y Núñez.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Ob. Cit Pág. 379.

- VII La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VIII La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares - que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos-Hidráulicos.
- IX Las demás previstas por las leyes especiales". (95)

El mismo autor comenta:

"La fracción V, es igual a la del Artículo relativo - del Código Agrario de 1942, considera el caso con in dudable estrechez de miras y una redacción vaga, pues por colectividad ¿Qué se entiende?; ¿La del núcleo de población ejidal?; ¿La del núcleo de población al que se dota?; ¿La nación toda?; habría sido mejor decir - con claridad "Que signifiquen un beneficio indudable - para el núcleo de población para la región o para los intereses nacionales" (96)

El Artículo 113, establece que:

"En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma -  
 (95) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Ob. Cit. Pág. 44

(96) Lucio Mendieta y Núñez.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Ob. - cit. Pág. 94

Agraria". (97)

El Artículo 114, estatuye:

"La expropiación podrá recaer, tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por otro concepto". (98)

Cabe hacer mención del Artículo citado que la expropiación puede recaer sobre aquellos bienes que haya adquirido siempre y cuando guarde los lineamientos del Artículo 112 de la Ley en comentario.

Artículo 115:

"Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles". (99)

El mencionado artículo nos señala en las siguientes fracciones el uso y disfrute de dichas aguas:

- I Para usos domésticos y servicios públicos.
- II Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación.
- III Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

---

(97) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Ob. Cit. Pág. 94

(98) Idém.

(99) Idém.

Por lo que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de -- propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la producción de las tierras del ejido, -- se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras". (100)

El Artículo 116 de la propia Ley estipula:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se -- refieren las fracciones I, II, III y IV del Artículo 113 de esta ley, sólo procederán a favor de los go -- biernos federal, local o municipal, o de los orga -- nismos públicos descentralizados del gobierno fede -- ral, los que ocuparán los predios expropiados me -- diante el pago o depósito del importe de la indem -- nización correspondiente."(101)

Artículo 117:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se re -- fiere la fracción VI del Artículo 112 se harán in -- distintamente en favor de la Secretaría de Desarro

---

(100) Ibidem. Pág. 45

(101) Ibidem. Pág. 46

llo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento, con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este Artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con



las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacer -- los requisitos que para fraccionar terrenos -- señalan las leyes y reglamentos locales aplicables"

(102)

Artículo 118:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento y fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del Artículo 112 de esta ley, se hará siempre a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, -- los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público.

Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en e--

(102) Ibidem. Pág. 47

fectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin." (103)

Artículo 119:

"Las expropiaciones para establecer empresas que a provechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asocia--ción con los particulares, llevar a cabo dicha ac-tividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabájos de instalación y operación de la empresa de -- que se trate". (104)

Artículo 120:

"Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una -- concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocu--par o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspon--diente, el núcleo agrario tendrá derecho a perci--bir las regalías y demás prestaciones que deba o-

(103) Idém.- Pág. 48

(104) Idém.- Pág. 49

torgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria." (105)

Anteriormente ya comentamos que la Administración Pública tiene necesidades apremiantes que resolver, las cuales no permiten de mora o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular, que el Estado se ve obligado a emplear impulsado por una causa de utilidad pública, mediante la expropiación.

Andrés Serra Rojas al referirse a la Expropiación nos apunta lo siguiente:

"El interés particular por vía de excepción, no debe oponerse a la realización del bien público cuando éste se encuentra debidamente fundado en razones de utilidad pública.

Cuando hay colisión de intereses entre particulares y el Estado, la primera reflexión que se impone es que el poder público intente esas adquisiciones por los medios normales digamos como una compraventa en que el propietario y el Estado, discuten libremente sus condiciones.

Pero los particulares pueden resistirse a que la Administración Pública realice sus propósitos y de esta manera pa

realizar la acción oficial, negándose a tratar con ella y - poniendo condiciones no aceptables para el gobierno; para estos casos el Derecho Administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral que es la Expropiación por causa de utilidad pública.

Asimismo se puede afirmar con propiedad, que la expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la Administración Pública, por la cual ella procede en contra - de un particular, a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública. (106)

La Expropiación es concebida como una garantía individual de la propiedad y es aplicada como excepción, sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización; esta última característica es esencial, es una "Conditio sine qua non", para la aplicación de una medida expropiatoria.

En torno al concepto de utilidad pública el trato doctrinario - es abundante pero sin coincidir en forma unánime en su definición.

Es un concepto en permanente evolución, su dinamisidad, es intrínseca debido a las crecientes y variadas necesidades públi-

---

(106) Cfr. Serra Rojas Andrés.- Ob. Cit. Pág. 894

cas del Estado Contemporáneo.

Podemos afirmar que la utilidad es Pública cuando a su creación ha intervenido un grupo importante de intereses individuales -- coincidentes.

La Suprema Corte de Justicia en Jurisprudencias, ha tratado de dilucidar el problema de, qué debemos entender por utilidad pública.

A continuación transcribiremos algunas tesis importantes que -- han sentado jurisprudencia en la Segunda Sala, y que nos indiquen en qué términos ha interpretado la utilidad pública nuestro máximo Tribunal de Justicia:

Expropiación, qué debe entenderse por Utilidad Pública.- Aunque la Suprema Corte de Justicia adoptó el criterio de que sólo -- existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes -- particulares, cuando se substituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contra--ariado y se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de que utilidad pública, en sentido genérico, abarca -- tres causas específicas:

"La Utilidad Pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público;

La Utilidad Social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediata a toda la co

lectividad; y

La Utilidad Nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad pública o entidad internacional."(107)

TESIS 546:

Utilidad Pública (Expropiación).

"Solamente la hay cuando en provecho común se substituye la colectividad, llámese, Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación pero siempre particular.

Quinta época:

Tomo II Pág. 440	Montes Avelino
Tomo II Pág. 440	Mendoza Joaquín
Tomo II Pág. 440	Rosado Eufrazio
Tomo II Pág. 440	R. Ferrer José
Tomo II Pág. 440	Molina Augusto"(108)

TESIS 1116:

"Utilidad Pública (Autoridad Competente)

\_\_\_\_ No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que

(107) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Edición de la XLVI Legislatura del -- Congreso de la Unión. México. 1967. Pág. 708

(108) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975. 3a. Parte. Segunda Sala. Editorial Imprenta Manguía. Tomo II. México. 1975. Pág. 440

cualquier autoridad pueda determinar medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además, para que los actos de los órganos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso:

Quinta Epoca:

Tomo XC Pág. 321	Ortega Pérez Isidro
Tomo XC Pág. 321	Santos Correa Lilia
Tomo XC Pág. 321	Morales de Drewc
Tomo XC Pág. 321	Procel Esquivas F
Tomo XC Pág. 321	Torruco Correa Lilia"(109)

Dirémos por última que las limitaciones a la propiedad tienen como motivo la necesidad pública y como contenido el interés social. Que estos dos conceptos, son difíciles de precisar conllevando un amplio margen interpretativo para los tribunales judiciales.

La Indemnización.-

El Artículo 27 Constitucional, párrafo XI, señala la obligación que tiene el Estado para cubrir una indemnización por un bien afectado, sin embargo, el precepto constitucional no fija claramente la época en que debe efectuarse; en la Constitución de 1857 se dijo que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública

---

(109) *Ibidem.*- Pág. 1997

y previa indemnización a lo que tampoco especifica claramente - en qué momento se debe cubrir este requisito.

La palabra previa y mediante, ha dado origen a una intensa controversia para fijar el alcance constitucional.

Mendieta y Núñez, al referirse a la indemnización, advierte la interpretación de algunos autores que equiparan la expropiación con una verdadera confiscación, pues no se alude a una garantía efectiva de indemnización la que por otra parte, puede ser posterior y sin límite de tiempo, hay pues imprecisión e incertidumbre.

Mendieta y Núñez, además, considera que el constituyente de -- 1917, empleó la palabra "mediante" en lugar de la expresión -- "previa" de la Constitución de 1857, para darle al Estado una mayor libertad en materia de expropiación, de acuerdo con las -- exigencias de la transformación de nuestras instituciones y se inclina en términos generales con el trato constitucional de -- 1917, proponiendo, por su parte, que en todo caso de expropia-- ción debe tomarse en cuenta tres factores:

- a) El interés público.
- b) Las posibilidades de indemnización por parte del Estado; y
- c) Los perjuicios que sufrirá con la expropiación, el particular. (110)

---

(110) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL".  
Ob. Cit. Pág. 83



La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado los siguientes criterios:

Tesis Jurisprudencial No. 462:

"Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones:

Primera.- que la utilidad pública así lo exija;

Segunda.- que medie indemnización.

El Artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo -- pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante in demnización, ha querido que esta no quede incierta y las - leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importen- una violación de garantías:

Tesis Jurisprudencial No. 467:

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional una garantía, para -- que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es neces sario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permi ta al expropiado, disfrute de ella." (111)

## B) ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Los grandes conglomerados urbanos de nuestro país, como todas -

(111) Apéndice de Jurisprudencia y Legislación.- Ob. Cit. Pág.  
1480

las ciudades del mundo, crecen alarmantemente creando con esto problemas de gran magnitud que obligan al estado a buscar soluciones a fin de satisfacer la cada día más creciente demanda de servicios públicos.

El ejemplo más real lo es la Ciudad de México, la cual con motivo del auge industrial que surgió en todo el país, a partir de los años 40 se convirtió en un imán que atrajo y sigue atrayendo a miles de personas que dejan sus lugares de origen para llegar a esta gran metrópoli, emigración en búsqueda de mejores opciones de subsistencia, pero sin la capacidad económica para -- instalar, arrendar o adquirir viviendas para satisfacer sus necesidad primordial.

Con el paso del tiempo la ocupación irregular, se ha venido multiplicando sin que en forma simultánea se haya atacado el problema en la forma en que la necesidad lo reclama.

Para ilustrarnos en el significado de asentamiento irregular, citaremos la definición que aporta José Hinojosa Ortiz:

"Es la ocupación permanente para satisfacer necesidades de habitación, de un terreno sujeto al régimen ejidal por un grupo de personas que no son miembros -- del ejido o comunidad a que pertenece el terreno ocupado". (112)

En la definición encontramos dos elementos importantes:

(112) Hinojosa Ortiz José.- "TEORIA Y TERMINOLOGIA DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Editado por la Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1979. Pág. 8

- a) Satisfacción de una necesidad habitacional.
- b) En terrenos ejidales por personas ajenas al ejido.

Un asentamiento humano irregular implica las siguientes características:

- a) Inseguridad Física y Jurídica
  - b) Nula Planeación Urbana
  - c) Carencia de Servicios Urbanos
  - d) Insalubridad y Marginación
- a) Inseguridad Física y Jurídica.- Es jurídica en tanto no exista un título de propiedad que justifique su posesión y éste sea oponible al universo, requisito con el cual se protege la propiedad y posesión del terreno.  
Inseguridad física, pues es común que un lote sea disputado por varios individuos creando enfrentamientos armados.
- b) Nula Planeación Urbana: El asentamiento al ser clandestino, es sujeto de una repartición casuística, sin el menor estudio y aún en zonas que representan un alto peligro como -- son las cuevas o barrancas lugares impropios para la habitación.
- c) Carencia de Servicios Urbanos.- Existe carencia de Servicios Urbanos como consecuencia de la nula planeación urbana, es lógico pues existe de por medio un interés económico al -- cual no le interesa dejar espacios necesarios para merca-- dde, centros de salud, jardines, calles, etc.

d) Insalubridad y Marginación.- Son zonas insalubres en que proliferan un alto riesgo de epidemias por la falta de sistemas de drenaje y alcantarillado, la marginación social y la promiscuidad son manifiestas.

De lo anterior expuesto, podemos colegir que la satisfacción de la vivienda se logra con un alto nivel de riesgo para la propia integridad física del grupo invasor, exponiéndose a desalojos violentos, derrumbes, epidemias, etc.

Ejemplificando lo anterior, analicemos dos municipios aledaños al Distrito Federal: NAUCALPAN y CIUDAD NEZAHUALCOYOLT.

Estos municipios del Estado de México, se encuentran enclavados en el corredor industrial de la zona centro, en la cual se ubica el sector industrial más importante de la República Mexicana.

Naucalpan ha resentido mayormente la explosión demográfica, como consecuencia de la demanda de obreros que es abundante, este municipio ha incrementado su núcleo de población de 1975 a 1985 en un 50% proveniente de diversos puntos de la república, acrecentando en igual proporción su índice delictivo y creando zonas de alto nivel de criminalidad como el Molinito y San Francisco Chamapa, trastornando todo el complejo urbano e infraestructura urbana municipal.

Los terrenos ejidales y comunales de este municipio se han visto disminuidos en forma alarmante, algunos de ellos como el Ejido Grano de Oro, es hoy objeto de disputa entre ejidatarios, el Municipio y equipos de fútbol; el bosque denominado "Parque de

los Remedios", otrora pulmón de la Ciudad, es hoy un desahogado vial de fraccionamientos asentados en lugares propicios para la agricultura. (113)

El Municipio de Ciudad Nezahualcóyolt, también ha resentido -- las consecuencias del desarrollo industrial de las zonas adyacentes como son: Tlalnepantla, Naucalpan, Ecátepec y Vallejo. Al respecto, en una entrevista sostenida con el Secretario del Ministerio Público, adscrito a la Perla, en Ciudad Nezahualcóyolt y a preguntas del problema que representan los asentamientos irregulares, precisó entre otras cosas, lo siguiente:

Que el número de habitantes en 10 años, a la fecha han crecido en una cifra superior al 100%.

Los terrenos antes dedicados a la agricultura, son ahora fraccionamientos residenciales o cinturones de miseria.

Los tres principales delitos en orden de importancia lo son: Homicidio, lesiones y despojo.

Los terrenos objeto del despojo son Ejidales o terrenos -- particulares.

Los grupos invasores se dirigen hacia terrenos cuyos propietarios son gente de escasos recursos económicos.

Normalmente es gente de otros estados de la República, -- quienes se encuentran dirigidos por líderes afiliados a corrientes izquierdistas.

(113) Información Proporcionada por Funcionarios de Asentamientos Humanos - del Municipio de Naucalpan, Estado de México.

11-006 7536

Ante esta situación, podemos deducir que el campesino, el agricultor o el ejidatario, se le presenta la alternativa de seguir cultivando su parcela aún a riesgo de en cualquier momento verse invadido, o venderla y buscar otra actividad que ofrezca mayor seguridad, creemos que en el mayor de los casos opta por vender propiciando con esto el asentamiento irregular.

Los líderes y funcionarios públicos no han sido ajenos a este problema, continuamente en los medios de comunicación, nos enteramos de las grandes ventas fraudulentas de terrenos ejidales -- que son promovidas por los mismos funcionarios que aprovechándose del puesto, se dedican a especular y traficar con terrenos ejidales o comunales.

Constantemente en los medios de información aparecen denuncias -- en contra de líderes campesinos o funcionarios públicos, como -- ejemplo exponemos el siguiente:

"El líder de la Confederación Agrarista Mexicana (CAM); Humberto Serrano Pérez y el delegado de la Comisión Regional -- del Suelo en el Estado de México (CRESEM); Marcelo López Gallagos, fueron acusados de ser los principales fraccionadores de tierras comunales en la localidad de Chimalhuacán. Mencionaron los denunciantes que ambos personajes amparados en los cargos que ostentan y ante la necesidad de la población para obtener un pedazo de tierra en donde habitar, han sido esquilmados por los funcionarios, quienes no han dudado en vender terrenos donde se carece de todo tipo de servi

cios... a nombre de 520 comuneros denunciaron que han realizado ventas fraudulentas en 70 hectáreas de un total de 247 localizadas en el barrio de Xochiaca.

Dichos actos han dejado sumas millonarias a los "redentores" de los campesinos como es el caso de Pérez Serrano, así como López Gallegos, que se han escudado en otro fraccionador como lo es Gerardo Hernández Casanova." (114)

Obviamente el urbanismo hacia zonas agrícolas, ha trastornado la economía, así lo manifestó el doctor Rodrigo Medellín, en el Primer Foro sobre la Problemática Alimentaria, diciendo:

"la crisis alimentaria que vive nuestro país actualmente, se debe en gran medida a la falsa idea de crear -- una ciudad urbana industrial que nos llevó a una sobre-explotación del campo, en donde México, de ser uno de los principales productores de Maíz, hoy tiene que importar millones de toneladas de alimento básico". (115)

Es de todos conocido que México padece una crisis económica, pero la única crisis que obligaría a un estallido social, es la alimentaria, a la cual no se le ha dado la verdadera importancia que representa. El Estado no ha implantado medidas que resuelvan el problema del campo, no entienden los gobernantes que el hambre es la mecha de las revoluciones, que la clase obrera y campe

(114) Ovaciones. México.D.F. Lunes 3 de Agosto de 1987. Pág. 8

(115) Ovaciones. México.D.F. Viernes 21 de Julio de 1987. Pág. 10

sina siempre han sido el sustento económico del país y si no se atiende a sus demandas, la paz social está en entredicho.

C) REGULARIZACION DE LOS TERRENOS POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. "ZONAS URBANAS".

La necesidad urbanística originada por el impulso económico de la nación, ha creado los asentamientos humanos irregulares; el grupo invasor cuando se asienta en terrenos ejidales o comunales busca llegar a acuerdos con los ejidatarios titulares mediante la operación con los que adquieren "derechos", para darle otro destino al pedazo de tierra.

Como se trata de situaciones de facto, en que la apatía por impedir estas transacciones es manifiesta, el gobierno opta por sacrificar el régimen ejidal para dar paso a la construcción de viviendas.

El gobierno para regular este problema, estableció el procedimiento de Regularización de la tenencia de la tierra. Este procedimiento consiste en transformar a través de un decreto expropiatorio -regulado por la Ley Federal de la Reforma Agraria- los terrenos ejidales o comunales.

Para llevar al cabo esta labor el Ejecutivo Federal creó la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra, Corett, este organismo no sólo legaliza las posesiones precarias que detentan -



las familias que se asientan en terrenos ejidales, sino que además realiza el pago de la indemnización; ello desde luego en la medida y plazos en que se capten los recursos.

La creación de Corett, tiene como antecedente el comité para la regularización de la tierra y es hasta el 8 de Noviembre de 1974 en que se legaliza su funcionamiento al publicarse en el Diario Oficial dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo carácter de organismo descentralizado.

Este organismo descentralizado participa en el cambio de destino de la tierra de acuerdo a sus atribuciones legales. Así tenemos que en el caso de asentamientos humanos irregulares en terrenos que originalmente fueron destinados como tierras de labor de acuerdo al artículo segundo fracción primera, del Decreto de Reestructuración de Corett que dice:

"Regularizar la tenencia de la tierra, en donde existen asentamientos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida" (116)

La Comisión solicita a la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de dichos terrenos, toda vez que es de interés público lo señalado en el dispositivo legal. Dicha solicitud de Expropiación, traerá como consecuencia un cambio de destino de los terrenos el cual deberá ajustarse a lo establecido en el Artículo 343 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice:

---

(116) Regularización, su caracter social y su normatividad para cumplirlo.- Editado por Corett. México. 1980. Pág. 3

"Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria e indicarán en ella:

- I Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- II El destino que pretende dárseles;
- III La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV La indemnización que se proponga; y
- V Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores." (117)

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 344 y 345 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria, notificará dicha solicitud al comisionado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el Periódico Oficial de la Federación y en la Gaceta del Estado solicitando la opinión del Gobernador y de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde se encuentren ubicados dichos bienes, ordenando practicar los trabajos técnicos informativos, la verificación de los datos contenidos en la solicitud, y pedir el avalúo respectivo a la Secretaría de Patrimonio Nacional para que una vez concluido esto, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo

(117) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Ob. Cit. Pág. 115

lo 345 de dicha ley se someta el asunto a consideración del E. Presidente de la República. (118)

La emigración del campo a la ciudad y el crecimiento de las zonas urbanas hace que los asentamientos urbanos, sigan en aumento. Ahora bien, en un asentamiento Irregular ya establecido, - la regularización es una exigencia, pero el problema mayor, es triba en los asentamientos que están latentes y que siguen afectando áreas de explotación agrícola, a estas áreas se les debería proteger señalándose su preservación, no tan solo de utilidad pública, sino de Prioridad Nacional.

#### D) CAMBIO DE REGIMEN EJIDAL POR PROPIEDAD PRIVADA.

Para el desarrollo de este punto se sostuvieron entrevistas -- con funcionarios de Corett y se examinaron documentos oficiales referentes al procedimiento que lleva al cabo este organismo.

Una vez publicado el decreto expropiatorio con fines de Regularización se elabora la cartografía correspondiente que define los límites entre los diversos lotes permitiendo con ellos prevenir las áreas de servicios.

Acto seguido, Corett procede a la contratación presentándose - casa por casa - a los avecindados, explicándoles en qué consis

(118) Cfr. "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Ob. Cit. Pág.

te el proceso, informándoles el precio y las condiciones en -- que podrán contratar sus lotes.

Una vez realizado el contrato y pagado su importe, el avecinda do cuenta con un documento oficial que ampara la legítima propiedad de su lote y le permite esperar la escrituración.

Corett realiza los trámites de escriturización en forma masiva a fin de que los gastos se reduzcan. Previamente a la realización de las escrituras es necesario tramitar el Registro de -- los Planos ante las autoridades municipales o estatales correspondientes, así como cubrir los impuestos a que haya lugar e inscribir las operaciones realizadas en el Registro Público de la Propiedad, con objeto de que queden totalmente regularizadas y legalizadas.

Tan pronto sean completados los trámites anteriores, el avecinda do recibe en su domicilio un citatorio para que acuda a firmar el libro del protocolo del Notario que está elaborando su escritura. Posteriormente, recibirá un nuevo citatorio del notario para recibir su escritura con la cual podrá obtener todos los derechos y beneficios de la ley. (118)

Corett, para determinar el carácter social o no social de un lote utiliza dos conceptos básicos:

- a) Tamaño del lote.-"para que un lote sea social, su        superficie no debe exceder del "lote tipo prome--

(11) Información proporcionada por el Departamento de Sensibilización de Corett.

dio".

- b) Destino del lote.- Únicamente adquieren carácter social aquellos terrenos que se utilizan para habitación y obras de interés comunitario y público."(120)

El carácter social, o no social, interviene directamente en el avalúo, así tenemos que cuando es social se le aplica un precio social de Regularización, establecido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Cuando un lote es de carácter no social, se le aplican precios comerciales.

Concepto del lote tipo promedio:

La posibilidad de obtener terrenos valiosos a precios ínfimos fué aprovechada por especuladores, que con fines lucrativos acapararon terrenos ejidales, desvirtuando el carácter social de la regularización, para evitarlo se decidió - determinar para cada ejido un lote tipo promedio, que por su tamaño no permitiera el acaparamiento pero sí establecer una vivienda adecuada a la localidad, al cual se el aplica el precio social.

El lote tipo promedio, tiene una extensión de 300 metros cuadrados, los lotes más grandes sufren un incremento en razón de la parte excedida (121)

---

(120) "REGULARIZACION, SU CARACTER SOCIAL Y SU NORMATIVIDAD PARA CUMPLIRLO". Ob. Cit. Pág. 11

(121) Ibidem. Pág. 14

El cambio de destino de los bienes ejidales a propiedad privada genera diversos problemas debido a que no está prevista su regularización en un ordenamiento único.

La escrituración tiene que pasar por un sinnúmero de trámites, - desde la expropiación, dos avalúos, aprobaciones, registros de - cartografía, elaboración o certificación notarial de las escritu ras y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Aunaremos a lo anterior, que cada instancia provoca la intervención de una institución diferente con el consecuente retraso del trámite.

De acuerdo a los razonamientos expuestos en el desarrollo de nuestras investigaciones y en virtud de la urgente necesidad de dar una solución pronta y expedita al problema planteado damos por - finalizado nuestro trabajo, exponiendo las siguientes:

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

- PRIMERA: El concepto de Derecho de Propiedad romanista era de un matiz absoluto, exclusivo y perpetuo "Jus -- Utendi fruendi et abutendi", en tanto que el Derecho precortesiano, concibió a la propiedad con mejor visión al considerar que debía cumplir una función social.
- SEGUNDA: Asimismo establecimos que, al igual que la Constitución de 1917, la propiedad debe cumplir una función social y que al suscitarse una colisión de intereses entre necesidades privadas y necesidades colectivas se atenderá a satisfacer esta última, - teniendo como un medio la expropiación, requiriendo, para que se lleve a efecto una causa de utilidad pública y una indemnización, de tal manera que la expropiación encuentra su justificación en la función social de la propiedad.
- TERCERA: Afirmamos de igual forma que la invasión de las -- tierras crea graves problemas en ambos sentidos, - tanto para los ejidatarios como los invasores, pudiendo prevenir estas situaciones, evitando con -- ello enfrentamientos armados, zonas insalubres y -

aún más importante afectar tierras fértiles.

CUARTA:

Establecimos que la unidad primaria de producción - alimenticia es el ejido, el cual encuentra su naturaleza jurídica en el Artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, cerrando herméticamente la - posibilidad de darle otro fin que no sea el satisfacer las necesidades alimenticias al declararlo inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, por ende, no podrá enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en su - totalidad o parcialmente.

QUINTA:

Igualmente encontramos que el Artículo 112 del mismo ordenamiento jurídico, establece, en qué casos, los bienes ejidales, pueden expropiarse y, cambiarsu destino, esto es, ya no serán una fuente de alimentos sino pasarán a cubrir una necesidad de infraestructura industrial, de explotación petrolera, minera, etc. o creación de zonas habitacionales. Este cambio de vocación de la tierra señalado en el Artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agra--ria, viola lo inalienable y demás modalidades res--trictivas y preventivas, previstas en el numeral 52 de la Ley en comentario. Dicha oposición no es irrelevante, sino que ataca directamente a la esencia - del Derecho Agrario.



SEXTA: , Por tanto, proponemos que la aplicación del Artículo 112, sea muy restringida y en su fracción VI -- cuando se trate de asentamientos humanos irregulares no se aplique, esto con el objeto de que se -- lleven a cabo las formalidades exigidas por el mismo artículo, en su párrafo inicial, permitiendo -- con ello un estudio exhaustivo y ubicarlos en una zona no apta para el cultivo o en terrenos particulares y con asistencia técnica de urbanización y servicios en general.

SEPTIMA: De igual manera, en páginas anteriores establecimos que el concepto de utilidad pública, es difícil de precisar aún para nuestro máximo tribunal de Justicia, consecuentemente el Artículo 112 de la Ley en estudio, al señalar como causa de utilidad pública en su fracción IX "Las demás previstas por leyes especiales", deja la entrada absoluta a los bienes ejidales quedando como único recurso la oposición a la expropiación y la resolución recaerá en otra autoridad (Judicial), la cual puede verse influenciada y aplicar medidas políticas a problemas legales.

OCTAVA: Asimismo proponemos que la preservación de los bienes ejidales no tan sólo sean estimados como causa de utilidad pública, sino que sean declarados como

prioridad nacional.

NOVEIRA:

Finalmente sostenemos que un pilar de la economía de un país es la agricultura, la cual debe sustentarse en principios sólidos de reglamentación jurídica y México no ha atendido los reclamos de esta fuente de riqueza de tal forma que el ejido anteriormente solución del problema alimenticio, hoy no sea considerado como una unidad económicamente productiva y socialmente consolidada.

- 1.- Aguilera Gómez Manuel.- "LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO ECONOMICO DE MEXICO". Editorial I M.I.E. México. 1969.
- 2.- Araiza Luis.- "RICARDO FLORES MAGON EN LA HISTORIA". Editorial Casa del Obrero - Mundial. México. 1976.
- 3.- Blas Gutiérrez José.- "CODIGO DE LA REFORMA". Editorial Escallada. Tomo 2. México. 1959.
- 4.- Caso Antonio.- "EL PROBLEMA EN MEXICO Y LA IDEOLOGIA NACIONAL". Editorial Cultura. Tomo I. México. 1924.
- 5.- Chávez Padrón Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". - Editorial Porrúa. México. 1964.
- 6.- Cué Cánovas Agustín.- "HISTORIA MEXICANA". Editorial -- Trillas. México. 1962.
- 7.- Fabila Manuel.- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO". Editorial Talleres de Industria Gráfica. México. 1941.
- 8.- Fraga Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. 13a. Edición. México 1968.
- 9.- González de Cossío Francisco.- "HISTORIA DE LA TENENCIA Y EXPLOTACION DEL CAMPO". Editorial Imprenta Talleres Litográficos de - Color. 2a. Edición. México. 1978.
- 10.- Gutiérrez y González Ernesto.- "DERECHO DE LAS OBLIGACIONES". Editorial Cajica. 8a. Edición. México. 1984.
- 11.- Hamon y et. al.- "FUERZA DE TRABAJO Y ACTIVIDAD ECONOMICA". Editorial S.E.P. México. 1975.
- 12.- Hinojosa Ortiz José.- "EL EJIDO EN MEXICO". Editorial C. E.H.A.H. México. 1983.
- 13.- Hinojosa Ortiz José.- "TEORIA Y TERMINOLOGIA DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Editado por la Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1979.

- 14.- Katzarov Konstantin.- "TEORIA DE LA NACIONALIZACION".- Editorial Imprenta U.N.A.M. Instituto de Derecho Comparado. México. 1963.
- 15.- Loredó Elvira de, E. Sotelo.- "HISTORIA DEL MEXICO PRECORTESIA NO". Editorial México. 1966.
- 16.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa. 15a. Edición.- México. 1978.
- 17.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". Editorial Porrúa. 3a. Edición. México. 1966.
- 18.- Molina Enríquez Andrés.- "LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES" Editorial Era. México. 1909.
- 19.- Molina Enríquez Andrés. Citado por.- "JUAREZ Y LA REFORMA". Editorial Libro México. 3a. Edición. México 1956.
- 20.- Orozco y Berra Manuel.- "HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE MEXICO". Editorial Imprenta Abadiano. México. 1980.
- 21.- Palavicini F. Félix.- "HISTORIA DE LA EVOLUCION CONSTRUCTIVA" Editorial Libro Mex. Tomo IV. 1945.
- 22.- Payno Manuel.- "LA REFORMA SOCIAL EN MEXICO Y EN ESPAÑA". Editorial S.E.P. México. 1958.
- 23.- Pina Rafael de.- "DICCIONARIO DE DERECHO". Editorial Porrúa. 4a. Edición. México. 1974.
- 24.- Serra Rojas Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. 8a. Edición. Tomo II México. 1977.
- 25.- Sierra Justo.- "EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO". Editorial. U.N.A.M. 2a. Edición. México. 1957.
- 26.- Silva José D.- "EVOLUCION AGRARIA EN MEXICO". Editorial Costa-Amic. México. 1965

- 27.- Silva Herzog Jesús.- "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA". Editorial F.C.E. 2a. Edición. México. 1985.
- 28.- Stavenhagen Rodolfo.- "ASPECTOS SOCIALES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN MEXICO EN NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTACION". Editorial Nuestro Tiempo. 3a. Edición México. 1980.
- 29.- Teja Zabre Alfonso.- "HISTORIA DE MEXICO". Editorial Botas. 3a. Edición. México. 1951.
- 30.- Winstano Luis Orozco.- "LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRENOS BALDÍOS". Editorial El Caballito. 3a. Edición. Tomo I México. 1975.
- 31.- Zarco Francisco.- "HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE". Editorial El Colegio de México. 1956.
- 32.- Zebada J. Ricardo.- "PONCIANO ARRIAGA". Editorial - Nuestro Tiempo. 2a. Edición. México. 1965..

## L E G I S L A C I O N

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- Editorial Editores Mexicanos Unidos. Edición Unica. México. 1987.

"APENDICE DE JURISPRUDENCIA DE 1917 a 1975".- 3ra. Parte. 2a. Sa la Editorial Imprenta Munguía. Tomo II. México. 1975.

"CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL".- Editorial Porrúa. 7a. Edición. 1982.

"DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO".- Edición de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. México. 1967.

"LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Editorial Editores Mexicanos Unidos. México. 1987.

"LEYES DE REFORMA".- Editorial Empresas Editoriales. 2a. Edición México. 1955.

México, Leyes y Decretos.- "LEYES DE REFORMA" Editorial J. Abadi  
no. Tomo I. México. 1861.

O T R A S F U E N T E S .

Entrevistas sostenidas con funcionarios de Asentamientos Hum--  
nos de Naucalpan Estado de México.

Información Proporcionada por funcionarios de Asentamientos Hu--  
manos del Municipio de Naucalpan Edo. de México.

Ovaciones, Mexico. Lunes 3 de Agosto de 1987.

Ovaciones, México. Viernes 21 de Julio de 1987.

Regularización, su carácter social y su Normatividad para cum---  
plirlo. Editado por Corett. México. 1980.