

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"LA INCORPORACION DE LA PROPIEDAD  
PRIVADA AL REGIMEN EJIDAL."**

T E S I S

que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

GUILLERMO ALEJANDRO PERABELES GARZA

MEXICO D.F. 1976

614



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.

ESTA TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO A CARGO DEL LIC. ESTEBAN LOPEZ  
ANGULO Y CON EL ASESORAMIENTO DEL LIC. ALVARO  
MORALES JURADO.

**A mis padres**

**DON FEDERICO y**

**DOÑA ANA MARIA.**

**Como una pequeña recompensa a  
su sacrificio y amor por mi, con  
inefable agradecimiento.**

A mi esposa

MARIA ELENA

Compañera insustituible, con  
eterno amor.

**A mi hija**

**ANA ELENA.**

**Motivo de inspiración y entrega para mi superación, con amor - perenne.**

**A mis hermanos**

**FEDERICO MANUEL,  
LUIS CARLOS,  
LINDA ANA MARIA,  
ADRIANA MARIA, y  
MARCO ANTONIO.**

**Con perdurable cariño.**

Al Lic.

JAIME BAEZ RODRIGUEZ.

Como una muestra de gratitud por la ayuda que me ha brindado, y por la confianza que depositó en mí.

Al Prof. Sen.

HECTOR HUGO OLIVARES VENTURA.

Con agradecimiento.

**Al Dr.**

**Guillermo Romero Martínez  
Oficial Mayor de la Secretaría  
de la Reforma Agraria.**

**Con profundo agradecimiento.**

LA INCORPORACION DE LA PROPIEDAD  
PRIVADA AL REGIMEN EJIDAL.

CAPITULO I  
DIVERSAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MEXICO.

CAPITULO II  
CONCEPTO DE INCORPORACION.

CAPITULO III  
LEGISLACION ANTERIOR A LA PROMULGACION  
DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA -  
RESPECTO A LA INCORPORACION AL REGIMEN  
EJIDAL.

CAPITULO IV  
LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA  
INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

CAPITULO V  
PROYECTO DEL ARTICULADO QUE DEBE CONTE-  
NER LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA -  
PARA REGULAR LA INCORPORACION AL REGIMEN  
EJIDAL.

**CAPITULO VI**

**PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO INTERIOR DEL ANTES DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, HOY SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, EN RELACION A LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.**

**CONCLUSIONES.**

## C A P I T U L O   I

### DIVERSAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MEXICO.

- A).- ANALISIS E INTERPRETACION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
  - 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.
  - 2.- ANALISIS E INTERPRETACION.
- B).- LA PROPIEDAD PRIVADA.
- C).- LA PROPIEDAD EJIDAL.
- D).- LA PROPIEDAD COMUNAL.
- E).- TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS.

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El concepto de propiedad ha cambiado a través de los -- tiempos acorde con la evolución propia de los pueblos y con las -- condiciones impuestas por las guerras y el comercio; en la época de los pueblos nómadas es obvio que no se conoció la propiedad, este concepto nace y florece cuando las tribus se asientan -- en un determinado territorio; sin embargo, la propiedad constituye un derecho del núcleo oponible a otros grupos. Al irse disgregando las tribus y dividirse en familias aparece el concepto de propiedad individual que fue evolucionando hasta convertirse -- en un derecho de propiedad absoluto como lo concibió Roma en la época de los emperadores, que se sintetiza en la fórmula *Ius Fruendi, Utendi ed Abutendi*, que tiene como característica el dominio absoluto sobre la cosa. (1) Con posterioridad el mismo derecho Romano fue imponiendo algunas modalidades a la propiedad.

Es evidente que no puede hablarse de una influencia jurídica de Roma sobre los pueblos aborígenes de América, por lo -- tanto éstos entendieron el concepto de propiedad que analizaremos a través de la cultura Azteca, teniendo en cuenta la influencia de ésta sobre los otros pueblos.

Es conveniente señalar que no obstante la belicosidad -- que caracterizó al pueblo Azteca, su vida y economía giraba alrededor de la Agricultura, por lo que la posesión de la tierra significó su problema principal.

Las peculiaridades de la tenencia de la tierra en la cultura Azteca derivaron del sistema clasista de su sociedad, a saber; la Organización Política se constituía en la siguiente fórmula: Un señor (Tzin) o gobernante, que ejercía sobre el pueblo una espe-

(1) Floris Margadant Guillermo.- Derecho Romano, Pág. 237.

cie de monarquía absoluta y sobre los bienes un derecho total de propiedad; sus facultades sobre la tierra eran completas, podía dejarlas para sí o repartirlas, y cuando ésto sucedía generalmente era entre sus familiares o allegados (Pipiltzin), teniendo además la facultad de reintegrarlas a su patrimonio en el momento en que así lo dispusiera, los Pipiltzin estaban a su servicio y las tierras que el señor les adjudicaba (Pilalli) eran explotadas por gentes del pueblo, quienes recibían una parte del producto como paga.

Existían otras tierras llamadas Teotlalpan y Milchimalli que eran trabajadas en común por el pueblo, y el producto de su explotación se destinaba a satisfacer las necesidades de los cultos y de la guerra, respectivamente.

El pueblo también tenía asignada una superficie de terrenos que explotaba en su beneficio, siendo de especial interés el hecho de que la propiedad pertenecía al barrio o agrupación de familias en común, su gobierno lo constituían un grupo de ancianos, quienes asignaban a las diversas familias para su sostenimiento superficies determinadas, formando así los calpullis, los cuales estaban bajo la administración de un anciano, quien llevaba a cabo una división de la superficie, formando parcelas, las que se adjudicaban a los miembros capacitados de la familia, quienes tenían la obligación de residir en el Calpulli y cultivar -- ininterrumpidamente las tierras que se les habían asignado, bajo pena de ser privados de las mismas en caso de no cultivarlas por más de 2 ciclos agrícolas.

Compartiremos con la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez su opinión cuando afirma que el pueblo azteca tuvo un grave problema agrario, ya que la tierra no cumplió la función social -- que debe corresponderle, al ser sólo unos cuantos habitantes por medio del Calpullec (plural de Calpulli) los que gozaron de tierras para mantenerse, en contra de una mayoría carente, que -- por distintos medios eran explotados. (2)

(2) Chávez P. de Velázquez Martha. - El Derecho Agrario en México, Pág. 188.

El 13 de agosto de 1521 cayó la gran Tenochtitlan en poder de los conquistadores, quienes dominaron los pueblos del -- Anáhuac, despojándolos de sus tierras, ya que era su objetivo el lucro y poderío, por tratarse en su gran mayoría de particulares que arriesgaron sus haciendas al emprender la empresa. Por lo general fueron las tierras de mejor calidad para la agricultura y las que contenían yacimientos minerales las que llamaron su atención, por lo que los principales fueron los que sufrieron los des --  
pojos.

La Corona Española para fundar su derecho de propiedad sobre las tierras descubiertas acudió a las Bulas dictadas sobre -- el particular por el Papa Alejandro VI, quien basado en las facultades que le otorgaba el poder divino manifestó que la propiedad absoluta de los bienes y la plena jurisdicción sobre los territorios -- y habitantes de las tierras descubiertas pertenecían a los Reyes -- Católicos, quienes además tenían la facultad y obligación de con -- vertir a los indígenas a su religión. De esta manera los repartos hechos por los monarcas españoles a sus soldados conquistadores y vasallos se fundaban en el derecho que les había otorgado Dios, y con este derecho repartieron campos e indígenas por medio de mercedes reales, que no eran sino disposiciones emitidas por los monarcas repartiendo la tierra como pago por los servicios que -- les habían prestado en la conquista.

Las mercedes variaron en cuanto a superficie, atendien -- do a la categoría del beneficiado, de ahí que existieron repartos -- denominados "Peonías", que eran las que se hacían a los soldados de infantería o peones y caballerías, repartos que en mayor super -- ficie se hacían a los hombres o soldados de a caballo.

Simultáneamente se hicieron repartos en lugares no po -- blados, con el objeto de colonizar zonas ricas, tomando en cuen -- ta para tales a personas de amplio criterio y afamada moral, con -- certando con ellos convenios denominados "Capitulaciones", sien -- do los gobernadores de las provincias los que hacían la elección -- de las personas indicadas.

Con el objeto de allegarse fondos, los españoles establecieron una institución denominada "Composición", por medio de la cual los propietarios debían someter sus títulos ante los mo-narcas para que éstos expidieran títulos actuales en los cuales -- ya quedaban comprendidas las posesiones que se tuvieran sin tí-tulos de Propiedad, ese procedimiento se estableció también para confirmar las tierras comunales de los pueblos, mismas que se trató siempre de proteger.

En esta época existieron propiedades colectivas, desti-nadas a satisfacer necesidades comunes de la población, siendo éstas las que formaban el fundo legal o superficie en donde se -- asentaba el poblado; los ejidos, que eran pedazos de tierra desti-nados al solaz y esparcimiento de los habitantes en un principio y a la manutención de los ganados pertenecientes a los indígenas, con la finalidad de que no se mezclaran con los de los españoles; los propios y las tierras de común repartimiento, eran destina-dos a satisfacer los gastos públicos con el producto de su explo-tación, así como los montes, pastos y aguas que por Decreto -- Real fueron declarados de aprovechamiento común.

La actividad principal durante la colonia era la agricul-tura, y en aquel entonces estaba completamente controlada por -- los españoles, quienes hacían uso de los indígenas para trabajar las tierras bajo 3 tipos de instituciones: El trabajo de libre con-cierto, la encomienda y la esclavitud. (3) La primera de ellas no era muy común, en virtud de que sólo de vez en cuando se veía el dueño de las tierras en la necesidad de contratar brazos para alguna explotación emergente, debido a que los indígenas que po-seían, hacían el trabajo en las temporadas normales. La segun-da era la más común, ya que por sus características convenía a los españoles propietarios de la tierra, ésta consistía en repar-tir naturales al hacer el reparto de las tierras, bajo pretexto de reducirlos a la fé católica, pero en realidad utilizándolos como -- empleados sin sueldo para practicar los trabajos correspondien--.

(3) Chávez P. de Velázquez Martha.- El Derecho Agrario en Mé-xico, Pág. 218.

tes, esta institución llegó en ocasiones a extenderse hasta por -- cinco generaciones; para los españoles esta institución no priva -- ba a los indígenas de su libertad, ya que gozaban de la facultad -- de aceptarla o rechazarla, pues de esa manera no violaban los -- principios de su religión, pero la verdad fue otra, ya que los encomendados no podían liberarse por su propia voluntad (esto sin lugar a dudas fue una causa decisiva para emprender la lucha de Independencia), y la última que por las razones expresadas prácticamente no se conoció en la Nueva España, es decir no se hizo necesario establecer la esclavitud porque ya se tenía la encomienda.

No sólo los señores españoles se apoderaron de las tierras por medio de las Mercedes, Encomiendas y Composiciones, sino que el clero logró a través del tiempo apoderarse de grandes extensiones, provocando la intervención del gobierno español en el sentido de prohibir la desposesión de terrenos de que eran objeto los indígenas; disposiciones que no tuvieron observación, ya que sólo les fue respetada a los naturales la superficie comunal de que gozaban en los pueblos, o sean los fundos legales y -- los ejidos, tal vez porque la extensión de los mismos, comparada con las enormes pertenencias de los españoles no tenía comparación.

Como ya se dijo, grandes propiedades pasaron a formar parte del patrimonio del clero, en contravención a la prohibición que los Reyes españoles habían dictado sobre el particular. La propiedad se amortizó en manos de los frailes católicos, provocando un grave problema económico al gobierno español que dejó de percibir los ingresos por concepto de traslados de dominio de la propiedad, por esta razón en el año de 1737 ordenó a los frailes propietarios de bienes inmuebles, el pago de impuestos sobre los mismos, y más tarde fueron obligados a enajenar sus propiedades.

La Doctora Martha Chávez P. de Velázquez considera -- que el problema agrario existente en esa época fue causa funda --

mental para orillar a nuestros antepasados a luchar por la Independencia. (4)

Nosotros pensamos que la esclavitud a que se tenía sometidos a los indígenas por medio de la encomienda, fue la causa principal que los arrojó a luchar por su libertad.

Los gobernantes españoles que concientes de la grave situación en que se encontraban las mayorías sojuzgadas, sintieron venir la lucha por la Independencia, tomaron medidas suprimiendo a indígenas y castas la obligación de pagar impuestos, inclusive dispusieron se hicieran repartos de tierra a su favor, sin lograr frenar el movimiento que se avecinaba.

Es conveniente mencionar que en pleno fragor de la lucha por la Independencia, los dirigentes insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla y José Ma. Morelos y Pavón dictaron Órdenes para que se hiciera el reparto de tierras a los naturales sin el pago de tributos o rentas y abolieron la esclavitud, tratando de remediar con ésto los principales problemas del pueblo en esa época.

No obstante haber ganado la guerra la causa insurgente, los ideales de los iniciadores de la lucha no se lograron, toda vez que las gentes que consumaron la Independencia pactaron la estancia de los españoles en México, sin que se les molestara en sus pertenencias, prosiguiendo por tal suerte el injusto régimen de distribución de la tierra, y consiguientemente la explotación humana.

Conseguida la Independencia Nacional, los gobiernos -- procuraron resolver el problema agrario legislado sobre colonización, ya que consideraban que el problema derivaba de la mala distribución de la tierra entre los habitantes del territorio y --

(4) Chávez P. de Velázquez Martha.- El Derecho Agrario en México, Pág. 228.

de la mala distribución de estos últimos en el territorio nacional, por lo que tomaron medidas en el sentido de colonizar las extensas superficies incultas, tomando en cuenta tanto a los hombres - que habían tomado parte en la lucha de Independencia, como a ex tranjeros europeos que vinieran a superar el nivel cultural de los indígenas, y por consiguiente también a los vecinos nacionales.

Debido a los graves problemas económicos que sostenía la Nación y en particular el Gobierno, se pensó que la depresión era provocada por el acaparamiento de los bienes por parte del clero, razón por la cual la explotación de la tierra se hacía indirectamente, además de que se encontraba congelado el régimen de propiedad, dejando por este motivo el gobierno de percibir ingresos derivados de los traslados de dominio; por lo que para remediar tal situación en varias ocasiones, se trató de intervenir legalmente los bienes del clero, encontrándose siempre obstáculos, algunas veces provocados directamente por los religiosos, otras a través del Presidente Antonio López de Santa Ana - en sus diversos períodos al frente del gobierno y en otras ocasiones se observó también que los miembros del clero auspiciaron y provocaron rebeliones en contra del gobierno liberal; no fue hasta 1856 en que se dictaron las Leyes de Desamortización de bienes con dos propósitos; el primero movilizar la propiedad -- raíz y el segundo normalizar los impuestos, (5) al disponer en sus preceptos fundamentales, que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y religiosas se adjudicarían a sus arrendatarios en el lapso de tres meses después de la publicación de dichas leyes, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual, disponiendo también que si en el lapso fijado, los arrendatarios no se acogían al beneficio de la desamortización, perdían tal derecho, para que a partir de ese momento cualquier persona pudiera hacer la denuncia de las fincas, otorgando al denunciante un premio consistente en el 8% del precio que en subasta pública se había hecho del mismo al --

(5) Mendieta y Núñez Lucio. - El Problema Agrario de México, Pág. 121.

realizarse la venta, de esta manera el gobierno percibía el impuesto correspondiente a la traslación del dominio y los propietarios de las fincas (clero) tenían derecho a recibir el valor de las mismas, el que podían invertir en la industria o en la agricultura, siempre que no fueran impuestos sobre bienes raíces.

Debido a sus ideas religiosas, provocadas por las corporaciones eclesiásticas y en muchas ocasiones a sus exigencias económicas los arrendatarios de las fincas no se acogieron al beneficio de la desamortización, misma que sirvió a la mayoría de las veces para enriquecer a las gentes poderosas liberadas de prejuicios religiosos, quienes hacían las denuncias y aprovechando la ventaja que les otorgaba el 8% del valor de la finca, la obtenían en la subasta, formándose de esta manera extensos latifundios de defectuosa titulación, provocada por la rebeldía del clero para entregar los títulos a los adquirentes. (6)

La citada Ley de Desamortización y su cumplimiento provocó la reacción del clero contra el gobierno, empleando su influencia moral y económica sobre algunos grupos que se levantaron en armas, razón por la que el 12 de junio de 1859, siendo Presidente el Lic. Benito Juárez, se expidió otra Ley, en la que se disponía nacionalizar los bienes eclesiásticos, sólo permitiendo a las corporaciones de su género tener los edificios destinados directamente a los fines de su culto.

Como ya se dijo, el resultado de la aplicación de la Ley de Desamortización fue la creación de extensos latifundios por parte de particulares, sin que los arrendatarios hubieran sido beneficiados como era el deseo del legislador. También se observó que la aplicación de esta Ley perjudicó enormemente a las indígenas que gozaban de tierras en las orillas de los pueblos para su explotación común, ya que en un principio fueron despojados de las mismas por medio de las denuncias, y posteriormente se reglamentó que dichas comunidades fueran divididas, correspondien

dole una unidad como propiedad particular a cada jefe de familia, siendo ésto, motivo para que más tarde los titulares obligados económicamente enajenaran su tierra.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 ratificó la Ley de desamortización de bienes eclesiásticos, declarando incapacidad legal a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre los mismos, provocando así la falta de capacidad de las comunidades indígenas para poseer las tierras de las que gozaban ancestralmente (ejidos) disposición que desencadenó los despojos a que nos hemos referido.

El 31 de mayo de 1875 se expidió una Ley de Colonización ampliada con otra de fecha 15 de diciembre de 1883, con las que se trató de solucionar el problema agrario colonizando el Territorio Nacional con extranjeros que conocieran los métodos más avanzados de cultivo y otras actividades inherentes.

Esta Ley en sus Artículos principales establece que el Ejecutivo tiene facultades para autorizar a compañías especializadas el deslinde de los terrenos baldíos o de propiedad nacional a fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, para que una vez fraccionados se hiciera la adjudicación en extensiones no mayores de 2,500-00-00 Hs. pagaderas en facilidades hasta 10 años, y de 100-00-00 Hs. a título gratuito, confirmables después de 5 años de cultivo, también estableció que las compañías tenían derecho a la tercera parte de la superficie deslindada del valor de las mismas como pago.

Esta Ley fue modificada por la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de fecha 25 de marzo de 1894, la cual divide a los terrenos propiedad de la Nación en: baldíos, demasías, excedencias y nacionales, suprime la limitación que se había establecido de 2,500-00-00 Hs. para la adjudicación individual, además de suprimir también el requisito de colonizar, acotar y cultivar los terrenos que se adjudicasen.

Menciona el maestro Silva Herzog en su obra "EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA" que la acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre baldíos de 1863, 1894 y 1902 agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra, ya que no existieron en México los terrenos baldíos que deslindaron dichas compañías para adueñarse de buena parte de ellos, sino que cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, sobre todo tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos. (7)

La actividad de las compañías deslindadoras cesó hasta principios de este siglo, dejando como resultado la confirmación de los extensos latifundios que ya existían, pertenecientes a personajes poderosos que por su condición e influencia fueron respetados, y la creación de otros y más extensos, logrados muchas veces despojando a pequeños propietarios y a poseedores de las tierras que ancestralmente disfrutaban en común.

La creación de las grandes haciendas originó la disminución de la producción, muchas veces por falta de capital para trabajar extensiones inmensas y otras por la falta de interés de los propietarios, quienes generalmente no eran gente de campo sino personajes adinerados de las capitales de los Estados, que pensaban asegurar su fortuna obteniendo propiedades inmuebles; originó también la devaluación de la tierra, y la explotación de un gran número de mexicanos que trabajaban como jornaleros en las haciendas más cercanas, percibiendo por una jornada inhumana de trabajo, un salario irrisorio cubierto con mercancías en la tienda de raya propiedad del hacendado, en la que siempre existían anotaciones en su contra.

Durante la Dictadura de Don Porfirio Díaz se incrementó considerablemente la contratación de los trabajadores a jornal al crearse nuevos campos de actividades con el funcionamiento del

(7) Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Pág. 117.

ferrocarril, que intercomunicó a una buena parte del país. De esta forma la desesperante situación en que se encontraban los pobladores del campo, y los obreros, los impulsaba a revelarse contra sus caciques explotadores y posteriormente contra el Gobierno, que los apoyaba, aunque éste al palpar la difícil situación que le esperaba, al igual que el español en vísperas de la Independencia, trató de resolver el problema formulando proyectos tibios de leyes, en los que se proponía repartir entre los pueblos tierras adquiridas por compra-ventas hechas con los hacendados, pues el Gobierno, procuraba el resto absoluto de las grandes propiedades; no obstante las medidas adoptadas, el Gobierno no fue capaz de frenar el movimiento armado, que con un carácter político tuvo inicio en 1910, pero que triunfó gracias a la participación y el apoyo de la gente del campo.

Francisco I. Madero no fue ajeno a este problema y la prueba la encontramos al analizar el Artículo III de su "Plan de San Luis", que establece la obligación de restituir a los afectados por el abuso de la Ley de Terrenos Baldíos, sus tierras y además el pago de las indemnizaciones correspondientes, por los perjuicios sufridos, a todos aquellos que adquirieron tierras, despojando a pequeños propietarios. Esta disposición no se llevó a cabo, quizá porque Madero en realidad no estaba de acuerdo en que se devolvieran esas propiedades, deduciendo lo anterior de las declaraciones hechas a un Diario, en el sentido de que era su intención formar la pequeña propiedad sin privar a los terratenientes de sus pertenencias. (8)

La actitud del entonces Presidente de la República provocó el descontento de un gran sector de la población, principalmente en los jefes revolucionarios surianos, acaudillados por Emiliano Zapata, quien con fecha 28 de noviembre de 1911, dictó su "Plan de Ayala", en el que se dispone la restitución de los terre--

(8) Chávez P. de Velázquez.- El Derecho Agrario en México, Pág. 289.

nos, montes y aguas usurpados a los pueblos, mediante la presentación de sus títulos originales; este ordenamiento establece el derecho de que gozaban los afectados con la aplicación del Plan, a acudir ante los Tribunales especializados que al efecto se establecerían al triunfo de la revolución; pero es de singular importancia mencionar que también queda regulada la expropiación de una tercera parte de sus tierras con que contaban los monopolios, previa indemnización, disponiéndose de ella para dotar ejidos, fundos legales y campos de sembradura o labor a los pueblos, pero en caso de que algún cacique se opusiera a la aplicación del Plan, perdería sus bienes en favor de la Nación. (9)

Por su parte el General Francisco Villa, el 24 de mayo de 1915, expidió su Ley Agraria en la Ciudad de León, Gto., en la que principalmente se destaca la intención de crear un gran número de pequeñas propiedades que por su superficie se garantice una abundante producción y perspectivas de progreso y para lograr esto, debería procederse al fraccionamiento de los grandes latifundios; en este ordenamiento se faculta a los Estados, para que dentro de su ámbito fijaran la extensión máxima que una sola persona podía poseer, procediendo la expropiación previa indemnización, de los excedentes que resultaran de las haciendas. (10)

Es de hacer notar que este ordenamiento establece medidas proteccionistas para las pequeñas propiedades, ya que dispone que todo lote menor de 25-00-00 Hs., adquirido con motivo del fraccionamiento de un latifundio, constituye patrimonio familiar y por lo tanto será inalienable, y no podrá ser objeto de gravámenes o embargos.

- (9) Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Pág. 178.  
(10) Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México, Pág. 184.

Sin duda alguna, el antecedente más importante del Artículo 27 Constitucional, en materia de distribución de tierras es - la Ley del 6 de enero de 1915, ya que sirve de base para la Reforma Agraria. Su autor es el Lic. Luis Cabrera, inagotable batallador para llevar la justicia al agro mexicano; en 1917 fue considerada como Ley Constitucional y dejó de tener esa categoría en el año de 1934, debido a las reformas que se hicieron al Artículo 27 Constitucional, el cual adoptó sus principios básicos.

La importancia que esta Ley tiene, se debe a que regula la restitución y dotación de ejidos a los pueblos despojados o caerentes así como a los que teniéndolos no les eran suficientes para satisfacer sus necesidades; dispone que las tierras indispensables para satisfacer esas necesidades, serían tomadas de las grandes propiedades circunvecinas, por medio de compras o expropiaciones por causa de utilidad pública; también, declara inalienables - los ejidos y faculta a los jefes militares para hacer las restituciones que por justicia procedieran y las dotaciones procedentes por necesidad.

Otros puntos principales de esta Ley son: La declaración que hace de nulidad a las enajenaciones de tierras de los indígenas, hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1956; las composiciones, concesiones y venta de esas tierras hechas por la Autoridad Federal ilegalmente a partir del 10. de diciembre de 1870; las diligencias de apeo y deslinde efectuadas por las compañías deslindadoras o autoridades federales, si con ellas se invadieron las propiedades comunales de los pueblos, rancherías o congregaciones de indios; disposiciones éstas, que aún están vigentes y contenidas en el Artículo 27 de nuestra Carga Magna.

Por último es de singular importancia resaltar que esta Ley creó la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias en cada uno de los Estados y Territorios y los Comités Particulares Ejecutivos.

## ANÁLISIS E INTERPRETACION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Artículo 27 Constitucional contiene disposiciones sobre aguas, minas, petróleo, etc., pero para los objetos de este estudio sólo nos ocuparemos de las referentes a la distribución de la tierra.

Haciendo un análisis al derecho de propiedad en México a través de su historia, se observa que con excepción de la institución de los Calpullis en la época precolonial y de algunas disposiciones de la época colonial, protectoras de las propiedades comunales de los indios, ha sido individualista, hasta la Constitución de 1917, en que los Diputados constituyentes dan a este derecho un carácter social, sacrificando intereses de clases aristocráticas, en beneficio de la comunidad y del país, por lo que el precepto que se estudia no debe ser estudiado a través del concepto tradicional de propiedad establecido en el Derecho Romano.

### PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION

En su párrafo 1o. el Artículo que nos ocupa dispone que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada:

La doctrina tradicional define al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas la propiedad del Estado Mexicano corresponde originariamente a la Nación, pues afir-

ma que es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo en un determinado territorio y en la auto determinación o soberanía nacional, para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que estén más de acuerdo con nuestra manera de ser. (11); agrega también que la propiedad originaria se apoya jurídicamente en 2 elementos: El orden histórico como lo determina el párrafo transcrito y la justificación social desde el punto de vista sociológico y legal.

El Dr. Gabino Fraga opina que la propiedad originaria -- que la Nación tiene sobre las tierras del territorio de la República, constituyen un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, el interés que la colectividad tiene en su debido aprovechamiento, está regido, no por normas del derecho civil sino fundamentalmente por disposiciones de derecho público o de derecho civil especial. Las que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene el propietario en sus relaciones con el poder público.(12)

Para el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, este precepto se apoya en la teoría patrimonialista del Estado, según la cual los Reyes de España adquirieron durante la época colonial, todos los territorios de indios en propiedad privada y con este carácter los conservaron hasta la Independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado libre y soberano que pasó a ser la República Mexicana sucedió a los Reyes de España en sus derechos, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que cualquier otro estado, sin embargo afirma que la referida disposición es una simple declaración general del dominio eminente del Estado sobre su territorio. (13)

(11) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Pág. 918.

(12) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Pág. 928.

(13) Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México, Pág. 193.

Por nuestra parte creemos que el fundamento jurídico de que las tierras y aguas que forman el territorio nacional son propiedad originaria de la nación, radica en el "Imperium" del Estado. Como todas las categorías jurídicas, la que se refiere a la propiedad originaria de la Nación tiene sus orígenes en fenómenos históricos y sociológicos; por lo que se refiere a los primeros podemos mencionar el dominio que el Tzin tenía sobre la tierra, en el cual existe cierta similitud con la "plena in re potestas" del Derecho Romano, en cuanto a los segundos es evidente que el interés público más que ser un concepto meramente jurídico, es un fenómeno económico social, que exige una regulación adecuada y cuidadosa dentro de cualquier sistema jurídico. La tierra que ha sido motivo de todas las inquietudes sociales, debe ser en consecuencia, objeto de una regulación y distribución propiciada, vigilada y ordenada por el Estado, esto por razones de interés público y justicia distributiva, fundamento indiscutible del Artículo 27 Constitucional.

#### LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

El Artículo 27 Constitucional en su párrafo II establece - que "La Expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", y en su XV párrafo que "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 indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolu-

ción judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

El Estado tiene necesidades apremiantes que atender para lo cual en ocasiones necesita bienes que forman parte de la propiedad particular y que no es posible adquirir por medio de arreglos contractuales con sus dueños, y como en ningún caso el Estado puede interrumpir o dilatar sus actividades, goza del imperium para que en un acto unilateral las adquiera, nos referimos a la expropiación por causa de utilidad pública.

La Expropiación para el Doctor Serra Rojas, es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública (14) y para Gabino Fraga 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 el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (15)

#### LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA EXPROPIACION SON:

A).- Autoridades competentes.- Según el párrafo XV del Artículo 27 que arriba se transcribe, es el poder legislativo a quien le corresponde establecer las causas de utilidad pública y el ejecutivo quien declara la existencia de una causa prevista por la Ley y el bien que deba expropiarse para satisfacerla.

B).- La causa de utilidad Pública.- El párrafo referido en el inciso anterior faculta a las Legislaturas Federal y de los Estados para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de bienes en sus respectivas jurisdicciones.

(14) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Pág. 994.

(15) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Pág. 400.

La Ley Federal de Expropiación en su Artículo 1o. establece como causas de utilidad pública las siguientes: (16)

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

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

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

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

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

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

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

(16) Ley Federal de Expropiación.

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

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

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

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

De la transcripción y estudio de las causas de expropiación señaladas se advierte que el interés público radica en la creación de obras de infraestructura, tendientes a elevar el nivel de vida de la población rural, y en el caso de la Fracción VIII a la redistribución de la tierra con los mismos fines.

C).- Los Bienes Susceptibles de Expropiación son.- Todos los muebles e inmuebles, e incluso, empresas mercantiles y negociaciones industriales.

D).- Indemnización.- La Constitución establece que la expropiación sólo podrá hacerse mediante indemnización y sólo en los casos de dotación o restitución de tierras y en el de fraccionamiento de propiedades afectables, indica que debe ser posterior.

Han existido diversas opiniones en el sentido de que la indemnización debe ser previa a la expropiación, y en las que afirma que la intención de los legisladores al utilizar la palabra "mediante", sustituyéndola por "previa", fue la de normar una nueva situación.

ción jurídica, pero nosotros creemos como el Lic. Fraga que corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse. (17)

El monto de la indemnización se fijará de acuerdo con las reglas que contiene el párrafo XV del Artículo que se estudia, transcrito en líneas anteriores.

Generalmente debe cubrirse con dinero, pero en el caso de la materia agraria podrá hacerse con bonos de la deuda pública, porque no es suficiente que el Gobierno no cuente con fondos para cubrir a los afectados el monto de la indemnización como para no poner en práctica la Reforma Agraria, sobre todo si se está consciente que el pago no se elude, sino simplemente se aplaza, ya que se trata de un problema nacional que el Gobierno tiene obligación de resolver con carácter primordial.

El aspecto agrario de las expropiaciones está regulado en las siguientes disposiciones, que por su importancia nos permitimos transcribir.

Fracción X, Artículo 27 Constitucional. - "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la Fracción XV de este artículo."

(17) Fraga Gabino. - Derecho Administrativo, Pág. 414.

Fracción IV del mismo Artículo.- "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o -- aguas."

Fracción XVII del Artículo que se comenta.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas -- jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de -- la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los -- excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

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

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

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

f). - Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g). - Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno: y"

Para el investigador no es difícil encontrar las causas históricas, económicas, sociales y políticas de las expropiaciones con fines agrarios, ya que atiende a la productividad de la tierra, a la distribución del ingreso, a la seguridad en el campo, a consolidar la paz y a conservar la estabilidad política del Estado Mexicano, pero sobre todo a evitar la enajenación del hombre del campo y su marginación de la actividad económica del país, esto exige que a la propiedad de la tierra deban imponérsele las modalidades que dicte el interés público, como corresponde a un sistema democrático y a un régimen de derecho.

#### MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA

Como se menciona en líneas anteriores, la distribución de la tierra no es un problema de intereses entre particulares, si

no de orden público, porque afecta a toda la sociedad, por esto el Artículo que analizamos faculta al Estado para dictar las normas con las que se regulen la redistribución de la tierra y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para procurar la conservación de la riqueza pública.

Así pues, el Artículo que nos ocupa, en su párrafo tercero establece 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 apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ..."; surge con esto un nuevo concepto dinámico de propiedad con función social, sujeto a las modalidades que dicte el interés público, como obligación individual para el pequeño propietario y social para los núcleos de población que carecen de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente; al establecerse la posibilidad de expropiar los latifundios para repartirlos gratuitamente entre los campesinos; se modifican los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad y se crea el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social, apareciendo el moderno derecho social junto a las tradicionales ramas del derecho público y privado.

Con este principio se logró recuperar para la Nación, la propiedad originaria de sus recursos naturales y no apareció en — nuestra Carta Magna como resultado de haberlo copiado de leyes de otros pueblos, sino de la experiencia dolorosa del pueblo mexicano; sin embargo, algunos países avanzados han adoptado en sus códigos estas modernas ideas de justicia social.

El Código Civil para el Distrito Federal, establece respetando la máxima constitucional que se comenta, en su Artículo 830, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes y además en todo el capítulo de la propiedad señala una serie de modalidades y limitaciones a ese derecho.

Para nosotros el derecho de imponer modalidades a la propiedad, es la facultad que se reserva el estado para establecer las limitaciones a que deben sujetarse sus titulares, con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad y en última instancia procurar el bienestar del país.

El Doctor Cabino Fraga hace una interesante distinción entre las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública, afirmando que las primeras constituyen una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y lugar determinados; la expropiación por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial. Para hacer más clara esta distinción el autor que citamos transcribe la siguiente tesis, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, ha dicho, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente... Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente... Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter

general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario: la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados..." (S.J. de la F., t. L. Pág. 2568). (18)

La Doctora Martha Chávez P. de Velázquez al tratar este tema, afirma que "La modalidad no merma el derecho de Propiedad, no su fondo, sino sólo su forma y su ejercicio. En algunos casos el Derecho de Propiedad deberá ejercitarse con modalidades, como lo es el no vender a extranjeros, ni permitir que éstos adquieran propiedades en la faja de 100 kms. a lo largo de la frontera y 50 kms. en los litorales; otras modalidades serán transitorias, como el caso de un solar urbano, cuya propiedad sufre modalidades diferentes antes de consolidar el dominio pleno señalado por el Código Agrario; algunas serán restrictivas, como la obligación de no arrendar las tierras ejidales; otras serán ampliatorias, como la imprescriptibilidad de las tierras ejidales o cuando el ejidatario reciba una unidad individual de dotación libre de gravámenes y así se les conservan sus derechos protegidos; a veces la modalidad afectará a todos los campesinos, como el requisito de mantener la tierra en explotación que rige tanto para ejidatarios, como para pequeños propietarios; otras veces sólo afectará a un grupo de ellos, como son las diferentes modalidades que distinguen la propiedad ejidal de la comunal, de la pequeña propiedad, etc. (19)

(18) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Págs. 402 y 403.

(19) Chávez P. de Velázquez Martha.- El Derecho Agrario en México, Pág. 318.

Consideramos que el Artículo 27 Constitucional regula -- con su nuevo concepto de propiedad con función social y con las -- modalidades o limitaciones que en cada caso convengan, a la propiedad particular, a la ejidal, a la comunal y también a la propiedad originaria.

### DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA PUBLICA

El precepto Constitucional objeto de este estudio, establece en su tercer párrafo que con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales -- susceptibles de apropiación. En consecuencia, dice el párrafo -- que se estudia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar -- los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones; usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto -- de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de -- la pequeña propiedad en explotación; para la creación de nuevos -- centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la -- destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La Disposición transcrita, fue reformada por Decreto de - "La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", de fecha 29 de enero de 1976, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año, con la aprobación previa del Congreso de la Unión y de la totalidad de los congresos de los Estados, para contener las disposiciones de - Asentamientos Humanos que recientemente fueron adoptadas en nuestro país, razón esta, por lo que, para la realización de nuestro estudio sólo tomaremos en cuenta las cuestiones agrarias.

Para el fraccionamiento de los latifundios, el propio Artículo 27 en su fracción XVII faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, para que en sus respectivas jurisdicciones expidan leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases: Los propietarios de grandes superficies deberán llevar a cabo el fraccionamiento de las mismas, en el plazo que las leyes fijen y las fracciones que resulten del mismo se pondrán a la venta en condiciones fáciles para los adquirentes; en caso de rebeldía de los propietarios, los gobiernos locales procederán a expropiarlos, pagando la indemnización que corresponda con bonos de la deuda agraria local que podrán ser creados por cada Entidad Federativa cuando el Congreso de la Unión los autorice.

Para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades remite a la Legislación Agraria, que dispone en forma muy escueta sobre el procedimiento para adoptar el régimen de explotación colectiva, así como por lo que se refiere a las principales actividades económicas factibles en cada ejido o comunidad, de acuerdo con la variedad de recursos naturales y humanos con que cuenten, siendo más amplia la regulación que hace sobre las preferencias de que deben gozar por cuanto a la existencia técnica y obtención de recursos económicos por parte de Dependencias oficiales y organismos especializados. Creemos que debería existir una legislación específica para regular la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, ya que se ha probado que el actual sistema provocó el minifundismo y con ello -

el empobrecimiento de las tierras y la consecuente baja en la producción.

La Fracción XV del mismo Artículo dicta las bases para la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, estableciendo además la posibilidad de que existan pequeñas propiedades ganaderas en los terrenos que no sean susceptibles de cultivo, ya que dicha fracción enuncia una verdadera garantía individual al ordenar el respeto absoluto para las pequeñas propiedades en explotación, a las autoridades que intervienen en los procesos de reparto de la tierra e inclusive, esta misma disposición consigna que incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que las afecten. Es este pues, el único límite que se opone a las acciones dotatorias, porque también así lo establece la última parte del tercer párrafo del 27, que es el que las regula, quizá porque para el legislador la conservación de este tipo de propiedades es tan importante como la distribución de tierras entre los pueblos necesitados.

Los límites para las pequeñas propiedades están regulados por la Fracción XV del precepto en estudio y omitimos señalarlos, por ser parte fundamental de otro tema que adelante trataremos con amplitud.

Hay regiones tan densamente pobladas, en el territorio nacional, en las que no es posible dotar a los poblados las tierras que satisfagan las necesidades de sus habitantes debido a que en sus alrededores ya no existen fincas que resulten afectables, y por otro lado existen en otras partes de la República algunos predios compuestos por grandes extensiones de terreno, que debido a su escasa población no han sido afectados. Siendo de urgencia la redistribución y el reparto de las tierras, en beneficio de las personas que habitualmente viven de ellas, así como distribuir proporcionalmente en el Territorio Nacional el gran número de habitantes, asentados generalmente en los cinturones de miseria de las ciudades y pueblos del centro del país, la Constitución General de la República, prevé el establecimiento de nuevos centros de po

blación agrícola, aunque en verdad son ejidales, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria así lo dispone, esto se debe a la experiencia que se tiene del mal resultado que dieron las colonias de pequeños propietarios, pues en algunos casos fueron aprovechadas para el fraccionamiento de latifundios con el propósito de la evasión de afectaciones agrarias con fines ejidales.

El 31 de diciembre de 1962 se emitió el decreto que derogó las leyes de colonización: prohibió la colonización de propiedades privadas, sujetando a revisión las colonias ya existentes, y dispuso que los terrenos pertenecientes a la Federación, así como los nacionales no podrán ser objeto de colonización o venta, sólo se destinarán a constituir o ampliar ejidos, o a establecer nuevos centros de población ejidal, con excepción de las superficies que estrictamente necesiten la Federación, los municipios y los estados para realizar obras y prestar servicios públicos.

El Artículo 244 de la Ley de la materia dispone que procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos. La mencionada Ley también establece que la creación de los nuevos centros de población se hará indistintamente en cualquier lugar de la república en donde exista un terreno afectable que satisfaga las necesidades del núcleo peñonero, el cual en ningún caso será menor a 20 capacitados en materia agraria, quienes tendrán que expresar su conformidad de trasladarse al lugar donde se establezca y su decisión de arraigar en él, para que proceda la acción intentada, ya que no tendría objeto crear un nuevo centro de población sin la voluntad de los campesinos, quienes con toda seguridad lo abandonarían o ni siquiera se trasladarían al lugar señalado.

La Ley establece también que para el mejor logro de los planes regionales que se formulen para la creación de nuevos centros de población ejidal, a fin de que estas puedan contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo, deberán colaborar

las distintas dependencias gubernamentales de acuerdo con su --- competencia, así como también contribuir económicamente para --- sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para la --- subsistencia de los campesinos.

La parte final del tercer párrafo del Artículo 27 Consti--- tucional establece que los núcleos de población que carezcan de --- tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las ne--- cesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de --- ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siem--- pre la pequeña propiedad agrícola en explotación. Esta disposi--- ción es sin duda alguna la más importante y trascendental por lo --- que a redistribución de las tierras del territorio nacional se refie--- re, pues representa el criterio humanista que desde el 6 de enero de 1915 se conoce y que dispone que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. "En otras palabras, la tesis de que todos los in--- dividuos, por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, por supuesto siem--- pre que ellos realicen funciones productivas." (20)

Esta disposición aparte de proporcionar medios de vida - a millares de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultura, pretende fomentar la producción nacional que tradicio--- nalmente ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades del - país.

Son afectables con fines dotatorios las propiedades inme--- diatas a los pueblos, al efecto la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su Artículo 203 que todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un Radio de 7 kms. a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, así como las propiedades de la Fe--- deración, de los Estados o de los Municipios.

(20) Silva Herzog Jesús. - El Agrarismo Mexicano y la Reforma --- Agraria, Pág. 233.

Son inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población dice la Ley aludida en su Artículo 249, las pequeñas propiedades que están en explotación, las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, siempre que los trabajos de reforestación existan cuando menos con 6 meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del Acuerdo de Iniciación de oficio y que resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de éstas, los parques nacionales y las zonas protectoras; las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ganadería Oficiales; y los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación.

Es de suma importancia mencionar que la Ley de la materia establece en su Artículo 251, que para conservar la calidad de inafectable la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de 2 años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total. Tal disposición tiene su fundamento en el Artículo 27 Constitucional que ordena el respeto absoluto a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; esta es una modalidad que se fijó al derecho de propiedad, para proteger el interés público, pues el país y la comunidad requiere de una producción ininterrumpida para satisfacer sus necesidades internas y de ser posible obtener divisas con la exportación de sus productos.

Tienen capacidad para que se les dote de tierras, los pueblos que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, siempre que existan con más de 6 meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva y que tengan por lo menos 20 individuos con derecho a recibir tierras tratándose de dotaciones y 10 en las ampliaciones, las poblaciones de más de 10,000 habitantes, el número de individuos con derechos a salvo tendrá que ser por lo menos de 150 y no tienen capacidad las capitales de la República y de los Estados, ni los

puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicación ferroviarias internacionales. También tendrán derecho a solicitar la ampliación los núcleos de población que teniendo satisfechas las necesidades individuales en terrenos de -- cultivo, carezcan o les sean insuficientes las tierras de uso común de que disfruten.

Las dotaciones además de contener las tierras de cultivo para satisfacer las necesidades del núcleo, comprenderán:

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

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

II. - La superficie necesaria para la zona de urbanización;  
y

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

**b). - LA PROPIEDAD PRIVADA**

La propiedad es una importante institución que constituye una de las bases fundamentales del orden jurídico, económico y social de una Nación.

De acuerdo con el diccionario, etimológicamente, la voz propiedad procede de la latina "propietas", derivada de propium, lo que pertenece a una persona o es propio de ella, y se define como el derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa con exclusión del ajeno arbitrio y de reclamar su devolución si está en poder de otro. (21)

Eugenio Petit en su Tratado de Derecho Romano dice, que los jurisconsultos Romanos no definieron lo que era la propiedad, sino que sólo se limitaron a estudiar los beneficios que procura. Estos beneficios fueron conocidos por ellos como el Jus utendi, el Jus fruendi y el Jus abutendi, o sea el derecho de propiedad era un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, ya que el propietario podía obtener de su cosa todas las ventajas que le fueran posibles; era el único que podía obtenerlas y no cesaban por el tiempo, aunque ya en el propio derecho romano a pesar de esa concepción de ese derecho de propiedad se aceptaban ciertas restricciones. (22)

Para Planiol y Ripert, la propiedad es el derecho que impone a toda persona la obligación de respetar el poder jurídico que la Ley confiere a una persona determinada para retirar de los bienes exteriores todo o parte de las ventajas que confiere la posesión de ellos, o si se prefiere el derecho que, dando a una persona un poder jurídico directo e inmediato sobre una cosa, es susceptible de ser ejecutado no solamente contra una persona determinada, sino contra todo el mundo. (23)

(21) Diccionario Enciclopédico Salvat, Pág. 778.

(22) E. Petit, Tratado elemental de Derecho Romano, Págs. 229-230.

(23) Planiol y Ripert, Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, T. III, Pág. 43.

Para A. Colin y H. Capitant la propiedad es el poder de usar de una cosa y de aprovechar toda la utilidad que es susceptible de propiciar de un modo exclusivo y perpetuo. (24)

Ruggiero dice que la propiedad no es una suma de facultades sino una unidad de poderes conferidos al titular; no es una serie de facultades determinadas a-priori, sino un señorío general del que forman parte todos los poderes imaginables y no son sino manifestaciones de su plenitud, (por lo cual no es posible enumerarlos) por lo que no es posible enumerar lo que el propietario puede hacer, sino lo que no puede hacer, ya sea que el límite le venga impuesto por las normas jurídicas, ya se derive de la concurrencia de un derecho ajeno. (25)

El Código Civil para el Distrito Federal no define la Propiedad, pero establece en su Artículo 830, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

De acuerdo con las ideas anteriores y siendo la propiedad privada un derecho real, podemos definirla como la facultad exclusiva de usar y disponer de una cosa, la cual es oponible a todo el mundo y sólo está limitada por la Ley.

El Artículo 27 Constitucional regula las formas de propiedad en México, entre las que se encuentra la Pequeña Propiedad -- que no es otra cosa que la propiedad privada con un máximo de superficie.

En el Siglo pasado se observó en el país el grave fenómeno del acaparamiento de inmensas extensiones de terreno en manos de unos cuantos, y al lado de ellos, existieron cada vez un menor

(24) Colín y Capitant, Curso de Derecho Civil, T. II, Vol. II, -- Pág. 96.

(25) Ruggiero, Instituciones del Derecho Civil, Vol. 1, Pág. 532.

número de pequeñas propiedades originadas la mayor de las veces - por la destrucción de la propiedad comunal, que muchos pueblos disfrutaban desde antes de la colonia.

Al consumarse la Revolución armada y promulgarse la nueva Constitución se reglamenta el Fraccionamiento del latifundio y la estructura social que giraba alrededor de él, para que surjan de su fraccionamiento un gran número de pequeñas propiedades, protegidas por medidas y garantías tendientes a procurar su conservación y desarrollo.

Partiendo de este hecho, el legislador estimó que la pequeña propiedad no debería ser afectada en ningún caso, pues con ella se pretende formar una Clase Media Rural, que goce de un patrimonio digno en beneficio de la economía nacional, que requiere de una mayor producción de alimentos y materias primas, por lo que se exige a sus titulares la explotación ininterrumpida para que sus pequeñas propiedades conserven la calidad de inafectables. En efecto, la Fracción XV del Artículo 27, ordena que en ningún caso se podrá afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, sin que incurran en responsabilidad por violaciones a la constitución las autoridades que así lo hicieren.

La misma fracción define la pequeña propiedad en cuanto a su extensión de la siguiente forma:

"... Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierras, en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego, dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos..."

La Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 220 especifica que:

"... Se consideran como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para -- sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial. Como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de sus cultivos, con independencia -- del riego o de las lluvias. Tierras de temporal son aquellas en -- que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo con humedad directa y exclusivamente de la precipitación pluvial. Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos a las de temporal. Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios pueden aportar -- por sí mismos o con ayuda del crédito. ... Y en el 260 que ... "Se consideran como terrenos de agostadero aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad produzcan en forma natural o cultivada pastos que sirvan para alimento del ganado..."

El Artículo 260 aclara que nunca los terrenos que se dediquen o puedan dedicarse al cultivo serán considerados como -- agostaderos para mantener ganado, no obstante que produzcan -- plantas forrajeras, con excepción de los que produzcan pastos; también prohíbe en su Artículo 261 la clasificación como terrenos de agostadero de los predios poblados de bosques maderables o en proceso de recuperación forestal. Esto último nos parece importante y consideramos deberá ser objeto de una reglamentación -- más amplia, pues en algunos lugares poblados de bosques existen propiedades aparentemente dedicadas a la ganadería y que en realidad la superficie máxima con que deberían contar es ya sea de 800-00-00 Has. o de 200-00-00 Has. según la interpretación que se le dé al precepto que se comenta.

Es sumamente importante mencionar que las pequeñas -- propiedades forzosamente tienen que estar explotadas totalmen--

te, pues en caso de no estarlo por un lapso de 2 años o más serán afectables para beneficiar núcleos agrarios (Artículo 251 de la -- Ley de la Materia).

**c). - LA PROPIEDAD EJIDAL**

### Concepto de Ejido:

El concepto actual de Ejido es diferente al que se conocía en la época de la Colonia, pues actualmente es el Ejido "La porción de tierras con que se dota o restituye a un núcleo de población"; incluidas en este concepto tanto las tierras de cultivo como las que por su naturaleza no resultan útiles para esa actividad, en tanto que los hombres de la época colonial conocieron al ejido como un terreno situado en las afueras de las ciudades, de uso colectivo, destinado al pasteo de los ganados pertenecientes a los indígenas, para que de esta manera no se revolviera con el de los Españoles, y la superficie con que contaba era de una legua de largo.

El Artículo 27 Constitucional en su texto original ya establecía la dotación de tierras para los núcleos de población que las necesitaron, formando así los modernos Ejidos, pero esa disposición primitiva solamente se refería a los terrenos de cultivo indispensables para los pueblos, los que se dividían en parcelas para el aprovechamiento individual de sus habitantes, y fue hasta el 9 de enero de 1934, cuando se reformó para establecer la dotación de tierras y aguas suficientes a los pueblos que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución (Fracción X). La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria ordena en su Artículo 223 que además de las tierras cultivables, las dotaciones ejidales comprenderán los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Gracias a estas disposiciones el ejido dejó de ser agrícola como en un principio, habiendo en la actualidad prósperos ejidos forestales, ganaderos, turísticos e industriales; y se proyecta incluso el establecimiento de Ejidos Pesqueros.

### PROPIEDAD EJIDAL:

De acuerdo con el Artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras y aguas dotadas o restituidas son propie--

dad del núcleo de población a partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades y regulaciones que la propia Ley establece, y a partir de la ejecución de la misma, el ejido será poseedor y si ya gozaba de la posesión provisional, sólo se confirma ese derecho.

Ahora bien, el segundo párrafo del Artículo 52 de la propia Ley de Reforma Agraria establece que las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población Ejidal; por lo que consideramos que los ejidatarios sólo tienen el derecho de usar y disponer de los frutos sobre la unidad de Dotación que se les adjudique, siempre y cuando satisfagan las condiciones establecidas por la misma Ley.

La naturaleza jurídica de la propiedad ejidal está establecida en el Artículo 52 primer párrafo de la Ley de esta materia, pues expresa que los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

Para tratar de determinar que tipo de derecho tienen los núcleos de población ejidal sobre los bienes que les fueron dotados o restituidos con la aplicación de las Leyes agrarias y los núcleos de población que guardan el estado comunal, citaremos algunos criterios de personas autorizadas.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez al tratar este punto expresa: "... Con la redacción del Artículo 51 de la Ley no se resuelve a quien pertenecen las tierras del ejido. En efecto, el Artículo 64 del mismo ordenamiento dice:

"Artículo 64. - Cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten en asamblea general que no quieren recibir los bienes objeto de dicha resolución, por la decisión cuando menos del 90% de sus componentes, tales

bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal sólo con el fin de que en ellos se acomode a los ejidatarios con derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo se preferirá a quienes quedaron sin tierras en los ejidos de la entidad federativa correspondiente y entre ellos a los que habiten los núcleos de población más cercanos.

Lo mismo se observará cuando después de la entrega de las tierras, desaparezca o se ausente parte de la totalidad del grupo beneficiado, previa comprobación de los hechos por la Comisión Agraria Mixta.

En estos casos se organizará con los nuevos beneficiados el régimen ejidal en los términos de esta Ley respetando la superioridad de la minoría que sí aceptó las tierras.

Esta disposición no es aplicable en los casos de ejecución de resoluciones presidenciales en las que haya inconformidad de los campesinos beneficiados conforme al Artículo 308 de esta Ley".

Si en los casos señalados en este Artículo las tierras dotadas quedan a disposición del Ejecutivo, eso quiere decir que pertenecen al Estado, de otro modo quedarían como propiedad del "Núcleo de Población" dotado, es decir, del pueblo de San José por ejemplo, puesto que sigue subsistiendo después de que el "Núcleo de Población Ejidal" se niega a recibir las tierras dotadas o desaparece.

El Estado, por medio del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, siempre ha ejercido una tutela constante sobre los ejidatarios que en la Ley Federal de Reforma Agraria se acentúa de manera notable, tutela que llega hasta a determinar la forma de explotación individual o colectiva, a modificar la extensión de la parcela ejidal cuando cambia la calidad de las tierras ejidales y a disponer de las parcelas o unida--

des de dotación vacantes por acomodar en ellas a campesinos que carecen de patrimonio aún cuando no pertenezcan al ejido.

Estas consideraciones nos llevan a concluir que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado. De esta naturaleza pública de las tierras ejidales se derivan los privilegios de que gozan a los que se refiere el Artículo 52 de la Ley...." (26)

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha dictado en el Toca No. 317/56, amparo promovido por el Comisariado Ejidal del poblado "MAGDALENA DE LAS SALINAS", Delegación de Gustavo A. Madero, contra actos del Presidente de la República y -- otras autoridades, el siguiente Acuerdo:

"... La Facultad legislativa del Congreso para expedir leyes ordinarias no está ni podrá estar limitada por el Artículo 27 Constitucional puesto que la mención que hace a la propiedad como objeto de la expropiación, no puede dar lugar a deducir una limitación de facultades legislativas sobre materia de expropiación de bienes agrarios, puesto que, por una parte los bienes -- agrarios si son de propiedad privada y ese carácter no se extingue por las consideraciones del recurrente relativas a la ausencia de facultades de disposición y porque sean bienes imprescriptibles e inalienables ya que estas características no son sino limitaciones y modalidades a la propiedad privada, no hacen desaparecer el derecho de propiedad sino que por el contrario lo reafirman muy esencialmente si se atiende a que esas modalidades y -- limitaciones se crearon por el Legislador precisamente para hacer más permanente el derecho de propiedad. 3a.- por otra parte, en la expropiación el Estado hace suya la facultad de disposición del propietario afectado, en uso de la soberanía que le es -- propia, y tal facultad sólo puede ser ejercitada a través de normas de derecho o sea mediante la función legislativa y ésta como se tiene expresado, está reservada al Congreso de la Unión. 4a.- Además la expropiación no es más que una substitución del

sujeto titular del derecho de propiedad y cuando el bien expropiado es destinado directamente a un servicio público, es evidente que - el titular substituido del derecho de propiedad, lo es la Nación; más cuando el bien objeto de la expropiación es destinado a un bien social como lo es el ejido, en este caso el titular substituto no lo es la Nación, sino el núcleo de población beneficiado y es precisamente el reconocimiento a ese derecho de propiedad el justificativo de la compensación establecida por la Ley en los casos de expropiación en bienes agrarios, sin que la modalidad de disposición y destino de esa compensación altere la existencia del derecho de propiedad. 5a.- Efectivamente, como lo consideró el Juez de Distrito en su sentencia, del Artículo 27 de la Constitución General de la República se refiere a la propiedad privada como concepto diferencial de la propiedad de la Nación y reconoce en la primera el disfrute en forma individual o colectiva; y una y otra participa de caracteres que les son propios; la propiedad de la Nación es aquella que le pertenece originalmente, la cual puede ceder sus derechos a los particulares integrando así la propiedad privada y son también propiedad de la Nación los bienes consignados en las fracciones -- IV y V del Artículo 27, así como los bienes de las sociedades religiosas; dentro de la propiedad privada está comprendida la propiedad de las tierras ejidales que puede ser disfrutada en forma colectiva o individual, según se desprende de los términos de la Ley de 6 de enero de 1915 que es el antecedente del Artículo 27 Constitucional y en cuyo Artículo 11 se declara que una Ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o adjudican a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos quienes los disfrutarán en común..."

Frente a las divergencias que se suscitan entre los tratadistas como entre los organismos judiciales encargados de la interpretación y aplicación de las Leyes, tenemos la convicción de que una creación jurídica no puede cambiar su naturaleza a fuerza de su proceso evolutivo, es decir a una categoría jurídica como "La propiedad" se le conceptúa atendiendo a sus características esenciales, y en el momento de perder una de éstas debe considerarse que se trata de otro concepto; por esto el Derecho Agrario ha crea

do el concepto de propiedad ejidal, cuyas características que la de  
terminan y la definen son el uso y el usufructo de la tierra.

Surge entonces la interrogante de que quién es el que ejer  
ce el dominio sobre la propiedad ejidal: El Núcleo beneficiado no  
tiene facultades para disponer del bien; El Estado tiene facultades  
de disposición sobre el bien pero en forma muy limitada, pues nun  
ca podría reducir la propiedad ejidal en propiedad privada. Por  
consiguiente podemos concluir que estamos ante un concepto de --  
propiedad nuevo, que indiscutiblemente tiene una relación históric  
a con el concepto tradicional de propiedad civil, pero no una rela  
ción teórica o conceptual.

Creemos que efectivamente la Propiedad Ejidal existe co  
mo un derecho de los pueblos, pues los bienes que reciben están  
a su disposición con las naturales restricciones que les obliga la  
vida en sociedad, para que logren el aprovechamiento efectivo de  
ellos no sólo como medio personal de subsistencia, sino también  
como factor importante para la producción de satisfactores esen  
ciales de la comunidad, ya sea que decida el núcleo la explotación  
comunal o colectiva del bien, donde participen todos sus compo--  
nentes, o la adjudicación individual entre todos los capacitados o  
el mayor número de ellos en su caso, siempre que los que resul  
ten beneficiados puedan recibir una unidad económica conveniente,  
pero ellos no tendrán un derecho real individual de los bienes, si  
no sólo una parte del Derecho común que les concede el ser miem  
bro del poblado titular del bien; no creemos que sea el Estado el  
titular del Derecho, sólo en última instancia la Nación, como lo -  
es con respecto, a la propiedad originaria de todo el territorio,  
sino el núcleo, y pensamos que es así porque cuando el Estado re  
quiere de alguien bien sujeto a régimen ejidal para satisfacer una  
necesidad colectiva, no hace valer el derecho que pudiera tener -  
sobre el mismo, para destinarlo al otro fin concreto, sino que re  
corre a la expropiación por causa de utilidad pública, indemnizan  
do precisamente al núcleo ejidal propietario.

**d). - PROPIEDAD COMUNAL**

En la época prehispánica la explotación de la tierra giraba en torno a las Propiedades Comunales, principalmente en los "Calpullis", que como sabemos eran agrupaciones de Indígenas que poseían una determinada superficie en común, para trabajarla en forma individual o familiar; en las "Michimallis", que eran las tierras destinadas a cubrir las necesidades de la guerra; las Teotlalpan, - tierras destinadas a sufragar los gastos de los cultos y las Altepetalli, tierras destinadas a sufragar los gastos del pueblo.

Consumada la Conquista, la Corona de Castilla organizó la tenencia de la tierra, reconociendo siempre la existencia del régimen de Propiedad Comunal de los Indios, sin embargo, en el transcurso del tiempo los Españoles por medio de las "Mercedes". "Las Peonías", - "Las Caballerías", "Las Encomiendas", y otras Instituciones, se apoderaron de la mayor parte de la superficie cultivable conocida en la Nueva España por lo que se concluye la Legislación Española para la Nueva España contemplaba tanto la Propiedad Individual (de los Españoles) como la Comunal (de los Pueblos Indígenas), en sus diversas formas: Fundos Legales, Ejidos, Propios, Doctas y las Tierras de Comun Repartimiento.

Fundos Legales. - Eran las tierras donde se asentaban los pueblos; la ordenanza del Marqués de Falces los reglamento, formandolos con una superficie de 600 varas hacia los 4 puntos cardinales a partir de la Iglesia del Pueblo, en la que se formaban los solares para repartirlos entre los Indígenas.

Ejidos. - La palabra Ejido deriva del Latín "Exitus" que quiere decir salida y que igualmente se conocia en España a las tierras o campos situados a las salidas de los pueblos, no destinados a la labranza sino al servicio común de los vecinos.

En la Nueva España el Ejido fué instituido por Felipe II según Cédula de fecha lo. de Diciembre de 1573 que ordenaba: "Los Sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones de Indios, tengan comodidades de aguas, tierras y montes y un Ejido de una Legua de Largo donde los Indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de Españoles." (27)

(27) Mendieta y Nuñez Lucio. - El problema Agrario de México. Pag. 72

**Los propios.** - Eran porciones de tierra administrados por el Municipio para cubrir necesidades de interés público, tales como las mejoras materiales del poblado y otras erogaciones de interés general, sus tierras eran cultivadas en forma colectiva por los habitantes del barrio.

**Tierras de Repartimiento.** - Eran parcelas de Propiedad Comunal pero de cultivo y usufructo individual, podían ser transmitidos de padres a hijos pero no podían ser enajenadas.

Además de esas tierras comunales, los pueblos recibían por donaciones de la Corona vastas extensiones denominadas "Tierras de Parcialidades" o de comunidades de Indígenas destinadas a los gastos comunes y que tampoco podían ser enajenadas.

Los montes, pastos y aguas fueron declarados de uso común en la Nueva España, tanto para españoles como para indígenas.

Posteriormente los Gobiernos Independientes dictaron leyes de colonización tendientes a resolver el problema de tierras, pues pensaban que lo provocaba la mala distribución de los habitantes en el territorio; con la aplicación de esas leyes se creaban propiedades individuales, e inclusive se trató de individualizar las propiedades que tradicionalmente habían guardado el Estado Comunal en pueblos indígenas y las extensas superficies que por esa fecha ya había la Iglesia acaparado. A tales fines concurren las Leyes de desamortización y de nacionalización de bienes del Clero.

La Individualización de la Propiedad Comunal propició el latifundismo y la explotación desmedida, porque los naturales al tener libre disposición de sus bienes, por necesidad los enajenaron a los poderosos hacendados, quedando desprovistos entonces de medios de trabajo, obligándose a contratarse como jornaleros en las grandes haciendas, si no es que el hacendado con su influencia había logrado dejarlos judicialmente de sus tierras.

tal o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los conde--ñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás cor--poraciones de población que existan todavía, desde la Ley del ----25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las dis--posiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo su--cesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corpora--ciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitu--cional...." (28) De esta manera el Artículo que analiza--mos elevó a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915, la que para el Maestro Mendieta y Núñez tiene los siguien--tes puntos esenciales:

a).- Declara nulas las enajenaciones de tierras comuna--les de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856.

b).- Declara igualmente nulas todas las composiciones,--concesiones y ventas de esas tierras hechas por la Autoridad Fede--ral, igualmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.

c).- Por último declara la nulidad de las diligencias de --apeo y deslinde practicadas por Compañías deslindadoras o por Au--toridades Locales o Federales, en el período de tiempo antes indi--cado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias co--munes de los pueblos, rancherías, congregaciones, o comunida--des indígenas..." (29)

El 9 de enero de 1934 se reformó el Artículo 27 de la ---Constitución General de la República, adoptando los principios bá--sicos de la Ley del 6 de enero de 1915, y estableciendo en su Frac--

(28) Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y La Reforma - Agraria, Págs. 252 y 253.

(29) Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México, Págs. 189 y 190.

ción VII que "... 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 restituído o restituyeren...", siendo éste el texto vigente para proteger y regular los bienes comunales.

Como apreciamos, este precepto contempla tres situaciones para los bienes comunales: la posesión continua plenamente reconocida; la reivindicación del derecho posesorio de un núcleo de población despojado y la corrección futura de una posesión ilegal de tentada por individuos o grupos de ellos en detrimento de la comunidad desposeída.

En el párrafo décimo del Artículo en estudio quedan señalados los procedimientos para resolver las cuestiones para límites comunales cualquiera que sea su origen, poniéndolos bajo jurisdicción federal y a la directa intervención del Presidente de la República, quien propone la solución para que quede definitiva en caso de ser aceptada por las partes, y sólo en caso de que no sea así, pasará el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hubo diversas Leyes y Decretos que reglamentaban el Artículo 27, y no fue, hasta el 22 de marzo de 1934, cuando se emitió el Primer Código Agrario, el cual fue casi omiso respecto al régimen de bienes comunales.

El 2o. Código Agrario es el de 23 de septiembre de 1940; en él ya se toma en cuenta el régimen de propiedad de los bienes comunales y como la propia Constitución declara que son de jurisdicción Federal los conflictos que se susciten por linderos entre comunidades. Se regulan ya los bienes comunales al equipararse con los ejidales plenamente, ya que se les inviste de las protecciones características de estos últimos, evitando así que sean convertidos en Propiedad Privada, ya que desde esa fecha y con ese Código, los bienes comunales se declararon inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

El Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 está hecho con una mejor estructura legislativa, para reglamentar convenientemente las disposiciones agrarias de nuestra Carta Magna.

Se puede apreciar en él, que el contenido de los Artículos 40. y 32 quedan regulados los órganos de Gobierno de los bienes comunales y en su Artículo 33 establece la definitividad de las resoluciones presidenciales de reconocimiento de propiedad de los bienes comunales, así como de otras acciones agrarias.

Además el Artículo 138, al igual que la legislación anterior equipara los bienes comunales que se reconozcan y titulen a los pueblos con los bienes ejidales que se doten o restituyan a los núcleos de población, disponiendo que los derechos que sobre sus bienes tienen en las comunidades, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto, y en su Artículo 143 dispone que cuando las comunidades que hayan sido reconocidas y tituladas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y a petición de los interesados se fraccionaron como en el caso de las restituciones.

Los núcleos de población que posean terrenos comunales, podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, tramitándose este cambio por conducto del Departamento Agrario; pero cuando sean beneficiados en virtud de una Resolución Dotatoria, quedarán automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes, al régimen ejidal; el cambio del régimen comunal por el ejidal, se operará en virtud de Resolución dictada por el Presidente de la República, Artículos 144 y 145.

#### LEGISLACION VIGENTE

La Ley Federal de Reforma Agraria vigente desde el ----  
1o. de mayo de 1971 prácticamente no modifica la reglamentación

que sobre bienes comunales hizo el Código anterior, sólo la comple-  
menta como en el caso del Artículo 53 en que se prohíbe la explota-  
ción indirecta de los terrenos ejidales y comunales, o en el caso del  
Artículo 63 en que se autoriza la permuta de tierras ejidales o co--  
munales por las de otros ejidos; en este último caso creemos que -  
el precepto es incompleto pues debería referirse a otros ejidos y co-  
munidades.

Creemos que al igual que la Propiedad Ejidal, la Comunal  
tiene dos características: el uso y el usufructo de los bienes que la  
componen y la falta de tercer elemento que sería la disposición o la  
facultad de disponer voluntariamente de ellos por parte de sus titu-  
lares, creemos que este Derecho de Propiedad al igual que el Eji--  
dal representa una Nueva Figura jurídica, distinta a lo que en el --  
Derecho Tradicional de Propiedad que se caracteriza por los tres -  
beneficios que aporta a sus titulares el uso, el usufructo y la dispo-  
sición del bien, y que esto no es sólo el producto de la legislación  
revolucionaria, basada en la dolorosa experiencia de los despojos-  
y abusos que sufrieron las clases desvalidas a través de la Histo--  
ria, sino que obedece también a figuras jurídicas tradicionales im-  
plantadas por los monarcas españoles para la Nueva España duran-  
te su dominación y aún más a formas de tenencia de la tierra clási-  
cas en las culturas prehispánicas.

e).- TERRENOS NACIONALES, BALDIOS Y DEMASIAS

En la Epoca Colonial todo lo concerniente a Terrenos-- Baldíos fué regulado por la Corona; de modo que todos aquellos Terrenos que no fueron legalmente enajenados a particulares, -- ni destinados al uso público, eran propiedad de los Reyes de -- España.

Con la Independencia, la Nueva Nación adquirió la Propiedad de los Baldíos, parte de los cuales fueron dispuestos por el Gobierno Independiente para compensar a los miembros del -- Ejercito Liberador, demostrando su soberanía sobre los mis-- mos.

El 20 de Julio de 1863 fué emitida la Ley sobre ocupa-- ción y enajenación de Terrenos Baldíos, cuya finalidad era regu-- lar el denuncia y la adquisición de Propiedad de los Baldíos. Esta Ley define claramente en su Artículo 1o. lo que son los Terrenos Baldíos, diciendo que son todos los Terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por Autoridad competen-- te, ni cedidos por la misma, a Título Oneroso o Lucrativo, a -- individuos ó corporaciones autorizadas para adquirirlos.

Para regular la cantidad que se podía adquirir, esta Ley estableció la cantidad máxima de 2,500-00-00 Has. como adquisi-- ción personal, la cual por la escasa población que entonces tenía la República puede considerarse correcta, además dicha Ley consiguió eliminar la nociva regulación de baldíos por parte de los -- Estados, establecida en la Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1924, como de competencia Federal.

Con esta Ley se pretendió Colonizar las grandes Zonas -- despobladas del Territorio, fijó la obligación a los dueños de ter-- rrenos baldíos que se adjudicasen, de mantener durante 10 años -- un habitante por lo menos en cada 200-00-00 Has. adjudicadas, -- otorgando facilidades y rebajas a los adquirentes, e incluso esta-- bleció la prescripción de los mismos; sin embargo no surtieron -- efecto estas pretenciones porque el procedimiento impuesto para la adjudicación era complicado, sobre todo para los extranjeros -- que tenían la imposibilidad de buscar los terrenos, denunciarlos y enfrascarse en un procedimiento de adjudicación que se hacía -- largo cuando existían opositores.

Para promover la inmigración de extranjeros que resultó paralizada al ser aplicada esta Ley, el 26 de Marzo de 1894, el - Legislador considerando que las 2,500-00-00 Has. señaladas como máximo para adquirir en terrenos Baldíos no representaba una unidad económica, ni agrícola constante y bastante para estimular al cultivador, ya que por lo general eran terrenos malos o alejados - de los Centros de consumo, y que las dificultades que presentaban la obligación de acotarlos, poblarlos y cultivarlos había provocado la inmovilización de la propiedad, dictó una Nueva Ley sobre Baldíos en la que se suprimen tales requisitos, resultando con esto que los terrenos nacionales cayeran en manos de aventureros o especuladores en grandes extensiones, provocando con ello el malestar de los hombres que requerían de ellos para substituir. Hasta que años mas tarde se levantó en armas para rescatarlas, dando vida a la - Revolución de 1910.

Entre las reformas mas importantes que esta Ley introdujo, contamos la que permitía la adquisición de baldíos sin límite de extensión; la que suprime la obligación de acotar, colonizar y cultivar los terrenos adquiridos, y la que reconoció el derecho a denunciar y adquirir mayores extensiones, en tanto que los naturales o - naturalizados de las Naciones limítrofes quedaban facultados para - adquirir baldíos en los Estados que con esas Naciones colindaron. (30)

Otra reforma, esta de carácter Técnico, establece una - clasificación de los Terrenos de la Nación en las siguientes clases:

1. - Terrenos Baldíos
2. - Demasías
3. - Excedencias.
4. - Terrenos Nacionales.

La propia Ley en su Artículo 2o. define a los Baldíos como

(30) González Ramírez Manuel. - La Revolución Social de México. - Tomo III. "El Problema Agrario. Pág. 164.

"... Todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la Autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a Título Onoroso o Lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos...."; en su Artículo 3o. las Demasías como "... Los terrenos poseídos por particulares con Título Primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los Linderos señalados en el Título, y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada..." "En su numeral 4o. las Excedencias como"... Los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más fuera de los linderos que señale el Título que tengan; pero colindando con el Terreno que éste ampare...", y los nacionales en su Artículo 5o. como "... Los terrenos baldíos descubiertos, deslindados, y medidos por Comisiones Oficiales o por Compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputaran terrenos Nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando estos hubieren abandonado el denuncia o este se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y medida de los terrenos...." (31)

En todo lo demás, subsisten las disposiciones impuestas por la Ley del 20 de julio de 1863. Pero es evidente que lo fundamental de esta Ley, su espíritu antilatifundista quedó totalmente desvirtuado por la de 1894.

El 31 de mayo de 1875 se expidió una Ley provisional sobre colonización, pues en su Artículo 1o. autorizó "... Al Ejecutivo para que entretanto se expide la Ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con Empresas particulares...", iniciándose así la actividad de las llamadas Compañías deslindadoras, cuya creación influyó decisivamente agravando el problema agrario a fines del siglo pasado. (32) A dichas Compañías se les otorgaban

(31). - Silva Herzog Jesús. - El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Pags. 114 y 115.

(32). - Chávez P. de Velázquez Martha. - El Derecho Agrario en México. - Pág. 272.

subvenciones y terrenos como pago por llevar habitantes a colonizar terrenos baldíos con los requisitos de medición, deslinde, avalúo y descripción, consistente en la tercera parte de los mismos o su valor al habilitarlos. Apoyadas en la Ley de Baldíos de 1863 removieron las posesiones o propiedades que a su juicio no derivaban de Títulos originales, enajenándolas después a personas poderosas, fomentando el nefasto latifundismo y el descontento popular.

El 15 de diciembre de 1883 fué confirmada esta Ley por la Nueva "Ley de Colonización" que reiteró sus principios fundamentales, pues facultaba para habilitar los terrenos baldíos o de la Nación a colonos, otorgando a las Compañías Colonizadoras la tercera parte del terreno o su equivalente en dinero de los predios que habilitan, con la condición de no hacerlo a extranjeros sin autorización ni en superficies mayores a 2,500-00-00 Has. bajo la pena de perderlas en favor de la Nación.

Las compañías deslindadoras no acataron las condiciones establecidas, pues como quedó asentado, vendieron grandes extensiones en las que se incluía una gran cantidad de pequeñas propiedades o posesiones trabajadas personalmente por gente del campo, a personas poderosas que en ocasiones no eran precisamente mexicanos o extranjeros autorizados, situación que vino a convalidarse al ser dictada en 1894, la "Ley sobre ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos" que suprimió el límite de 2,500-00-00 Has. como máximo para adjudicación personal.

Con el propósito de movilizar la propiedad raíz mediante el establecimiento en los Terrenos Nacionales del mayor número de personas que pudieran explotar superficies equiparables a las pequeñas propiedades que señala el Artículo 27 Constitucional como máximo, fué emitida el 30 de diciembre de 1950, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, omitiendo a nuestro juicio el legislador, mencionar en su texto la posibilidad que contemplara posteriormente el Artículo 58 del Código Agrario anterior y que prevé la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 204, de destinar tales superficies a la satisfacción de las necesidades agrarias, mediante su reparto entre ejidatarios.

El Artículo 3o. de la presente Ley clasifica los Terrenos de Propiedad Nacional en Baldíos, Nacionales y Demasías, definiendo a los primeros como "... Los que no han salido del dominio de la Nación por Título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos..." (Art. 4o.), a los segundos como "... Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta Ley; los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran; los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los Títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado. No quedan comprendidos en esta Fracción los terrenos cuyos Títulos hayan sido nulificados o se nulifiquen, de conformidad con lo previsto en la Fracción XVIII del Artículo 27 Constitucional, los cuales se considerarán como baldíos según lo establecido en el Artículo 64..." (Art. 5o.) y a los últimos como "... Los terrenos poseídos por particulares con Título Primordial y en extensión mayor de la que está determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el Título y, por lo mismo, confundidos en su totalidad con la superficie titulada..." (Art. 6o.)

De acuerdo con esta Ley, los terrenos propiedad de la Nación son imprescriptibles, pero podrían ser adquiridos por particulares a Título Oneroso o Gratuito; la adquisición Onerosa podría comprender superficies iguales a los máximos establecidos por la propiedad inafectable por la Constitución General en su Artículo 27 y para adquirirlos tendrían preferencia los poseedores, los arrendatarios y los primeros solicitantes, en ese orden, y la adquisición a título gratuito, será por cuenta de los mexicanos por nacimiento o por naturalización que desearan trabajar personalmente la tierra y que no tuvieran bienes de fortuna mayores de tres mil pesos, pero únicamente respecto a superficies no mayores de 10-00-00 Has. de riego, de 20-00-00 Has. de temporal, de 50-00-00 Has. de agostadero susceptibles de cultivo con aguas subterráneas o hasta la superficie necesaria para mantener hasta 50 cabezas de ganado mayor en terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo.

De este modo la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías señalaba las formas en que las tierras de Propiedad Nacional podían cambiar a la Propiedad Privada, además de que estos Terrenos -

también podían ser destinados a compensar a propietarios afectados por acciones agrarias y a constituir Colonias bajo el sistema de Propiedad Privada.

A partir de la reforma introducida el Artículo 58 del Código Agrario 1942, por Decreto publicado el 22 de enero de 1963, mediante el cual se derogó la Ley Federal de Colonización de 1946, fué suprimida la posibilidad de enajenar terrenos propiedad de la Nación, y fué suprimida también, la posibilidad de colonizarlos. Se les asignó en cambio, el destino específico que conservan en la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir su empleo para satisfacer necesidades agrarias.

Fue al afán de dar a la Colonización un sentido Revolucionario volviendola solamente ejidal, a partir de la experiencia que enseña que la colonización tradicional no produjo resultados efectivos en cuanto a distribuir mejor la población en nuestro territorio y a preservar una producción agrícola, lo que determinó las reformas al Artículo 58 del Código Agrario de 1946. (33)

Así pues el Decreto de 31 de diciembre de 1962 deroga tácitamente la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías en lo que lo contradice, es decir en cuanto al destino que pudiera darse a los Terrenos de Propiedad Nacional, ya que prohíbe expresamente que tales terrenos sean destinados a la Colonización y a la venta, siendo a partir de ese momento el objeto exclusivo de los mismos la Constitución de Ejidos o de Nuevos Centros de Población Ejidal, y excepcionalmente, el de las obras o Servicios Públicos.

Estas son las formas de Propiedad que con plena existencia Jurídica contempla el Artículo 27 Constitucional, mas sin embargo, como es natural en toda sociedad, existen otras formas viciadas de detentar la tierra en México, tales como la simulación de pequeñas propiedades por prestanombres o por terratenientes inmorales, que con su influencia han conseguido falsas clasificaciones de las tierras que componen sus aparentes pequeñas propiedades, o los latifundistas familiares simulados; los arrendamientos y acaparamientos de parcelas o Unidades de Dotación, y las copropiedades o latifundios detenta

(33). - Aspectos formales de la Tenencia de la Tierra. - Conferencia suscitada en Enero de 1975 en el IEPES. Por el Lic. Victor Manuel Torres.

dos por un grupo de personas que llegan mafiosamente a conseguir - el reconocimiento comunal de propiedad.

## CAPITULO II

### CONCEPTO DE INCORPORACION

- A).- DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL.
- B).- ANTECEDENTES DE INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL.

**a). - DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL.**

La Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal es el Tema Medular de este estudio, que busca llenar una laguna de la Ley Federal de Reforma Agraria, tanto en su aspecto sustantivo como en el adjetivo.

La Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, debe consagrarse en un título de la Ley, así como en la reglamentación correspondiente, a efecto de lograr la economía procesal que hace más expedita la tramitación de un expediente y para que se ejercite la acción específica en los casos correspondientes.

En la práctica ha habido Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, o sea, han pasado de la esfera del Derecho Privado dichas propiedades, al Derecho Público, mediante la aplicación de la Ley, a veces por analogía y en otras ocasiones basándose en lo especificado por la parte final del Artículo 241 de la Ley de la materia Agraria. Sin embargo, esto representa ciertos obstáculos de tipo Administrativo para los campesinos que pretenden convertirse en ejidatarios, pues el no estar reglamentada la acción que tratamos en este capítulo, la actividad del Ejecutivo al respecto, se convierte en una facultad discrecional, lo cual contradice el espíritu de la Legislación Agraria.

Es sabida la importancia que tiene el Derecho Agrario en el proceso de cambio Institucional de nuestro país, por esto, en la Ley Agraria es imperativo necesario llenar las lagunas de que adolece, para que no se falsee la aplicación o la interpretación de los Artículos de acuerdo con el criterio de los órganos jurisdiccionales, inclusive, un Artículo consagrado en una Ley ya es parte de la historia jurídica y hace y forma conciencia, lo cual es necesario para que un sistema Político o un Régimen se ajuste a una Política Agraria sin desviaciones y sin faltas interpretaciones como ha sucedido.

Por lo escrito en el capítulo anterior, se advierte la importancia histórica de la Propiedad Privada, por esto cuando se acelera el proceso del cambio Institucional, la legislación tiene importancia suprema.

Estamos de acuerdo en que la Propiedad Ejidal tanto por su función económica como social, tiene mayor jerarquía que la Propiedad Privada, luego entonces, deben procurarse las vías legales específicas para que dentro de un Régimen de Derecho la tierra adquiera la función social que le da la propiedad ejidal.

La acción agraria que propongo para que se consagre en la Ley Federal de Reforma Agraria, se denominará La Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, como se le ha llamado en la práctica y cuyo objeto será el de obligar a las Autoridades Agrarias a resolver sobre la solicitud para incorporar tierras adquiridas por los campesinos al Régimen Ejidal, en el término procesal que se establezca.

El concepto Incorporación al Régimen Ejidal en este caso, resultaría un tanto equívoco, pues de acuerdo a la práctica Jurídica Agraria existen diversas excepciones de Incorporación al Régimen Ejidal, como la que contempla el Artículo 61 de la multicitada Ley en la Materia, pero la que nos interesa como categoría jurídica específica, es la Incorporación de la Propiedad Privada al Régimen de Propiedad Ejidal por una acción distinta a las ya establecidas en la Ley, como son las de Dotación, Ampliación, Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal y Creación de Unidades de Dotación.

En este tipo de trabajos es muy común acudir a las definiciones, por necesidades del desarrollo del tema, en seguida voy a transcribir algunos conceptos que se han dado de incorporación.

**INCORPORAR.** - Viene del latín "Incorporare", que significa agregar, unir dos ó más cosas para que hagan un todo y un cuerpo entre sí.

Introducir algo en un todo o un cuerpo ya constituido (34)

Para Espasa Calpe incorporar es la acción o efecto de incorporar o incorporarse.

(34) Diccionario Enciclopédico Hispano Americano de Literatura, - Ciencias, Arte. Etc. - Editores Montaner y Simón. Barcelona - Tomo XI Hala Izu. - Pag. 809.

Agregar ó unir dos ó más cosas para que hagan un todo y un acuerdo entre sí.

Mezclar uno ó más sustancias en un expediente líquido.

Refundir un cuerpo con tropa de otro cuerpo (mítico).

Amalgamación. añadir la primera carga de acoque al mineral el polvo .

Agregarse uno ó más personas a otras para formar un cuerpo.

Acción de reclinar o sentar el cuerpo que estaba echado y tendido. (35)

Incorporación al Régimen Ejidal, será tomando en cuenta lo expresado, agregar los predios o terrenos de propiedad particular de que se trate, al todo, que en este caso es el ejido, los terrenos sujetos al Régimen de Propiedad Ejidal, que como hemos dejado aclarado, es una modalidad impuesta al derecho de propiedad por nuestra Carta Magna. Surge entonces el problema de establecer si, para incorporar propiedades privadas al Régimen Ejidal, es requisito indispensable la existencia del ejido, es decir, si para que proceda la incorporación, es necesario que sea promovida por un ejido legalmente constituido, o bien pueda ser intentada por cualquier grupo de campesinos que se consideren con capacidad legal para ser ejidatario, y que adquieran o puedan adquirir o posean terrenos particulares; esto es en la actualidad común en el medio rural, ya que se da el caso, de que muchos propietarios ceden, heredan, o venden inclusive a los campesinos sus propiedades, las cuales, por este simple cambio de propiedad, no resultan inalienables, intransmisibles e inembargables, ni disfrutan de las preferencias de que son objeto los terrenos pertenecientes a los ejidos conforme a la Ley, siendo en la mayoría de los casos indispensable para esos terrenos, el gozar de las características de la propiedad ejidal.

(35) Enciclopedia Universal Ilustrado. Europeo Americana Espasa - Calpe, Madrid, Barcelona. - Tomo XXVIII- Ho/Insus Primera - Parte, España. - Pag. 1202.

**b). - ANTECEDENTES DE INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL.**

El Departamento Agrario, también denominado después, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, recientemente elevado a Secretaría de Estado al crearse la Secretaría de la Reforma Agraria, es el Organismo Gubernamental que de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se encarga del despacho de los siguientes asuntos:

I. - Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

II. - Conceder o ampliar en términos de la Ley, las donaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales.

III. - Crear Nuevos Centros de Población Agrícola y dotar los de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

IV. - Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. - Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. - Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

VII. - Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. - Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal, y de los bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX. - Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y las comunidades, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X. - Estudiar el desarrollo de la Industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI. - Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

XII. - Asesorar el almacenamiento y manejo de la población agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales.

XIII. - Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

XIV. - Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excelente, y

XV. - Los demás que le fijan expresamente las leyes y reglamentos.

Por tanto, es esta Secretaría de Estado el organismo que tramita a los pueblos con capacidad legal, las dotaciones de tierra, en muchos casos tomando las tierras necesarias de los terrenos nacionales, entendiéndose por estos a aquellos que no han salido aún del dominio de la nación, y en muchos otros, afectando terrenos sujetos al régimen de propiedad privada, sin embargo, por lo que así lo manda la Ley, es el titular del Gobierno Federal, quien mediante un procedimiento administrativo perfectamente reglamentado, cambia la naturaleza jurídica de los predios que afecta a los

particulares para beneficiar a los pueblos, declarándolos ejidales y por lo tanto sujetos a una serie de condiciones que conocemos ya y que es por demás repetir aquí, sucediendo lo mismo con los terrenos de la nación, de los Estados y de los Municipios.

Ahora bien, esta perfectamente definido que este organismo esta facultado para hacer el cambio del Régimen Jurídico de las propiedades privadas a regímenes ejidales, siempre y cuando se trate de afectaciones en beneficio de los pueblos con necesidades, más sin embargo, no esta prevista por la Ley, la facultad que el Ejecutivo debiera tener para hacer la simple declaración de cambio del Régimen Jurídico de ese mismo tipo de propiedades, cuando no se trate necesariamente de afectaciones agrarias; es decir, cuando se dé el caso de que proceda substituir el Régimen Jurídico de una propiedad privada por propiedad ejidal, sin que se requiera de practicar una afectación agraria, como se verá más adelante. Sin embargo, la práctica de la Reforma Agraria y el desarrollo lógico de los ejidos ha provocado la emisión de diversas declaraciones de Incorporación al Régimen Ejidal, así pues, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, satisfaciendo necesidades lógicas, no obstante que las Leyes de la materia, no lo prevean ha tramitado un gran número de expedientes de Incorporación al Régimen Ejidal, los que consecuentemente fueron resueltos por el Presidente de la República, mediante Resoluciones Presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Es natural, que por cualquiera de los medios legales que prevé el Derecho Privado, los ejidos, que gozan de personalidad jurídica, como lo establece la Ley de la Materia en su Artículo 32, han adquirido bienes particularmente inmuebles, sujetos al régimen de propiedad privada, y que en algunos casos la Asamblea General del Ejido desea se incorporen legalmente a sus bienes ejidales, para que de esta manera puedan tener la seguridad absoluta sobre ellos y las prestaciones y preferencias que les señala la propia Ley

de la Materia y otras análogas; entonces es aquí, donde no se encuadran las figuras establecidas por la citada Ley del Ramo, en su capítulo de la redistribución de la propiedad, no obstante que en su Artículo 241 señala que los núcleos de población podrán comprar tierras de propiedad privada, con sus propios recursos o con créditos, porque no dispone en el mismo capítulo, ni en ningún otro, que la simple adquisición, en este caso por compra venta, si es hecha por un ejido, incorpore al Régimen Ejidal el bien de que se trate, siendo por lo tanto necesaria la declaración por parte del Gobierno Federal, de cambio del Régimen Jurídico, como ha sucedido constantemente en la práctica.

Nosotros estamos conscientes de que en nuestro Derecho, la fuerza de la costumbre no es la que hace que se creen o se reformen las Leyes, pero tampoco desconocemos que es la necesidad de perfeccionarlo, en muchos casos contemplando situaciones reales, lo que provoca esos cambios legislativos, principalmente si se trata de nuestro Derecho Social, así pues, para que se pueda palpar aquí la existencia de la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, como otra acción agraria que día con día se ejercita en las Oficinas del Ramo, citamos algunos casos que hemos encontrado en los Archivos Generales de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

El sábado 11 de julio de 1970, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, a fojas 31 y 32, la Resolución Presidencial de fecha 6 de mayo del mismo año, que decretó la Incorporación de 243-00-00 Has., de temporal que constituyen, una fracción del predio denominado "Chinacates", propiedad (privada) al ejido de José Ma. Morelos, antes Chinacates del Municipio de Santiago Papasquiaro, Estado de Durango, adquiridas mediante una operación de compra-venta celebrada por sus representantes y su anterior propietario, al régimen ejidal del citado núcleo. Es importante mencionar que la citada Resolución y desde luego también el correspondiente dictamen del Cuerpo Consultivo, que le dió ori-

gen, por falta de una adecuada reglamentación jurídica adolecen de diversos errores, como el de no mencionar el fundamento legal de la autoridad que resuelve, para hacer ese tipo de actos, - obviamente esto es consecuencia de la falta de dicho fundamento; también observamos que no se consultó a la Comisión Agraria - Mixta, al Gobierno Local ó a la Delegación Agraria sobre la conveniencia de declarar la Incorporación aludida; y lo que es más significativo, es que se usó la fórmula tradicional de la afectación agraria, no aplicable en este caso, de disponer que la superficie de que se trata pasa por este medio a poder del núcleo propietario con sus accesiones, usos costumbres y servidumbres, aunque todas esas condiciones ya existían de hecho pero no de derecho.

Otro caso concreto de Incorporación al Régimen Ejidal, declarada por el Ejecutivo Federal es el que aparece en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de enero de 1972, que contiene la Resolución Presidencial emitida el día 4 del mismo mes y año, que incorpora al Régimen Ejidal del poblado La Cangrejera, del Municipio de Ixhuatlán de Madero, Estado de Veracruz, ---- 1,633-00-00 Has., que fueron adquiridas por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal por compra hecha a varios pequeños propietarios, con una parte del dinero con que contaba dicho Ejido, adquirido por la Indemnización pagada por la Expropiación que se le hizo de una porción de su superficie.

Encontramos en la Resolución Presidencial que se trata, que para resolver la Incorporación al Régimen Ejidal, las Autoridades no fundan dicha acción por las causas que ya hemos mencionado.

Otro caso de Incorporación al Régimen Ejidal, es el del poblado "Santa María Guadalupe Tecola," Municipio de Totimehuacan, Estado de Puebla, resuelto el 20 de Febrero de 1974 por -- Resolución Presidencial, publicada en el Diario Oficial de la Fede-

ración el día 5 de Julio del mismo año, en la que se menciona que;

La Secretaría de Recursos Hidráulicos entregó al ejido - 268-60-00 Has. de terreno como parte de la indemnización que le correspondía por la expropiación que sufrió en parte de su terreno, para el vaso de la Presa Manuel Avila Camacho, Distrito de riego de Valsequillo.

El fundamento legal en que se apoyó esta vez la Incorporación, fué el Artículo 61 de la Ley Federal de Reforma Agraria, lo que denota que las Autoridades del ramo, en esta ocasión se confundieron al invocar el precepto legal mencionado, pues creemos que dicho precepto se refiere a otra situación distinta, como es el caso de las comunidades que logran el reconocimiento y la titulación de sus bienes, y no de un Ejido Definitivo, como es en este caso, pues es distinto como ya lo vimos la naturaleza jurídica de los terrenos sujetos al Régimen de Propiedad Comunal, y los que están sujetos al Régimen de Propiedad Privada, y aquí, los terrenos de que se trata, están sujetos a un Régimen de Propiedad Privada.

Existen también varios casos de Incorporación al Régimen Ejidal, resueltos recientemente, los cuales fueron originados por diversas expropiaciones, que se hicieron a Ejidos del Estado de Chiapas, para la construcción y el embalse de la presa y Planta Hidroeléctrica de "LA ANGOSTURA"; los cuales quedan mencionados más adelante.

Los Decretos expropiatorios en todos estos casos establecieron que el importe de la indemnización debería destinarse para la adquisición de otras tierras a fin de completar las superficies originales de los ejidos expropiados; operación que está prevista por el primer párrafo del Artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, lo que consiguientemente dió origen a los correspondientes expedientes de Incorporación de Propiedades Privadas al

**Régimen Ejidal.**

Los casos a que nos referimos, actualmente se encuentran en trámite, con dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario y pendientes de Resolución Presidencial, siendo los siguientes:

1. - POBLADO NIÑOS HEROES,  
MUNICIPIO LA CONCORDIA,  
ESTADO DE CHIAPAS.
2. - POBLADO PLAN DE AGUA PRIETA,  
MUNICIPIO LA CONCORDIA,  
ESTADO DE CHIAPAS.
3. - POBLADO IGNACIO ZARAGOZA,  
MUNICIPIO LA CONCORDIA,  
ESTADO DE CHIAPAS.
4. - POBLADO VICENTE GUERRERO,  
MUNICIPIO LA CONCORDIA,  
ESTADO DE CHIAPAS.
5. - POBLADO JERICO,  
MUNICIPIO VILLA CORSO,  
ESTADO DE CHIAPAS.
6. - POBLADO REVOLUCION MEXICANA,  
MUNICIPIO VILLA CORSO,  
ESTADO DE CHIAPAS.
7. - POBLADO MANUEL AVILA CAMACHO,  
MUNICIPIO VILLA CORSO,  
ESTADO DE CHIAPAS.

8. - POBLADO VALLE DE MORELOS.  
MUNICIPIO VILLA CORSO,  
ESTADO DE CHIAPAS.
9. - POBLADO RIVERA DE CHALCHI.  
MUNICIPIO VENUSTIANO CARRANZA,  
ESTADO DE CHIAPAS.
10. - POBLADO VEGA DEL POZO,  
MUNICIPIO VENUSTIANO CARRANZA,  
ESTADO DE CHIAPAS. (36)

Además, existen en el Cuerpo Consultivo Agrario varios expedientes instaurados con motivo de solicitudes de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, de los que podemos citar el relativo al poblado denominado "VENUSTIANO CARRANZA", Municipio de Canatlán, Estado de Durango, en el que un grupo de fraccionistas propietarios de los Lotes 1 y 2 de la Ex-Hacienda de "SAN BARTOLO" ponen a disposición del ejido citado, las --- 1,711-00-00 Has. con que cuentan dichos predios, para que soliciten al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy - Secretaría de la Reforma Agraria la incorporación de esa superficie al Régimen Ejidal de su poblado, para que sea explotada en forma colectiva por la totalidad de los ejidatarios. Actualmente se -- está elaborando el correspondiente dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario, para que en base a él se emita la Resolución Presiden-- cial correspondiente.

Podíamos seguir citando aquí casos específicos de Incorporación al Régimen Ejidal, pero no tendría objeto, pues en realidad casi todos ellos adolecen de defectos, motivados originalmente por la falta de reglamentación específica para este tipo de acciones, - pues inclusive hemos visto que difícilmente se asemejan algunos - casos, porque en ocasiones se dió intervención a las Delegaciones

(36) Datos tomados del kardex de la Dirección General de Esta-- dística de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Agrarias, o a las Comisiones Agrarias Mixtas, o a alguna de las -  
diversas Direcciones de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, y  
en otros más sólo tuvieron intervención alguna de las Dependencias  
citadas, o ninguna, pues la tramitación se llevó a cabo en las Ofici-  
nas del Cuerpo Consultivo Agrario.

Por último, cabe mencionar aquí que el término de Incorpo-  
ración al Régimen Ejidal, también se maneja en la Secretaría del Ra-  
mo, para los casos en que se localizan ocupaciones de Terrenos Na-  
cionales ó Baldíos Propiedad de la Nación por parte de particulares, -  
al practicarse los trabajos técnicos e informativos para algún expe-  
diente dotatorio de tierras, solicitada por algún poblado o núcleo de -  
población, ya que se les invita a estas personas a formar parte del -  
ejido o Nuevo Centro de Población Ejidal que se constituirá en las -  
tierras ocupadas, incorporando la superficie de que se trata al Ré-  
gimen Ejidal, pero nosotros consideramos, que esta situación es -  
diversa a la anotada con anterioridad y que es el objeto de nuestro  
estudio, porque dicha incorporación, en el caso particular de los te-  
rrenos nacionales ocupados por particulares no es un acto voluntario  
para los ocupantes, pues si no aceptan se les excluye de la lista de  
ejidatarios beneficiados disponiéndose del predio que ocupaban para  
integrar el ejido, por que la posesión que esas personas ostentan -  
en los terrenos de propiedad nacional es precaria, de acuerdo con  
la legislación de terrenos baldíos y la legislación agraria vigente;  
pues una establece que los aludidos terrenos son imprescriptibles -  
y la otra que solo se les puede destinar a crear o ampliar ejidos -  
y nuevos centros de población ejidal, ó en los casos en que sea -  
necesario establecer servicios públicos; por lo tanto, no se trata en  
estos casos, de incorporaciones de terrenos particulares al Régimen  
Ejidal sino que simplemente se trata de invitaciones que se hacen -  
a los poseedores para no llegar a lesionarlos con la creación de los  
ejidos, ya que en la mayoría de los casos se trata de campesinos -  
de la misma clase social que los ejidatarios.

### CAPITULO III

LEGISLACION ANTERIOR A LA PROMULGACION DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA - AGRARIA RESPECTO A LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

### CAPITULO III

#### LEGISLACION ANTERIOR A LA PROMULGACION DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA , RESPECTO A LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL .

a).- Legislación anterior a la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, respecto a la Incorporación al Régimen Ejidal.

Como se ha mencionado en el cuerpo de este estudio, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamenta los principios torales que sobre las cuestiones agrarias establece la Constitución General de la República en su Artículo 27, el cual por sus disposiciones sociales ha sido el modelo de otros ordenamientos.

El Derecho Agrario en México, sin embargo, es dinámico, cambiante y perfectible, ya que como podemos palpar en sus antecedentes, emana de la lucha generada por las tremendas diferencias sociales, y por lo tanto, cuando los legisladores constituyentes discutieron y aprobaron el Artículo 27, más que cuidar las formas tradicionales, e incluso los principios generales del Derecho, pensaron repartir en una forma efectiva entre todos los mexicanos las riquezas naturales susceptibles de apropiación del Territorio Nacional.

Como ya se ha dicho aquí, el Artículo 27 Constitucional, se apoyaba en un principio en la Ley del 6 de enero de 1915, para regular los repartos y la restitución de los ejidos, y como es natural, sólo contenía en su articulado, disposiciones tendientes a realizar tales fines. Como en aquella época, el ejido aún no adquiría la importancia que ostenta hoy en día, sería erroneo pen

sar que ya contenía una disposición que regulara la Incorporación de predios de propiedades privadas al Régimen Ejidal, porque era difícil que los pueblos adquirieran esas propiedades en aquellos años.

Es conveniente mencionar que ya la Constitución, en el texto original del Artículo que comentamos, establecía en su Fracción III, la naturaleza jurídica de los terrenos dotados o restituidos a los pueblos, declarándolos inalienables; por lo tanto, ya existía en forma clara desde aquel entonces, una diferencia específica entre propiedad privada tradicional y la nueva propiedad ejidal.

En aquellos años, el Gobierno tuvo que dictar varias circulares, para aplicar los preceptos agrarios establecidos por la Constitución General de la República y por la Ley del 6 de enero de 1915, hasta que el 28 de diciembre de 1920, se expidió la primera Ley de Ejidos, que reglamenta las disposiciones agrarias. Esta Ley en realidad no es otra cosa, que una recopilación de circulares y disposiciones administrativas expedidas desde el año de 1916, hasta la fecha en que se promulgó.

Esta Ley contenía disposiciones adjetivas para sistematizar los procedimientos restitutorios y dotatorios; establecía y regía las funciones de las autoridades, y dictaba normas para lograr un mejor aprovechamiento de los terrenos del ejido, pero no establecía ninguna norma para substituir el régimen de propiedad ejidal, en los casos para los que no fuera necesario expropiar los terrenos correspondientes a Restituciones o Dotaciones de tierras a los pueblos.

La Ley del 28 de diciembre de 1920, originó el descontento de los núcleos solicitantes, porque establecía la prohibición de ejecutar las resoluciones provisionales, concedía a los propietarios afectados la facultad de recurrir por diversos medios las resoluciones definitivas, y provocaba la lentitud de los trá-

mites agrarios, por lo que el Congreso de la Unión, expidió el 22 de noviembre de 1921, el Decreto que abrogó la referida Ley, estableciendo nuevas disposiciones para regular los procedimientos agrarios y las facultades y obligaciones de las autoridades agrarias.

Este decreto da origen al Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922 que establece ya en forma clara - los términos en que cada autoridad debe realizar sus atribuciones en los expedientes de Dotación y Restitución, estableciendo por primera vez la extensión del ejido, tomando en cuenta el número de capacitados y la calidad de las tierras afectadas. También se establecen aquí las disposiciones máximas para las pequeñas propiedades inafectables.

Dos importantes leyes sobre la materia fueron expedidas antes de quedar incorporado el primer Código Agrario de 1934 : "La Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 25 de agosto de 1927", que reformó y sustituyó a la primera.

Las Leyes que regulan al Patrimonio Ejidal vienen a sentar las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo, impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios, crean el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia como organismos internos encargados de la representación, dirección y vigilancia del ejido; establecen el Registro Agrario Nacional y determinan la naturaleza de la propiedad ejidal, ya comunal o parcelada, en el sentido de que es inalienable, imprescriptible e intransmisible y no se puede explotar indirectamente, salvo en los casos de excepción establecidos por la propia Ley. (37)

La Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, también denominada Ley Bassols, por haberse elaborado por el famoso Jurista Narciso Bassols,

(37) DERECHO AGRARIO MEXICANO. (Sinopsis Histórico). -Raúl Lemus García. Pág. 381.

definió los lineamientos básicos de los procedimientos básicos de los procedimientos agrarios, apegándolos a las disposiciones dogmáticas de nuestra Constitución.

Posteriormente, fueron emitidas dos — Leyes en Materia Agraria para acelerar la dotación y la restitución, de las tierras, la primera el 11 de agosto de 1927, y la última el 21 de marzo de 1929, que sufrió algunas modificaciones y reformas, en ese mismo año, en 1930 y en 1932, hasta que el 22 de marzo de 1934 se promulga el primer Código, abrogándola definitivamente.

En todo este cuerpo de leyes no se encuentra precepto alguno que contemple la idea de la Incorporación al Régimen Ejidal.

Antes de nuestra vigente Ley de Reforma Agraria, reglamentaban las disposiciones que contiene de esta Materia, el Artículo 27 Constitucional, los Códigos del 22 de marzo de 1934, del 23 de septiembre de 1940 y del 31 de diciembre de 1942 sucesivamente, y la importancia que cada uno de ellos tiene en el procedimiento de perfeccionamiento de nuestra Reforma Agraria es el siguiente:

El primero tiene importancia especial porque unificó los distintos ordenamientos sobre la materia, que se encontraban dispersos hasta entonces. ( El Presidente Cárdenaz se apoyó en este ordenamiento jurídico para realizar su gran obra agrarista y al final de su período, con base en su experiencia adquirida durante su mandato, expidió el Código de 1940, que ya presentó una mejor técnica jurídica. ).

Fué sin embargo el Código del 31 de diciembre de 1942, el que vino a regular eficientemente los principios agraristas de la Constitución, con una ya depurada técnica

jurídica, basada en la gran experiencia de un cuarto de siglo, que debería haber provocado una mejor aplicación de los mismos, lo cual no fué posible creemos, porque no siempre fué manejada por individuos capacitados y honestos.

Así pues, este Código estuvo en vigor — hasta el día 30 de abril de 1971, en que comenzó a surtir efectos la Ley Federal de Reforma Agraria, que pensamos no hace otra cosa que actualizar los preceptos que en la mayoría de las veces, contenía el anterior Código Agrario, pues esto como se puede apreciar estuvo en vigor por lo largo de 29 años, en que como es natural, la situación agraria del país sufrió o gozó de múltiples y trascendentes cambios.

El Código Agrario de 1942, a que nos referimos, así como sus antecesores, no contiene disposición alguna que regule la Incorporación de Propiedades Particulares al Régimen Ejidal, a Ejidos o Nuevos Centros de Población Ejidal, no obstante que durante su vigencia se tramitaron y resolvieron un gran número de expedientes de esa acción agraria impreviata, los cuales se integraron a solicitud de los interesados (los ejidaterios propietarios bajo el régimen de propiedad privada de terrenos rústicos); por eso, consideramos que fué un lamentable descuido de los legisladores que aprobaron la Ley Federal de Reforma Agraria, y de los Técnicos del Ejecutivo que la elaboraron, no incluir dentro de sus disposiciones, una que estableciera la Incorporación aludida y convenientemente los Artículos necesarios para normar un procedimiento rápido y eficaz que la hiciera posible, no obstante que como lo hemos dejado asentado, autoriza en su Artículo 241, a los ejidos a comprar tierras de propiedad privada en la zona donde se ubiquen, con recursos propios o con crédito que obtenga, y en su Artículo 122 Fracción I, dispone que el monto de las indemnizaciones por concepto de expropiaciones a ejidos, se destinará a adquirir otras tierras para reconstruir el núcleo agrario.

## CAPITULO IV

### LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

- A).- LAGUNA DE LA LEY.
- B).- INCONVENIENCIA DE TRAMITAR LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL POR LA VIA DE AMPLIACION DE EJIDOS.
- C).- NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA INCORPORAR PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL, ASI COMO LA REGLAMENTACION DE LOS ARTICULOS RESPECTIVOS.

a). - LAGUNA DE LA LEY.

La Ley Federal de Reforma Agraria promulgada el 22 -- de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federa -- ción el 16 de Abril del mismo año, (entró en vigor 15 días des -- pués) está estructurada de la siguiente manera; se integra por -- 480 Artículos más 8 transitorios, distribuidos en 63 capítulos -- 17 títulos y 7 libros. El Libro Primero trata de la organización -- y atribuciones de las Autoridades Agrarias y del Cuerpo Consul -- tivo Agrario; en el Libro Segundo se regula el ejido como institu -- ción central de nuestra Reforma Agraria; el Libro Tercero nor -- ma la vida económica de ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria es materia del Libro Cuarto; en el Libro Quinto se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agra -- rios; y por último, el Séptimo trata de los delitos, faltas, san -- ciones y responsabilidades en materia agraria, ( 38 ) sin embar -- go, como ya se expresó aquí, creemos que inexplicablemente -- las personas que intervinieron en su elaboración y aprobación -- notomaron en cuenta la incorporación de propiedades privadas -- al Régimen Ejidal como una nueva acción agraria, no sólo por -- que sea realidad constante en las dependencias correspondientes -- la práctica de la misma, sino que también, porque es fácil supo -- ner la necesidad de su existencia; ésto, por consiguiente, repre -- senta, a la luz del Derecho de México una laguna en la Ley.

Decimos que es fácil suponer la necesidad de la existencia de -- una nueva acción agraria, tendiente a cambiar el régimen jurf -- dico a que están sujetos algunos bienes rústicos, de una manera -- simple, segura, eficaz y sobre todo específica, para que las au -- toridades no tengan que emplear en forma confusa, disposiciones -- creadas y propias para realizar el reparto de la tierra cuando -- existe la necesidad de afectar predios de propiedad particular -- o de disponer de los terrenos que aún corresponden en forma o -- riginal a la Nación, porque un derecho que no se ajusta a la rea -- lidad, un derecho encajado a la fuerza, o improvisado, lejos de --

resolver los problemas y estabilizar los intereses sociales, los agrava, sobre todo en un país como el nuestro, en el que las personas que lo gobiernan, al sucederse, se obstinan en modificar -- las obras de sus antecesores, siendo fácil que esto suceda si los actos que emiten no tienen apoyo en la Ley.

Por laguna de la Ley, se entiende en el ámbito jurídico a las omisiones manifiestas que sufre algún código, o Cuerpo de Leyes que regulan la actividad del individuo dentro de una sociedad, los cuales salen a la luz en las controversias sostenidas ante los Tribunales en la práctica cotidiana del Derecho.

En la mayoría de las veces las omisiones de la Ley aparecen porque algunos actos de los individuos dentro de la Sociedad, cambian o no son previstos por las personas que en determinado momento tienen a su cargo la elaboración de la Ley, como en el presente caso, en que la concepción antigua de la Ley no suponía al ejido con las dimensiones actuales.

En el caso de la Incorporación al Régimen Eji dal es notoria la laguna de la Ley Agraria, porque la naturaleza - jurídica de la propiedad privada es trascendentalmente diversa a la que regula la propiedad ejidal, como ha quedado demostrado en el cuerpo de este estudio; en principio, porque en el caso de esta última sus titulares gozan del derecho condicionado al uso, goce de los frutos y disposición del bien en tanto que en la primera si puedan disponer libremente del mismo, o sea que gozan de la facul tad de disponer del bien. Luego entonces, el Presidente de la Re pública, que está facultado para constituir ejidos por medio de las diversas acciones agrarias, no lo está para cambiar el régimen jurídico a que está sujeto un predio privado, y sin embargo, se -- ha venido haciendo en la práctica, como también ya quedó demos trado aquí.

Es natural que hayan existido y sigan existiendo solicitudes de Incorporación sin que la Ley prevea la Acción , pues como podemos apreciar en los casos que se mencionaron y en otros similares, los pueblos ya constituidos en ejidos, adquieren con regularidad predios diversos a los que les fueron dotados, los que como ya dijimos, no por la simple adquisición se convierten en terrenos ejidales, sino que se requiere una Resolución Presidencial que así lo determine.

Para abundar un poco, enseguida paso a citar algunas formas de adquisición de terrenos particulares, por parte de ejidos legalmente constituidos, y en ocasiones aún en trámite de constitución, los cuales se han encontrado comunmente en la actual Secretaría de la Reforma Agraria.

No todos los núcleos de población que están constituidos en ejidos, tienen un bajo nivel de vida, sino que en -- muchos casos los ejidos han progresado a tal grado, que han tenido la necesidad y la capacidad de agrandar por su propia cuenta los terrenos que les sirven de sustento, adquiriendo en la región tierras de particulares, practicando la vía civil de la compra-venta, para ese efecto, como cualquier persona, llenan las formalidades que las Leyes Civiles de los Estados les exigen. Ya vimos en los antecedentes, que los ejidos tienen capacidad legal para contratar.

Existe entonces una diversidad en las condiciones legales de estos terrenos adquiridos y los que les fueron entregados por Resolución Presidencial, principalmente porque pueden ser objeto de embargo, prescripción, etc., e incluso de afectación agraria; además, el régimen fiscal a que están sujetos también es diverso, por eso, invariablemente acuden los campesinos que se encuentran en tal supuesto, a la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de las cuestiones agrarias a solicitar la Incorporación al Régimen Ejidal de sus terrenos.

Se han presentado en la Secretaría de la Reforma Agraria, encargada de tramitar los expedientes agrarios, un gran número de particulares propietarios de terrenos en casi todos los casos inafectables, a ceder sus fincas o parte de las mismas al grupo de campesinos que las ha venido solicitando, tal vez porque en realidad se trata de personas que tienen otros medios de subsistencia y que sólo por joby o por mera tradición familiar poseen bienes rústicos, o porque no les interesa seguir enfrascados en largos litigios con el Gobierno, que constantemente los mantiene sujetos a investigaciones por medio de los órganos administrativos agrarios, inclusive, porque en la actualidad, es común que reciban en épocas de cosechas, invasiones o amenazas para con su persona o la de sus familiares; por eso, decimos aquí, que se han recibido y se reciben fincas que se ponen a disposición de las autoridades para que a fin de cuentas sean entregadas para un grupo de población determinado.

A los terrenos que acabamos de describir, erróneamente se les dá por parte de la autoridad agraria al resolver los expedientes, el trato de terrenos afectables o afectados, que legalmente no pudieran serlo, porque se trata en este caso de pequeñas propiedades amparadas por la Ley, sin que tenga algo que ver el que hayan sido donadas a un poblado, ya que entonces ese poblado será su propietario, pero bajo el régimen de dominio de propiedad privada; necesariamente consideramos que en todos estos casos debería operar la Incorporación al Régimen Ejidal, siempre que estuviera prevista por las Leyes que regulan la materia.

Si estudiamos en el Código Civil del Distrito Federal, aplicable en materia federal, los contratos de donación, para el caso particular, será de donación de inmuebles, encontramos que ésta, prácticamente se perfecciona hasta los 5 años de su celebración, porque es ese tiempo el término en que puede ser revocada por casos de sobreveniencia de hijos o ingratitud del donatario.

Aplicado en nuestra materia como debiera hacerse, lo anterior -- provoca un conflicto entre dos disposiciones de orden público, sin embargo, debe imponerse en estos casos la disposición que reglamenta la Incorporación al Régimen Ejidal de los bienes inmuebles rústicos donados a algún poblado, por ser de interés social, teniendo en segundo término los casos particulares como el de la sobre veniencia de hijos del donador, que también está representada por el orden social, o el de la violación de orden moral que representaría la ingratitud de los beneficiados para con su benefactor, porque como ya hemos podido mencionar en este estudio, la justicia social y el mejor aprovechamiento de nuestros recursos son problemas nacionales de primerísima importancia, que están por encima de otros problemas también de interés social.

Para que tampoco exista un conflicto de Leyes, en nuestro orden normativo, proponemos se reformen tanto el Código Civil del Distrito Federal, como los Códigos Civiles de los Estados que contemplan estos supuestos, para que contengan una norma que prevea la excepción en las revocaciones, para los casos de las donaciones de bienes rústicos, hechas a los núcleos de población ejidal o comunal.

También es común encontrar que los ejidos han adquirido bienes inmuebles rústicos por la vía sucesoria, encontrándose por lo tanto en la misma situación mencionada en párrafos anteriores, en los que se dice que es conveniente y procede la Incorporación al Régimen Ejidal.

Podríamos repetir aquí que la Incorporación, procedería en los actos en que por prescripción adquisitiva, compensación, permuta de bienes sujetos al comercio, etc., los ejidos adquirieron propiedades particulares, pero por ser obvio, sólo lo mencionamos.

**b). - INCONVENIENCIA DE TRAMITAR LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL POR LA VIA DE AMPLIACION DE EJIDOS .**

Algunos casos de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, han sido resueltos por la vía de Ampliación de Ejidos, es decir, se han empleado a nuestro juicio -- erróneamente, preceptos destinados a ampliar los ejidos constituidos, para incorporarles terrenos particulares que por alguna forma les pertenecen en propiedad privada. Esto no es de ninguna manera una Ampliación de Ejidos, porque a fin de cuentas los terrenos de que es objeto el expediente respectivo, ya eran del poblado. Existe gran número de personas conectadas con el ramo, que piensan que esta es la manera como deben de resolverse las solicitudes de Incorporación; razón por la cual me permito señalar en las siguientes líneas, la inconveniencia de practicar estos trámites y la necesidad de establecer en la Ley un procedimiento especial para incorporar las propiedades privadas al Régimen Ejidal y de crear también, la reglamentación necesaria para que este pueda ser eficazmente aplicable.

Para que sea procedente una acción de Ampliación de Ejidos, señala el artículo 197 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que es necesaria la existencia de un núcleo de población que haya sido beneficiado con una dotación de ejidos, siempre que se dé alguno de los siguientes casos:

I - Cuando la unidad individual de dotación de -- que disfrutaran los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido -- por la Ley y haya tierras afectables en el radio legal (de acuerdo con el artículo 203 de la misma Ley, son afectables todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, para fines de dotación o ampliación ejidal, en los términos de la misma Ley. Para la mejor comprensión de esta disposición,

hay que recordar que el artículo 53 de la Ley dice que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades -- municipales, de los Estados o Federales, así como los de las autoridades Judiciales, Federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley, por lo que, de ninguna manera concebimos una afectación, y también, no hay que dejar de observar lo dispuesto por el Artículo 249, que menciona en sus distintas fracciones, -- cuáles son las propiedades inafectables, no importando que se ubiquen o no dentro del radio legal de afectación, por lo que procede -- entender a contrario sensu, que los predios, aún los que excedan de la pequeña propiedad si no son tocados por un radio de afectación de un poblado con capacidad, no son afectables para fines de dotación o ampliación de ejidos ).

II - Cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual (inevidentemente se uso el término "ejidatario", que se refiere sólo a una especie de campesinos capacitados, que ya fueron tomados en cuenta en alguna Resolución Presidencial y declarados con derechos a salvo, porque si se aplica literalmente esta disposición, resultaría en la mayoría de los casos innecesaria y además discriminante; creemos nosotros, que debería -- decir "campesinos capacitados" ), y

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

En la Incorporación al Régimen Ejidal, no serían exigibles estas condiciones, porque sería injustificado negarla si

no las reuniera, es decir, que por su naturaleza procedería aún en casos donde la unidad de dotación fuera la Legal, no obstante que no existieran por lo menos 10 ejidatarios, o campesinos con derecho, o que el poblado careciera de las tierras de uso común que señala la Ley o las que tuviera les fueran insuficientes: porque como hemos dicho, los terrenos ya están en su poder, y sólo sería necesario equipararlos a los terrenos ejidales, lo que sí resultaría conveniente, sería imponer a los ejidatarios un máximo para la extensión de sus unidades de dotación, porque de no ser así se correría el riesgo de que por este medio se permitiera la creación de nuevos acaparadores de la tierra. Además, en este caso, aunque legalmente no existieran terrenos afectables, sí procedería la Incorporación; pero, lo que creemos que debería ser sancionado con la no procedencia de esta acción, sería el hecho de que las tierras con que ya contaba el ejido no estuvieran completamente aprovechadas, como lo establece para la ampliación de ejidos la Ley de la Materia en su Artículo 241.

La Ley Federal de Reforma Agraria señala los procedimientos para dotar, ampliar o restituir tierras, así como para crear un Nuevo Centro de Población Ejidal cuando no sea posible satisfacer las necesidades de los campesinos con derechos por cualquiera de los medios mencionados, o por acomodo en unidades de dotación vacantes, de otros ejidos; de estas acciones, es la Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, la que menos tiempo tarda en resolverse, quizá porque en su tramitación no participan autoridades locales sino sólo federales, en cambio, las tres primeras han adolecido desde la época de su constitución, de innumerables requisitos y etapas en las que intervienen la Comisión Agraria Mixta y los Gobernadores de los Estados, que las convierten en interminables litigios que finalmente se adormecen en la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de tramitarlos.

Así pues, en la Ampliación de Ejidos, que es --

particularmente la acción que nos interesa. existen dos instancias según la Ley, la primera que comienza con la solicitud ante el Gobernador de la Entidad ; prosigue con la realización de los Trabajos Técnicos e Informativos y Censales por la Comisión Agraria Mixta; el dictamen de ese mismo organismo y termina con el Mandamiento del Gobernador del Estado, que viene a ser una resolución provisional del caso. La Segunda Instancia, que consiste en la integración del expediente, por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria a través de sus Delegaciones o Direcciones, el Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y finalmente la Resolución Presidencial con base en el aludido dictamen. Apparently esta acción no debería ocer de un año en su tramitación y conclusión, sobre todo si tomamos en cuenta que se trata de Ampliación de Ejidos en la que los Trabajos Técnicos e Informativos que podrían ser lo más tardado del proceso, se simplifican al existir ya los realizados para el expediente de Dotación; pero en la realidad, estos procedimientos se resuelven con un promedio de 8 años, en los casos positivos (39), y la causa principal de esto no es otra que la falta de capacidad en la integración de los expedientes por parte de las Autoridades Locales, Gobernador del Estado y Comisión Agraria Mixta, o deliberadamente la negativa de las acciones para proteger a determinados latifundistas.

En virtud de lo anterior, las acciones agrarias deberían ser tramitadas por la Federación, apartandolas de la incapacidad del personal ( de segunda) con que cuentan las Comisiones Agrarias Mixtas y de los favoritismos y compromisos para con los latifundistas que aun es común observar en los Gobiernos Estatales, porque resulta innecesario seguir dos instancias para llegar a la misma y definitiva conclusión. que es la Resolución del Presidente de la República

Por otro lado, creemos que es precisamente el

(39) Análisis de varias Resoluciones Presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Federal quien conoce la situación agraria de todo el país y debe dictar las soluciones para los problemas que surjan, tomando en cuenta esta situación general, a diferencia de los gobiernos de los Estados que con una mira egoísta procuran resolver la problemática local, y en muchas ocasiones la familiar, como puede apreciarse del estudio de infinidad de expedientes que se encuentran pendientes de trámite en las Comisiones Agrarias Mixtas de las diferentes Entidades, así como también en los propios archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria, los cuales no pueden llegar a su resolución definitiva por falta de elementos para emitir su juicio final; y lo que es más grave aún, es que ya estando en poder de las autoridades superiores el expediente, se tiene que recurrir a las Autoridades locales para conseguir los elementos necesarios para emitir una resolución justa, lo que hace que de cualquier modo se dependa de los funcionarios locales para integrar los expedientes que como ya dijimos, en muchas ocasiones tienen interés en la no resolución de los mismos, o no cuentan con el personal capacitado para realizar investigaciones

A mayor abundamiento, para comprender lo anterior, analizaremos aquí cómo está integrada la Comisión Agraria Mixta en todos los Estados

Según el Artículo 4º de la Ley de la Materia, - éste organismo se compone por 5 miembros : un Presidente, un Secretario y tres Vocales, de los cuales uno representa a los campesinos, otro a la Federación y el otro al Gobierno del Estado; por cuanto a la forma de su constitución, dichas comisiones se convierten en cuerpos de trámite manipulados por el Gobernador de la Entidad que corresponda, quien, como sucede en la mayoría de los casos, tiene infinidad de compromisos con gentes adineradas o poderosas, que detentan buenas porciones de terreno en forma ilegal, que los obliga a apartarse del curso de la Ley al tratar asuntos agrarios.

El presidente de dicho organismo, dice el art. 5º de la Ley, es siempre el Delegado Agrario en la Entidad, nombrado por el Presidente de la República a sugerencia de la Secretaría de la Reforma Agraria; dicho nombramiento obedece a las proposiciones hechas por el Gobernador del Estado, quien, si observa que dicho funcionario no es fiel, consigue inmediatamente su destitución o cambio, para substituirlo por otra persona que acepte y acate las conaignas que le dicte.

El Secretario es un Representante directo del Gobierno Local, nombrado por el Gobernador y removido a voluntad de éste; lo mismo sucede con el Vocal Representante del Gobierno del Estado, por lo que el titular del mismo, tiene aquí --- otros dos miembros para respetar sus instrucciones.

El Vocal Representante de la Federación es --- nombrado por la Secretaría de la Reforma Agraria a sugerencia del Delegado Agrario, quien como ya vimos, representa formalmente a la Federación, pero depende materialmente del Gobernador del Estado, por lo que es de suponerse que el Vocal que se analiza no se oponga a una disposición que provenga de dicho gobernante.

El último Vocal, dice la Ley, será el representante de los ejidatarios y comuneros de la región, lo nombra el -- Presidente de la República, escogiendo de una terna que presenta la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la - Entidad. En esta ocasión, también el Gobernador del Estado tiene facilidad de colocar a una persona de su confianza, porque políticamente maneja al Secretario de la Liga de Comunidades Agrarias de su Estado.

Dadas las facultades jurisdiccionales que en algunos casos tiene la Comisión Agraria Mixta, para dirimir controversias entre propietarios y solicitantes de tierras, resulta injustificado que exista un representante de estos últimos en su integra

ción, porque con ello se forma la nociva figura del Juez y parte.

Con lo anterior queremos acreditar la observación de que los resultados de los procedimientos agrarios dependen en múltiples casos de la voluntad del Gobernador de la Entidad que esté en turno, toda vez que el momento o etapa procesal más importante de los expedientes es la formulación de los Trabajos - Técnicos, Informativos y Censales, por parte de la Comisión Agraria Mixta, pues con el resultado de los mismos, las autoridades superiores resolverán en definitiva lo que proceda; por lo tanto, la deficiencia o falta de veracidad de los resultados de estos trabajos origina invariablemente la negativa de la acción, o el estancamiento de los expedientes.

Para concluir, creemos que sería benéfico para la Reforma Agraria, la eliminación de la primera instancia de sus procedimientos, así como la supresión de las autoridades que intervienen en ella, dejando sólo al Gobierno de la Federación la impartición de la Justicia Agraria, la cual, para agilizar y lograr sus objetivos, podría descentralizar los organismos que la produjeran.

Como no es materia del presente estudio proponer la supresión de la primera instancia en los procedimientos agrarios, nos limitaremos a sugerir aquí, para la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, un trámite rápido en una sola instancia, ante la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección General de Tierras y Aguas, que como su nombre lo indica, es la abocada para conocer los expedientes que tratan asuntos en los que se encuentra implicado el trámite de esos elementos.

Consideramos que es el momento oportuno, para modificar la nefasta costumbre de resolver las acciones agrarias en años; ahora, tomando como experiencia los errores sufridos durante este largo período en que se ha intentado redistribuir la tierra, procede enmendar las fallas para concluir de una buena

vez con lo que se ha denominado la primera etapa de la Reforma Agraria, haciendo más expedita y pronta la justicia en el campo, porque sólo así se podrá lograr la estabilidad y tranquilidad de los trabajadores del medio rural, requisito indispensable para su perar la producción que tanta falta hace al país.

c). -NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA INCORPORAR PROPIEDADES PRIVADAS AL RÉGIMEN EJIDAL, ASÍ COMO LA REGLAMENTACIÓN DE LOS ARTICULOS RESPECTIVOS.

Ya hablamos en este trabajo de la existencia de una acción agraria denominada Incorporación al Régimen Ejidal, - con la cual, el Gobierno cambia el régimen jurídico de los predios sujetos al Régimen de Propiedad Privada, por el de Propiedad Ejidal, cuando son precisamente los ejidatarios que así lo solicitan, los titulares de esos derechos de propiedad; hablamos también de la laguna existente en la Ley Federal de Reforma Agraria por -- cuanto se refiere a esta acción agraria que en la práctica se ejerce a menudo, no obstante que no existe un fundamento específico y además se dijo que es inconveniente tramitar la Incorporación - por la vía de Ampliación de Ejidos; pero lo que hace falta es dejar asentado, y que lógicamente se desprende de lo anterior, es, que existe una verdadera necesidad de establecer en la Ley de la Materia un procedimiento especial para incorporar propiedades privadas al régimen ejidal.

Decimos que es una necesidad, porque en un régimen de derecho como el nuestro, las actividades de las autoridades tienen que estar previamente reguladas por la legislación vigente, sobre todo en materias eminentemente trascendentales como -- son los cambios al derecho de Propiedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado asentado en su jurisprudencia No. 47, visible en la página 106 de la compilación de jurisprudencia de los años 1917 a 1965, Sexta parte, común al Pleno y a las Salas, lo siguiente: "...Autoridades.- Las Autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite..."; y es éste un principio de Derecho Administrativo, que garantiza a los gobernados el fiel cumplimiento de sus principios por parte de sus gobernantes.

Ha sido tradicionalmente en la historia de la humanidad y particularmente en la de México, el derecho de propiedad y los abusos que se cometieron por la falta de limitaciones en el ejercicio del mismo, lo que ha motivado tremendas diferencias entre las personas y aún más, entre los pueblos, porque indevidamente, los más poderosos quieren siempre apoderarse de los medios que producen la riqueza, solo con el afán de vivir con mayor comodidad, sin importar que para satisfacer sus intereses se sacrifique un grupo de gentes que por distintas causas se encuentran en desventaja, por eso, el Estado tiene que estar investido de autoridad para evitar las injusticias que se motivan en el ejercicio del Derecho Privado, siendo precisamente la Ley la base que el Gobierno tiene para evitar con actos firmes las anomalías que surjan en su ámbito de jurisdicción.

Existe la Legislación Federal de Reforma Agraria para regular la redistribución de las tierras y aguas que no hace mucho estaban en poder de unas cuantas manos y para organizar la explotación de tales elementos, reglamentando los principios -- que sobre el particular establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27; sin embargo, esta ley no prevee la incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, no obstante, que existe una verdadera necesidad de éllo, porque lo solicitan a menudo los interesados, y porque además, es un acto trascendental el hecho de que se cambie la naturaleza del Derecho de Propiedad Privada por el de Propiedad Ejidal, no sólo porque sea completamente distinto un sistema jurídico al otro, sino también porque una vez operado el cambio, las tierras que sean objeto del mismo no pueden por ningún motivo, posteriormente cambiar el régimen jurídico de Propiedad Ejidal, con la excepción conocida de la Expropiación de los mismos por causa de utilidad pública superior al interés social de constituir y conservar los Ejidos.

Ahora bien, para que el gobierno este en aptitud de tramitar y resolver las Incorporaciones al Régimen Ejidal que se le planteen, de acuerdo con la disposición que al efecto se esta-

blecera en la Ley, necesita además, los Preceptos Adjetivos - que regulen esta actividad, en los cuales quede contenido el tiempo en que se hará el trámite, los requisitos que tendrán que llenar los interesados, las dependencias que podrán intervenir para realizar las investigaciones necesarias, para la correcta integración de los expedientes y por último, la forma de su ejecución.

Pensamos que por ser un procedimiento simple y sin contienda o litigio entre dos partes, la Incorporación al Régimen Ejidal puede quedar contenida en unos cuantos artículos, mismos que más adelante nos permitimos sugerir.

## CAPITULO V

PROYECTO DEL ARTICULADO QUE DEBE CONTE  
NER LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA  
PARA REGULAR LA INCORPORACION DE PROPIE  
DADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL.

## CAPITULO V

### PROYECTO DEL ARTICULADO QUE DEBE CONTENER LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA PARA REGULAR LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL .

Hemos de analizar antes de describir el articulado que creemos necesario adicionar a la Ley Federal de Reforma Agraria, para que quede contenida y regulada la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, establecer las condiciones que tienen que darse para que sea procedente esta acción, tanto en lo personal para el caso de los solicitantes, como en lo general, para el caso de los predios; sin dejar de contemplar los plazos convenientes en que deberá ser tramitada; los casos de improcedencia; las autoridades que tendrán competencia; los requisitos que tendrán que satisfacer los solicitantes; los trámites que seguirán los expedientes; los efectos de las Resoluciones que definan los asuntos; la forma de ejecución, etc., etc..

No obstante que el asunto parece sencillo, no resulta por lo mismo menos importante, porque, como anteriormente dijimos, es trascendente el hecho de que las tierras rústicas estén sujetas al régimen de propiedad ejidal, pues entonces dejan de estar en el comercio, al no poder sus titulares disponer de ellas, pero particularmente porque no sería posible cambiar su estado jurídico a voluntad de los Pueblos ni del Gobierno, solo como se expresó, en casos en los que procedan las expropiaciones.

Así pues, con este criterio, hemos de proponer los preceptos con los que creemos se cubre la laguna de la Ley a la que también ya nos referimos aquí.

Primeramente, consideramos que la acción de Incorporación al Régimen Ejidal procederá a solicitud de parte interesada, ya que en caso de que no se reglamentara así, se estaría de hecho ante una afectación, y por tanto saldría sobrando la acción que se propone; además, tratándose de una propiedad privada sujeta a la jurisdicción del Derecho Común, debe respetarse la libre voluntad del Titular de ese derecho.

Puede llegar a confundirse esta Libertad que tiene el ejido-propietario de los bienes privados de que tratamos, con las facultades limitadas que posee para con sus bienes ejidales, y para eso, es necesario que estén perfectamente definidos unos bienes de otros y que los titulares conozcan las posibilidades de dominio que tienen para con cada uno de ellos, para que sus actos se ajusten al Derecho.

El Estado, tratándose de ejidatarios o comuneros, ejerce para con ellos verdaderos actos de paternalismo que en ocasiones provoca su rebeldía o disgusto, ya que no son libres de administrarse y administrar sus bienes conforme ellos creen les convenga más; al respecto pensamos que es necesaria la orientación por parte del Gobierno, e incluso la programación por regiones de los cultivos más convenientes, no sólo para los campesinos, sino también para el país, sin embargo debe procurarse una mayor y espontánea participación de ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios.

Los solicitantes de Incorporación de propiedades privadas al Régimen Ejidal, necesariamente acompañarán a su solicitud, que presentarán ante el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Entidad Federativa donde se ubique el predio objeto de la acción, el original o copia certificada por persona autorizada del título de propiedad respectivo; el documento en el que, -él o los propietarios del mismo manifiesten su conformidad

en que éste pase a ser propiedad del Ejido de que se trate; el Acta de Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios en la que aparezca que es voluntad de la misma el que dichos bienes pasen a formar parte de su ejido, y la constancia del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, que acredite que no existe gravamen o inscripción por alguna solicitud agraria o porque el bien esté garantizando alguna obligación contraída por su titular.

Por tanto, proponemos que sea requisito de procedencia para esta nueva acción, el hecho de que no existan gravámenes en el Registro Público de la Propiedad, en los que aparezca el bien como garantía del cumplimiento de una obligación del titular, o que el predio haya sido solicitado por algún poblado diverso al que es objeto de la Incorporación.

Los poseedores de terrenos rústicos, sean de buena o mala fé, no importa los años que tengan de posesión, no podrán promover o autorizar la incorporación de los Predios que ocupan, al Régimen Ejidal, hasta en tanto no se haya consolidado su derecho de propiedad ante la justicia común, ya que se prestaría en caso de autorizarse, a una infinidad de desmanes y abusos con el ejercicio de esta nueva acción.

Con las disposiciones anteriores, creemos se evitaría que por medio de esta acción, se llegara a defraudar a acreedores con derecho a hacer válidos sus créditos hasta con el valor de los bienes gravados por garantía, o a evadir la acción de la propia Ley Agraria, en perjuicio de núcleos con derecho a recibir tierras.

Respecto a la capacidad del núcleo solicitante, creemos que cualquier ejido que tenga propiedades privadas puede solicitar la incorporación de las mismas al Régimen Ejidal, pero en el caso de los grupos que no tengan un ejido

constituido sólo podrán solicitar la incorporación cuando sean mas de 20 los propietarios, mismos que deberán llenar los requisitos establecidos por el Artículo 200 de la Ley de la Materia, sin tomar en cuenta como en el párrafo siguiente se asienta, los terrenos objeto de la incorporación. Entonces, además se tendrá que hacer la denominación para el nuevo ejido y señalar la superficie en donde se ubican la Parcela Escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer y la Zona Urbana.

Tendrán capacidad para adquirir tierras que ingresen al ejido por la vía de Incorporación al Régimen Ejidal, en calidad de ejidatarios, las personas que llenen los requisitos establecidos por el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sin tomar en cuenta para los efectos de la Fracción IV del citado precepto, los terrenos que sean objeto de la Incorporación.

Creemos necesario dejar asentado aquí, que también es indispensable enmendar el invocado Artículo 200 de la Ley Agraria, para que esté de acuerdo con los principios dogmáticos de nuestra Carta Magna, no sólo para los casos de Incorporación, sino para todos los casos, toda vez que en su fracción IV establece como requisito de capacidad para obtener tierras por cuasquiera de los medios previstos por la propia Ley, el no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente; lo cual, viola el Artículo 22 de la mencionada Constitución General de la Republica, que expresamente prohíbe las penas trascendentales, ya que un campesino que se encuentre en el supuesto expresado, no podrá dedicarse a la actividad ejidal, no obstante haber cumplido el castigo que la justicia penal le asignó. Por tanto, proponemos aquí, se derogue la disposición referida.

Hemos dicho ya que las acciones agrarias serían más prontas y expeditas en su realización si se simplificara más su tramitación, particularmente eliminando la primera instancia, y dejando sólo a la Federación su conocimiento y resolución, actividad ésta que podría realizarse en forma descentralizada, eliminando las facultades decisorias que actualmente tiene el Presidente de la República, para que cuerpos colegiados o tribunales distri-

buidos por regiones o entidades fueran los encargados de impartir la "Justicia Agraria"; sin embargo, ajustándonos al esquema actual, la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal por ser un proceso sencillo, podría ser tramitado en única instancia, ante las autoridades conocidas como superiores que residen en la Secretaría de la Reforma Agraria, tomando en cuenta a las Delegaciones Agrarias, a la Dirección de Tierras y Aguas de la propia Secretaría, al cuerpo Consultivo Agrario que aunque no actúa como autoridad, en cierto momento es quien decide los asuntos, y al propio Presidente de la República.

Los Delegados deberán conocer de las solicitudes, que mandarán inmediatamente a publicar en el Periódico Oficial del Estado donde se ubiquen los terrenos, realizando con su personal las investigaciones y trabajos correspondientes - que consistirían en constatar que los datos asentados en la solicitud y en la documentación en que ésta se apoye sean verídicos; particularmente el hecho de que los terrenos sean realmente propiedad del núcleo, que no reporten gravámenes los títulos respectivos, que los solicitantes que vayan a ingresar al ejido tengan la capacidad legal, notificará a los colindantes para que expongan sus inconformidades en caso de que las tengan y verificar la autorización de la asamblea general de ejidatarios para la Incorporación.

Una vez realizado lo anterior, dando aviso a la Comisión Agraria Mixta y al Gobernador de la Entidad para que emitan opinión, la Delegación deberá remitir el expediente a la Dirección General de Tierras y Aguas, para que lo revise y subsane las anomalías que tenga, para que una vez que estén bien integrados, los remita al Cuerpo Consultivo Agrario, a efecto de que este dictamine su procedencia o improcedencia, y en caso de que esté en el primero de estos supuestos, el Presidente de la República con apoyo en el dictamen referido emita su resolución, que deberá publicarse-

en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad a que corresponda cada caso.

Los plazos, tomando en cuenta que en esta acción no debe existir litigio, podrían ser mínimos, solo - debe de preverse el tiempo en que puedan satisfacerse los requisitos procesales, sin perder de vista las enormes cargas de trabajo y rezagos que existan en cada una de las oficinas encargadas de los trámites agrarios. En vista de lo anterior, creemos - que deben ser los siguientes:

Una vez presentada la solicitud, la - Delegación Agraria tendrá 3 meses para desahogar sus atribuciones; la Comisión Agraria Mixta y el Gobierno Local tendrán 15 día para expresar su opinión, la cual si no es emitida en ese término se tendrá como formulada en sentido positivo. Los colindantes serán notificados por el Ingeniero Comisionado para practicar los trabajos reglamentarios, y gozarán del término de 15 días para presentar sus inconformidades y las probanzas en que funden sus dichos a la Delegación de la Reforma Agraria.

Debidamente integrado, el expediente será remitido a la Dirección General de Tierras y Aguas para que en un plazo de 30 días lo revise y de encontrarlo procedente, con su opinión le envíe al Cuerpo Consultivo Agrario, que también en el plazo de 30 días deberá formular el dictamen que en el menor tiempo posible será elevado a Resolución Presidencial. Si la Dirección mencionada encuentra el expediente mal integrado, tendrá 30 días más para recabar los datos o documentos necesarios para que el Cuerpo Consultivo Agrario esté en aptitud de dictaminarlo en el sentido que proceda.

Con este sistema simple de tramitación se pretende que las incorporaciones no vengán a congestionar aún más las tramitaciones agrarias en las oficinas encargadas de desahogarlas, evitando el malestar de los campesinos y los gastos innecesarios que ocasionan sus continuos viajes a la Ciudad de México, en la que tienen que permanecer varios días para activar sus asuntos.

La Ejecución de las Resoluciones de Incorporación al Régimen Ejidal serán sencillas, pues sólo comprenderán la visita de un Ingeniero que fijará los linderos, levantará el Plano definitivo y recabará la conformidad de los ejidatarios, también notificará a los colindantes para que acudan al deslinde del terreno a exponer en su caso las inconformidades y los documentos en que las apoyen.

El expediente de ejecución será remitido a las oficinas centrales para que sea analizado por éstas, y previa sanción o autorización del Plano definitivo por parte del Vocal Consultivo correspondiente, el Sub-Secretario de Asuntos Agrarios y el Secretario de la Reforma Agraria, se mandará archivar en caso de no existir irregularidades, expidiéndose entonces al núcleo beneficiado la copia del mencionado Plano. Si existen irregularidades, la Secretaría comisionará al personal necesario para subsanarlas, y con los resultados, se turnará al Cuerpo Consultivo Agrario para que emita su opinión en los términos del Artículo 16 Fracción III de la Ley de la materia.

Los efectos de la Incorporación, obviamente serán los de convertir en ejidal el terreno que hasta entonces estaba sujeto a Propiedad Privada, atribuyéndole todas las características que la Ley estatuye a la Propiedad Ejidal.

Tomando en cuenta lo anterior, las disposiciones que proponemos para adicionar la Ley Federal de Reforma Agraria son las que en seguida se describen, con las cuales creemos puede quedar regulada la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, en la inteligencia de que en el Capítulo siguiente proponemos también el proyecto de adición al Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que además, quede regulada la tramitación de los expedientes, definiendo para el caso, las facultades de las distintas autoridades que pudieran intervenir en su tramitación.

Así pues, primeramente, procede adicionar el Libro Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala las acciones que contempla dicha Ley para lograr la Redistribución

ción de las tierras, bosques y aguas; el segundo de la Dotación de Tierras y Aguas; el tercero de la nulidad de Fraccionamientos de Bienes Comunales y Ejidales; el cuarto de los Bienes Comunales y el quinto y último de la Rehabilitación Agraria. Dicha adición comprendería un nuevo título, que para el caso recibiría el numeral Sexto, ya que no sería correcto encajar la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal en un cuerpo de normas que contemplan otros supuestos.

Nuestro proyecto es el siguiente:

TITULO SEXTO

INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL  
REGIMEN EJIDAL.

CAPITULO UNICO

271 A. - Los núcleos de población que por alguna de las formas legales adquieran terrenos sujetos al Régimen de Propiedades Privadas, podrán solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria su incorporación al Régimen Ejidal, siempre que comprueben que dichos bienes se encuentran libres de gravámenes, y que legalmente no pueden ser afectados para satisfacer las necesidades agrarias de otro pueblo que los haya solicitado con anticipación a la fecha de adquisición.

271 B. - Procederá la creación de ejidos por la vía de Incorporación al Régimen Ejidal, cuando los núcleos solicitantes, propietarios de las tierras objeto de la misma, satisfagan los requisitos establecidos para la Dotación de Ejidos, con excepción del requisito de antigüedad del Poblado, ya que para la presente acción no será necesaria su existencia. Estos ejidos se constituirán con las mismas características de los que se crean por medio de las Dotaciones y los Nuevos Centros de Población Ejidal.

271 C. - Tendrán capacidad para convertirse en ejidatarios por medio de la Incorporación al Régimen Ejidal los campesinos que reúnan los requisitos señalados en el Artículo 200 de esta Ley, so lo que para los efectos de la Fracción IV no se tomarán en cuenta los terrenos objeto de la incorporación.

271 D. - El máximo de la Unidad de Dotación adjudicable a los campesinos que por medio de la Incorporación se conviertan en ejida-

tarlos, será del doble de la señalada por el Artículo 220 de esta Ley como unidad mínima de dotación, cuando se hayan satisfecho las determinaciones a que se refiere el Artículo 222, y de acuerdo con el mismo, los terrenos restantes se adjudicarán observando las preferencias establecidas en el Artículo 72.

Además, para regular el procedimiento que deberá seguirse, proponemos el proyecto de adición al Libro Quinto de la Ley, en los términos siguientes:

#### TITULO NOVENO

##### Procedimiento para la Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal.

Art. 441 A. - CAPITULO UNICO. - El procedimiento para incorporar Propiedades Privadas al Régimen Ejidal se iniciará a solicitud de parte interesada, que se presentará ante la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria de la Entidad Federativa donde se ubiquen los terrenos que se pretenda incorporar, y el trámite se verificará en una sola instancia.

Solo pueden solicitar la Incorporación al Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia, en acatamiento del acuerdo de la Asamblea General de Ejidatarios, pero tratando de núcleos que no tengan ejidos, la solicitud será firmada por la totalidad de sus integrantes.

Art. 441 B. - Los interesados acompañarán a su solicitud, el título de propiedad, la constancia de libertad de gravamen, el plano o croquis del predio y el acta de asamblea en la que aparezca la voluntad de la mayoría en incorporar los terrenos de Propiedad Particular a su Ejido; éste último documento no será exigible a los núcleos de población que no estén constituidos como ejidos.

Art. 441 C. - La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria al recibir la solicitud de incorporación debidamente requisitada, la mandará publicar en el Periódico Oficial de la Entidad, enviará, desde luego, el aviso de iniciación, a la Dirección General de Tierras

y Aguas y para el grupo solicitante, y mandará practicar los siguientes trabajos:

a). - Verificar si el predio efectivamente es propiedad del núcleo gestor, y si este es un ejido legalmente constituido, que sea voluntad de la mayoría reunida en Asamblea Extraordinaria la incorporación solicitada.

b). - Verificar si no existe gravamen en el Registro Público de la Propiedad, que reporte que el predio está garantizando alguna obligación contraída por su titular, o si no ha sido solicitado con anticipación a la solicitud por algún núcleo con derecho a recibir tierras. en caso de que dicho predio no fuese inafectable.

c). - Verificar si los interesados no ejidatarios, llenan los requisitos establecidos por el artículo 200 para obtener unidad de dotación, sin tomar en cuenta para los efectos de la Fracción IV, los terrenos objeto de la Incorporación.

d). - Levantamiento del plano del predio y notificación a los colindantes, que en un plazo de 15 días expresarán a la Delegación sus inconformidades, aportando las pruebas que estimen pertinentes.

La Delegación tendrá 3 meses para integrar los expedientes, agotando los trámites a que se refiere este artículo, para que una vez cumplimentados, emita opinión, y dando vista de la misma al Gobierno del Estado y a la Comisión Agraria Mixta para que expresen las propias en 15 días, la remitirá junto con el expediente a las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Art. 441 D. - La Secretaría de la Reforma Agraria revisará el expediente y en un plazo de 30 días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, para que en pleno emita su dictámen en el plazo de 30 -

días. Si la Secretaría al revisar el expediente encuentra que no está bien integrado, tendrá 30 días más para subsanar sus irregularidades.

De acuerdo con los términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la -- consideración del Presidente de la República.

Art. 441 E .- La Resolución Presidencial será enviada por la Secretaría de la Reforma Agraria al Delegado correspondiente para su ejecución. A tal fin se notificará al comisariado para que en caso de que se hayan reconocido nuevos ejidatarios, en Asamblea General se adjudiquen las unidades de dotación de que se trate, - en los términos de esta Ley. En los ejidos donde no exista Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, se creará en los terrenos incorporados de mejor calidad, más cercanos a la Zona de Urbanización.

Cuando la Resolución de Incorporación cree un nuevo ejido, la ejecución se llevará a cabo, con sujeción a lo prevenido para la dotación de tierras en lo que fuere aplicable.

## CAPITULO VI

PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO INTERNO DEL ANTES DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, HOY SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, EN RELACION A LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.

- A).- ATRIBUCIONES GENERALES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.
- B).- TRAMITACION, ESTUDIO Y OPINION DE EXPEDIENTES SOBRE LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.
- C).- PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.

## CAPITULO VI

### PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO INTERNO DEL ANTES DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, HOY SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, EN RELACION A LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS .

Cuando se elaboró el capitulado para el presente trabajo, el proyecto de adición que aquí se proponía, se refería al Reglamento del todavía Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sin embargo, durante el desarrollo del mismo, desapareció la citada dependencia, creándose en su lugar la Secretaría de la Reforma Agraria, según Decreto del 29 de diciembre de 1974; por eso hablamos en el Título de nuestro capítulo VI, del Reglamento interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, no obstante que legalmente no ha sido expedido un reglamento para nombrar las actividades de la misma, sino que aunque con deficiencias, se sigue aplicando el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expedido el 11 de noviembre de 1963 por el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año.

En efecto, el Decreto de 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, modificando entre otros el artículo 1º, al transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, sin que hasta la fecha el titular del Poder Ejecutivo haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 28 de la misma Ley, que establece que el Reglamento Interior de las Secretarías y Departamentos de Estado será expedido por el Presidente de la República.

En realidad no existe razón alguna para

que el Ejecutivo Federal hasta la fecha no haya expedido un nuevo Reglamento para normar las funciones de todas las Dependencias y Oficinas que componen la actual Secretaría de la Reforma Agraria, toda vez que el Reglamento de que hemos hablado y que improvisadamente se aplica, no es suficiente para satisfacer las necesidades de la actual dependencia, que muchas de sus Oficinas han surgido recientemente conforme los adelantos de la época y las necesidades de la Reforma Agraria, sin que exista un ordenamiento que regule las actividades. Tal es el caso de la Dirección General de Servicios Electrónicos, que opera con un sistema de computadoras para organizar todo lo concerniente a la Reforma Agraria, o de la Dirección General para la Investigación de Fraccionamientos Simulados, que tiene a su cargo precisamente la inspección de los casos en que se encuentra la propiedad en una sola persona, la cual se vale de prestanombres para simularla, aparentando ser varias pequeñas propiedades; actividad esta que para la situación actual del Agro Mexicano, resulta ser el hecho de mayor trascendencia, ya que esta nueva modalidad del latifundio, ha provocado delicados conflictos en las distintas regiones productivas del país, que inclusive generaron enfrentamientos armados entre solicitantes de terrenos y propietarios, en ocasiones respaldados por la fuerza pública.

Como estos hay otros muchos casos de Oficinas, Direcciones y hasta Subsecretarías que aunque funcionan normalmente, no están previstas en el actual Reglamento que improvisadamente rige las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria; tal es el caso de la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, que maneja una importante rama de las cuestiones agrarias, podría decirse inclusive que la de mayor importancia, como lo es la Organización de los Ejidos, Comunidades y Pequeñas Propiedades para el fomento de la Producción y la superación de los niveles de vida en el campo.

Según el Reglamento Interior, el Depar-

tamento de Asuntos Agrarios y Colonización deberfa estar formado por las siguientes dependencias:

Un Jefe del Departamento,  
Un Secretario General de Asuntos Agrarios,  
Un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal,  
Un Oficial Mayor,  
Una Dirección General de Administración,  
Una Dirección General de Asuntos Jurídicos,  
Una Dirección General de Tierras y Aguas,  
Una Dirección General de Derechos Agrarios,  
Una Dirección General de Organización Agraria Ejidal,  
Una Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera,  
Una Dirección General de Inspección, Procuraduría y Quejas,  
Una Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal,  
Una Dirección General de Estadística, Programa y Catastro,  
Una Dirección General de Colonias,  
Una Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías,  
Una Dirección General De Nuevos Centros de Población Ejidal,  
Una Dirección General de Bienes Comunales,  
Una Dirección General de Acción Social Agraria e Información, y  
Una Delegación de Asuntos Agrarios por cada Entidad Federativa.

El Artículo III del Reglamento que se analiza, dispone que para la atención de las labores asignadas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, deberá funcio  
nar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario.

A continuación nos permitimos exponer la situación actual que conserva la Secretaría de la Reforma Agraria, por cuanto se refiere a su estructuración, en la inteligencia de que prácticamente es la misma que tenía el extinto Departamen  
to de Asuntos Agrarios y Colonización:

Un Secretario de la Reforma Agraria,

Un Subsecretario de Asuntos Agrarios,  
Un Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario,  
Un Subsecretario de Nuevos Centros de Población Ejidal,  
Un Oficial Mayor,  
Una Dirección General de Derechos Agrarios, .  
Una Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera,  
Una Dirección General de Autoridades Ejidales y Comunes,  
Una Dirección General de Tierras y Aguas,  
Una Dirección General de Bienes Comunes,  
Una Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas,  
Una Dirección General del Registro Agrario Nacional y Catastro,  
Una Dirección General de Conciliación Agraria,  
Una Dirección General de Capacitación Agraria,  
Una Dirección General de Organización Ejidal y Comunal,  
Una Dirección General Forestal Ejidal y Comunal,  
Una Dirección General de Desarrollo Turístico Ejidal,  
Una Dirección General de Aprovechamiento de Recursos no Renovables,  
Una Dirección General de Desarrollo Agroindustrial y Contraloría de Fondos Comunes,  
Una Dirección General de Ejidos Pesqueros,  
Una Dirección General de Comercialización,  
Una Dirección General de Administración,  
Una Dirección General de Organización y Métodos,  
Una Dirección General de Servicios Electrónicos,  
Una Dirección General para la Investigación de Fraccionamientos Simulados,  
Una Dirección General de Planeación,  
Una Dirección General de Asuntos Jurídicos,  
Una Dirección General de Información,  
Una Unidad de Promotorías y Delegaciones Agrarias,  
Una Comisión para la Elaboración de la Carta Agraria Nacional,  
Una Comisión Interna de Administración,  
Una Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal;  
Una Dirección General de Terrenos Nacionales,  
Una Dirección General de Colonias,

Una Delegación Agraria en la Comarca Lagunera, y  
Una Delegación Agraria en cada Entidad Federativa.

Además la dependencia que analizamos cuenta con el número de Promotorías suficientes por Estado para atender sus necesidades agrarias, mismas que están ubicadas en los lugares estratégicos de cada una de las entidades. (40)

La Secretaría de la Reforma Agraria, sigue funcionando en forma conjunta con el Cuerpo Consultivo Agrario, aunque lamentablemente por la dependencia económica y política que este último organismo tiene con la propia Secretaría, ha perdido parte de su autonomía.

Con lo anterior, se aprecia que no es suficiente el Reglamento interno elaborado para el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el año de 1963, para regular las actividades internas de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que es de urgente necesidad expedir un Reglamento especial para esta "nueva" Dependencia. Sin embargo, para el presente trabajo, después de haber dejado asentada nuestra opinión sobre la falta de un nuevo Reglamento, nos concretaremos a proponer adiciones a la reglamentación actual, en las que se digan las autoridades que tendrían intervención en los trámites de Incorporación al Régimen Ejidal, tomando en cuenta, la estructura actual de la Secretaría y considerando además, que este proyecto de adición podría ser útil para la elaboración del nuevo Reglamento.

(40) Fuente. - Organigrama de la Secretaría de la Reforma Agraria elaborado por la Biblioteca del Cuerpo Consultivo Agrario.

## ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS .

De acuerdo con el Artículo 47 del Reglamento Interior para el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, aplicable a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección General de Tierras y Aguas está estructurada de la siguiente manera:

Un Director, un Subdirector, una Oficina de Tierras, una Oficina de Fraccionamientos, una Oficina de Aguas y una Oficina de Cartografía y Dibujo.

El Artículo 48 fija sus atribuciones al mencionar que es la Dirección encargada de la Tramitación, estudio y dictámen de los expedientes referentes a las Restituciones de Tierras y Aguas, substanciados ante las Comisiones Agrarias Mixtas; Expropiaciones de Bienes Ejidales y Comunales; Divisiones y fusiones de Ejidos; Fraccionamientos Ejidales y Zonas de Urbanización Ejidal; permutas de terrenos Ejidales y Estudios Reglamentarios de Aguas. Aunque dicha dependencia no esté facultada de acuerdo con el reglamento que se estudia, para conocer de los expedientes de Dotación y Ampliación de Ejidos, creemos que debe de serlo y que sólo por una omisión la disposición transcrita no lo prevee, porque si recordamos que la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su Artículo 304, relativo a la tramitación de la segunda instancia para los expedientes de Dotación de Ejidos, aplicable también para los de Ampliación, que el expediente debidamente integrado será remitido por la Delegación Agraria a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta lo revise y en un plazo de 15 días lo turne al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictámen correspondiente, disposición ésta que ya estaba contenida por el anterior Código Agrario en su Artículo 250, por lo tanto vigente en la época en que se expidió el multicitado reglamento; podemos concluir que también la Dirección referida debe conocer de esos expedientes que la Ley dispone sean revisados por la Secretaría de la Reforma Agraria antes de ser enviados al Cuerpo Consultivo Agrario.

En la práctica el Artículo 304 no se cumple en sus términos, precisamente porque las autoridades -- tratan de retrasar menos los procesos eliminando intervenciones que podrían en dado momento ser inútiles, ya que los expedientes de Dotación y Ampliación Ejidal, son enviados directamente de las Delegaciones a las Consultorías, en donde se practica la revisión y se ordena en caso de ser necesario, a través de un acuerdo que es sometido a la aprobación del Cuerpo Consultivo Agrario, las diligencias que resulten necesarias para la elaboración del dictámen que concluya el trámite.

Es en realidad el Cuerpo Consultivo Agrario el organismo de decisión de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues actúa en forma semejante a un Tribunal colegiado, con la particularidad de que sus dictámenes tienen que ser elevados a Resolución Presidencial para que puedan surtir efectos; esto se debe a que el citado Cuerpo no es autoridad de acuerdo con la Ley, y a que casi todos los asuntos agrarios por mandato de la propia Ley y de la Constitución General de la República en su Artículo 27, Fracción XIII tienen que ser resueltos por el Presidente de la República. Esto, pensamos es en la actualidad una simple tradición que más que ayudar a la Reforma Agraria la perjudica, pues el Presidente - ni puede conocer los problemas, ni se entera de la forma en que se resolvieron o se pretendió resolverlos y solamente retarda el proceso; por eso como ya lo hemos expresado debería descentralizarse la facultad de resolver en Materia Agraria, en Tribunales por regiones para conseguir una mayor celeridad durante su tramitación.

b). -TRAMITACION, ESTUDIO Y OPINION DE EXPEDIENTES SOBRE LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

Una vez que ya los expedientes se encuentren en la Dirección General de Tierras y Aguas sujetos a revisión, estudio y opinión, para posteriormente ser remitidos al Cuerpo Consultivo Agrario a efecto de que sean resueltos en definitiva, serán turnados inicialmente a la sección técnica de la Oficina de Tierras, en donde los especialistas revisarán que los planos y la documentación técnica sean correctos, debiendo entonces elaborar el plano proyecto de localización de tierras, que más adelante servirá para ejecutar la resolución Presidencial que se dicte. Concluido este trabajo, conocerá del expediente la sección Ejidal de la misma oficina, que como la anterior, revisará el expediente particularmente los títulos de propiedad, las solicitudes, las actas de conformidad de los Ejidos para con la incorporación, los certificados de libertad de gravámenes, las notificaciones a los colindantes analizando las inconformidades que llegaren a existir para que de ser necesario ordenen las investigaciones necesarias y las opiniones tanto de la Comisión Agraria Mixta como del gobierno Local para que con apoyo de dicho estudio formule la opinión correspondiente que será rubricada por el Titular de dicha Dirección.

Como se desprende del proyecto de adición a la Ley de la Materia, que nos permitimos sugerir en el capítulo anterior, dicha dependencia gozará de un plazo de 30 días para practicar los trabajos anteriores y remitir los expedientes concluidos al Cuerpo Consultivo Agrario; sin embargo tendrá 30 días más para realizar las diligencias e inspecciones necesarias para la correcta integración de los mismos. La Ley Federal de Reforma Agraria sólo ~~concede~~ en su Artículo 304, en los expedientes de Dotación y Ampliación de Ejidos, a la Secretaría de la Reforma Agraria para realizar los trámites anteriormente descritos un lapso de 15 días, lo cual nos parece muy limitado, dada la dificultad que reportan dichos trabajos y el mal estado en que las autoridades locales envían los procesos.

**c). - PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA POR - CUANTO SE REFIERE A LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.**

Es muy simple el proyecto de adición al reglamento de que se trata, pues como hemos visto, regula las actividades y obligaciones de la Dependencia en estudio en forma muy escueta, de tal manera que consideramos que el ordemaniento que nos ocupa, para regular la intervención en las incorporaciones, de la Dirección General de Tierras y Aguas, independientemente de las demás reformas de que debe ser objeto, debe quedar en la forma siguiente:

...ARTICULO 48. - La Dirección General de Tierras y Aguas es la encargada de la tramitación, estudio y dictamen de los expedientes referentes a:

I. - Restitución de tierras y aguas, substanciados ante las Comisiones Agrarias Mixtas;

II. - Expropiación de bienes ejidales y comunales;

III. - División y fusión de ejidos;

IV. - Fraccionamientos ejidales y zonas de urbanización - ejidal;

V. - Permutas de terrenos ejidales entre sí y con particulares; y

VI. - Estudios reglamentarios de aguas...."

VII. - Incorporación de propiedades Privadas al Régimen - Ejidal.

"...ARTICULO 50. - A la Sección Ejidal corresponde:

I. - Conocer de inconformidades por superposiciones e inversiones de ejidos, en los casos en que no hayan sido aprobados los respectivos expedientes de ejecución;

II. - Distribuir entre el personal técnico de la Oficina, los trabajos de índole ejidal, solicitados por otras oficinas del Departamento;

III. - Solicitar de las autoridades superiores, que las Delegaciones Agrarias efectúen deslindes de ejidos o replanteo de linderos, para la correcta demarcación de terrenos ejidales;

IV. - Formular estudios sobre problemas ejidales y proponer su solución; y

V. - Recopilar datos para la formulación de estadísticas mensuales a trabajos ejidales ejecutados por el personal de la Oficina...."

VI. - Revisar legalmente los expedientes de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal, y formular las opiniones que procedan;

"...ARTICULO 58. - Compete a la Sección de Revisión - Técnica y Dictámenes:

I. - Revisar técnicamente deslindes, preliminares de parcelamiento, parcelamientos legales, económicos y mixtos, zonas de urbanización y replanteo de linderos;

II. - Formular dictámenes de legalización de zonas urbanas, parcelamientos y replanteo de linderos; y

III. - Formular oficios en los que se ordene a los postulantes la entrega de los trabajos que les hayan sido autorizados..."

Proyecto:

I. - Revisar técnicamente deslindes, preliminares de parcelamiento, parcelamientos legales, económicos y mixtos, zonas de urbanización y replanteo de linderos e Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal.

II. - Formular dictámenes de legalización de Zonas — Urbanas, parcelamientos, replanteo de linderos y de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal.

III. - Formular oficios en los que se ordene a los postulantes la entrega de los trabajos que les hayan sido autorizados.

Así pues, con las Reformas que aquí proponemos y las que ya quedaron asentadas, pensamos que puede quedar regulada la Acción Agraria de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal y eliminada una de las lagunas de que adolece la Ley.

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

I.- El problema Agrario en México, es parte de la herencia que dejó la dominación Española al Pueblo y Gobiernos independientes, que se acrecentó por la deficiente legislación que se dieron durante su primer siglo, originando tremendas diferencias entre las clases aristocráticas y el pueblo, ya que mientras unos acaparaban los medios productores de riqueza, los otros, carentes de todo eran impunemente explotados, hasta que el mismo pueblo, consiguió violentamente reformar esos sistemas, al imponer entre otras cosas la redistribución de las tierras.

II.- Constitucionalmente las facultades jurisdiccionales están atribuidas al Poder Judicial, sin embargo, la Fracción XI del Artículo 27 de la propia Ley Suprema, establece que para la aplicación de las disposiciones que ahí se contienen, se creen una Dependencia del Ejecutivo Federal, como es la Secretaría de la Reforma Agraria, además, el Cuerpo Consultivo Agrario como organo del Ejecutivo Federal; y las Comisiones Agrarias Mixtas, con lo cual, la actuación jurisdiccional de estas dependencias del poder administrativo emana de la propia Carta Magna, constituyéndose de esta manera, un tribunal especial en Materia Agraria autorizado por la Ley.

III.- Existe en los procedimientos agrarios una acción denominada "INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL", que no obstante no estar regulada por la Ley, a menudo se ejercita en las dependencias encargadas de atender los problemas del campo, siendo imprescindible su aplicación, porque en la actualidad in finidad de ejidos poseen bajo el régimen de propiedad privada predios rústicos que han adquirido por distintos medios legales.

IV.- Es necesario adicionar la Ley Federal de Reforma Agraria, para incluir entre las diversas acciones que regula, la de "INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL", debiéndose establecer para su ejercicio un trámite rápido y sencillo, en el que se desarrolle el procedimiento en una sola instancia, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, con intervención del Cuerpo Consultivo Agrario y concluyendo con la correspondiente Resolución Presidencial, para llenar la laguna que en este aspecto existe en la Ley.

V.- Cualquier terreno que esté sujeto al régimen de propiedad privada, no obstante que el Titular de este derecho sea un núcleo de población que posea bienes ejidales, requiere de una Declaración Presidencial para incorporarse al Régimen de Propiedad Ejidal, ya que una vez que esto suceda no podrá posteriormente volver a su antiguo régimen, a menos de que se trate de algún caso

en que exista la necesidad de expropiarlo para satisfacer una necesidad de interés público, la cual en todo caso tendrá que ser superior al interés social que representa el establecimiento y la superación de los Ejidos y Comunidades.

VI.- La "Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal" deberá tramitarse a petición del núcleo que vaya a ser objeto de la misma, y será indispensable para su procedencia, que los terrenos de que se trata no estén garantizando una obligación crediticia y que no hayan sido solicitados por otro núcleo con derecho a recibir tierras, con anterioridad a la fecha en que los adquirió el grupo gestor.

VII.- El Procedimiento para incorporar propiedades privadas al régimen ejidal deberá ser en única instancia, que se lleve a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, con intervención de, la Delegación del Ramo en el Estado de que se trate, que será en donde se instaure al expediente y se realicen los trabajos indispensables para determinar su procedencia; la Dirección General de Tierras y Aguas, deberá revisar la correcta integración de los mismos, recabando los elementos faltantes, antes de remitirlos al Cuerpo Consultivo Agrario para que dicte lo conducente.

VIII.- Es indispensable emitir para establecer la competencia de cada una de las dependencias que forman la

Secretaría de la Reforma Agraria, un Reglamento Interior que responda a los cambios que ha sufrido la dependencia del Ejecutivo Federal que atiende los problemas agrarios, tomando en cuenta el incremento que le han propiciado los Gobiernos recientes, para que se establezca la competencia de las dependencias con respecto a la Incorporación - de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal.

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

- 1.- Chávez P. de Velázquez Martha. "El Derecho Agrario - en México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.- 1970.
- 2.- Chávez P. de Velázquez Martha. "El Proceso Social - Agrario y sus Proce- dimientos", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.- 1971.
- 3.- Colin y Capitant. "Curso Elemental de - Derecho Civil", Tomo II, Trad. al Español, Ediciones Reus, Ma- drid.- 1952.
- 4.- Fraga Gabino. "Derecho Administrati- vo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1968.
- 5.- González Ramírez Manuel. "La Revolución Social de México", Tomo III, El Problema Agrario, Fondo de Cultura Eco- nómica, México, D.F. - 1966.
- 6.- Herzog Silvia Jesús. "El Agrarismo Mexica- no y la Reforma Agra- ria", exposición y -- crítica, Fondo de Cul- tura Económica, Méxi- co, D.F. - 1974.-

7.- Lemus García Raúl.

"Derecho Agrario Mexicano" (sinopsis histórica) Editorial Limsa, México, D.F.- 1975.

8.- Lemus García Raúl.

"La Ley Federal de Reforma Agraria", segunda Edición. Editorial Limsa, México, D.F. - 1973.

9.- Margadant Floris Guillermo.

"Derecho Romano". Editorial Esfinge, S.A., México, D.F. 1968.

10.- Mendieta y Nuñez Lucio.

"El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.- 1974.

11.- Molina Enríquez Andrés.

"Los Grandes Problemas Nacionales", Imprenta de A. Carranza e Hijos, México.- 1909.

12.- Petit E.

"Tratado Elemental de Derecho Romano".

13.- Planiol y Ripert.

"Tratado Practico de - Derecho Civil Frances", Trad. de Díaz Cruz. T. III, La Habana, Cuba. 1946.

14.- Ruggiero.

"Instituciones del Derecho Civil", Vol. I, Trad. al Español de la IV Edición Italiana, - Madrid. 1945.

- 15.- Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, - D.F. 1968.
- 16.- Torres Victor Manuel. "Aspectos Formales de la Tenencia de la Tierra", I.E.P.E.S. del P.R.I. - 1975.

#### E N C I C L O P E D I A S .

- 1.- "Diccionario Enciclopédico Hispano de Literatura, Ciencias, Arte, Etc." Editores Montaner y Simón. Barcelona.
- 2.- "Diccionario Enciclopédico Salvat". Salvat.
- 3.- "Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana", Espasa Calpe, Madrid, Tomo XXVIII.

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

- 1.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C. México. 1970.
- 2.- "Codificación Agraria y Leyes sobre Tierras". Ediciones Andrade, S.A. México, D.F. 1976.
- 3.- "Codigo Civil para el Distrito y Territorios Federales" Editorial Porrúa. México, D.F. 1970.

I N D I C E

I.- DIVERSAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MEXICO.

a).- Antecedentes Históricos.	Pag. 1
b).- Análisis e Interpretación del Artículo 27 Constitucional.	Pag. 14
c).- La Propiedad Privada.	Pag. 33
d).- La Propiedad Ejidal.	Pag. 38
e).- La Propiedad Comunal.	Pag. 44
f).- Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.	Pag. 51

II.- CONCEPTO DE INCORPORACION.

a).- Definición Etimológica y Gramatical.	Pag. 58
b).- Antecedentes de Incorporación de Propiedades Privadas al Régimen Ejidal.	Pag. 60

III.- LEGISLACION ANTERIOR A LA PROMULGACION DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA RESPECTO A LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

Pag. 70

IV.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL.

a).- Laguna de la Ley.	Pag. 75
b).- Inconveniencia de tramitar la Incorporación al Régimen Ejidal por la vía de Ampliación de Ejidos.	Pag. 80
c).- Necesidad de establecer en la Ley un procedimiento especial para esta acción	Pag. 88

V.- <u>PROYECTO DEL ARTICULADO QUE DEBE CONTENER LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA PARA REGULAR LA INCORPORACION DE PROPIEDADES PRIVADAS AL REGIMEN EJIDAL.</u>	Pag. 91
VI.- <u>PROYECTO DE ADICION AL REGLAMENTO INTERNO DEL ANTES DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, HOY SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, EN RELACION A LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS.</u>	Pag. 103
a).- Atribuciones Generales de la Dirección General de Tierras y Aguas.	Pag. 108
b).- Tramitación, Estudio y Opinión de Expedientes sobre la Incorporación al Régimen Ejidal.	Pag. 110
c).- Proyecto de Adición al Reglamento de la Dirección General de Tierras y Aguas.	Pag. 111
<u>C O N C L U S I O N E S :-</u>	Pag. 114
<u>B I B L I O G R A F I A :-</u>	Pag. 118