

Universidad Nacional Autónoma de México  
FACULTAD DE DERECHO

---



Nulidad de Contratos y Concesiones,  
en Materia Agraria

TESIS

*Que para obtener el título de*

LICENCIADO EN DERECHO

*Presenta*

**JORGE GUTIERREZ RODRIGUEZ**

MEXICO, D. F.

1976



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**DEDICO ESTA TESIS**

*A mi Padre,*

**SR. LIC. ADAN GUTIERREZ Y GONZALEZ,**

*quien con su ejemplo de honradez, virilidad y dignidad, me ha enseñado a ser hombre libre; me ha dado todo lo que es y a quien debo todo lo que soy.*

*A mi Madre,*

**SRA. IRENE RODRIGUEZ DE GUTIERREZ,**

*quien junto con mi padre me dio el ser, la forma de ser y el motivo de ser.*

*Valga la presente y todas sus consecuencias, como un sincero reconocimiento y como un lógico resultado de la labor que han realizado.*

*A mis hermanos,*

*cuyas frases de aliento me impulsaron  
siempre en mi carrera y a quienes de-  
seo me superen.*

*Al Sr. Lic. Felipe II Consuelo Alanís  
por su desinteresada y generosa enseñanza.  
Para tí mi profundo agradecimiento.*

*Al Director del Seminario de Derecho Agrario*

*Sr. Lic. Esteban López Angulo,*

*bajo cuya dirección se elaboró el presente trabajo.*

*Para usted mi respeto y admiración.*

*A mis amigos*

*Andrés Montero Z.,*

*Carlos Ponce R.*

*y Juan Cortés M.*

**En México, donde la revolución fue agraria, los ejidatarios se contentaron con pequeñas parcelas de cultivo, porque la tierra todavía era para ellos el más alto valor social.**

**ORLANDO FALS BORDA**

## INDICE

INTRODUCCION .....	PÁG. 11
--------------------	------------

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

A) EPOCA COLONIAL .....	15
1.—La Propiedad de la Tierra .....	18
2.—El Régimen de la Propiedad .....	19
3.—Propiedad de los Indígenas .....	19
4.—Propiedad de los Españoles. Las Mercedes Reales. El Latifundismo .....	20
5.—Tramitación de las Mercedes .....	23
6.—Las Bulas de Alejandro VI .....	25
7.—Forma de Repartir las Tierras Conquistadas .....	26
8.—Sistemas de Medición .....	27
9.—Decreto del Virrey Don Martin de Mayorga de 1781 .....	29
B) EPOCA INDEPENDIENTE .....	33
1.—El Problema Agrario Como Causal de la Guerra de Independencia .....	33

2.—Primeras Leyes y Disposiciones Sobre Colonización .....	38
3.—Decreto de 4 de Enero de 1823 .....	39
4.—Decreto de 14 de Octubre de 1823 .....	41
5.—Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824 .....	41
6.—Ley de Colonización de 6 de Abril de 1830 .....	42
7.—Reglamento de Colonización de 4 de Diciembre de 1846 .....	42
8.—Ley de Colonización de 16 de Febrero de 1854 .....	43
C) EPOCA REFORMISTA .....	43
1.—Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 .....	43
2.—Objetivos de la Desamortización .....	45
3.—Consecuencias Económicas de la Desamortización .....	46
4.—Consecuencias Políticas de la Desamortización .....	50
5.—La Constitución de 1857, Sus Efectos .....	51
D) EPOCA PORFIRISTA .....	54
1.—La Venta de Baldíos .....	54
2.—Antecedentes de la Legislación Sobre Terrenos Baldíos .....	55
3.—Ley de Terrenos Baldíos de 1863 .....	56
4.—Ley de Terrenos Baldíos de 1894 .....	59
5.—Efectos de las Leyes de Baldíos .....	62
E) EPOCA REVOLUCIONARIA .....	63
1.—El Plan de San Luis .....	63
2.—El Plan de Ayala .....	66
3.—El Licenciado Luis Cabrera, Autor de la Ley de 6 de Enero de 1915 .....	67
4.—Exposición de Motivos de la Ley de 6 de Enero de 1915 .....	69
5.—Aspectos Básicos de la Ley de 6 de Enero de 1915 .....	70
6.—Efectos de la Ley de 6 de Enero de 1915 .....	72



F)	EPOCA CONSTITUCIONALISTA .....	73
	1.—Esquema de la Reforma Agraria en la Constitución de 1917 .....	73
	2.—Análisis del Sistema Agrario Constitucional .....	75
	3.—Artículo 27 Constitucional .....	79
G)	EPOCA CONTEMPORANEA .....	92
	1.—Revisión Terminológica de lo Agrario .....	92
	2.—La Reforma Agraria .....	95
	3.—El Ser de la Reforma Agraria .....	98
	4.—Tipología de la Reforma Agraria .....	102

## CAPITULO II

### TEORIA CLASICA DE LAS NULIDADES

A)	DE LA NULIDAD ABSOLUTA O DE PLENO DERECHO .....	107
	1.—Diversos Grados de Imperfección de los Actos Jurídicos .....	107
	2.—Casos Donde se Produce la Nulidad Absoluta .....	108
	3.—Caracteres de la Nulidad Absoluta .....	109
B)	DE LA NULIDAD RELATIVA O ANULABILIDAD .....	113
	1.—Causas de Nulidad .....	113
	2.—Modo de Acción de la Anulabilidad .....	114
	3.—Caracteres de la Nulidad Relativa .....	116
C)	DISTINCION ENTRE INEXISTENCIA, NULIDAD Y ANULABILIDAD .....	117

## CAPITULO III

### LA NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES EN MATERIA AGRARIA

A)	AUTORIDADES AGRARIAS .....	121
B)	EL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD EN MATERIA AGRARIA .....	125

C) EL AMPARO COMO RECURSO CONTRA LA DECLARATORIA DE NULIDAD .....	127
1.—Partes en el Juicio de Amparo .....	127
2.—Formulación de la Demanda de Amparo .....	128
3.—Procedimiento en el Juicio de Amparo .....	129
4.—Pruebas que Pueden Ofrecerse en el Juicio de Amparo .....	131
5.—La Audiencia Constitucional .....	132
6.—Tipos de Sentencia .....	133
CONCLUSIONES .....	135
BIBLIOGRAFIA .....	137
LEGISLACION .....	139
ENCICLOPEDIAS JURIDICAS .....	140

## INTRODUCCION

La nulidad de contratos y concesiones fue una grandiosa aportación al Derecho Agrario, que viene a poner fin a la serie de irregularidades que se venían sucediendo a raíz de la expedición de las Leyes de Terrenos Baldíos, ya que se autorizaba la formación de compañías para llevar a cabo el deslinde de los terrenos baldíos, lo que propició que muchos individuos se apropiaran de varios miles de hectáreas por cantidades insignificantes y sin apego a la ley, lo que ocasionó posteriormente serios problemas.

El párrafo XVIII del artículo 27 Constitucional pone fin a esa serie de problemas a través del actual artículo 413 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Como complemento de lo anterior, la actual política agraria contribuye a terminar en lo posible con el problema agrario, mejorando los precios de los productos agropecuarios, consolidando la tenencia de la tierra, otorgando seguridad jurídica a los poseedores y propietarios ajustados a la ley, cancelando derechos a ejidatarios cuando han abandonado la tierra, etc.

Por todo lo anterior, la prelación en el sector agropecuario ha sido real, no sólo se ha aumentado significativamente la inversión pública y el crédito oficial, sino que se promul-

garon nuevas leyes federales de reforma agraria y de aguas y se ajustaron los precios de garantía, lo que deberá seguirse haciendo cuando sea necesario para dar a la producción un incentivo eficaz. La actividad deberá ser mediante la utilización de mejores técnicas para elevar la productividad. Por su parte los programas de organización campesina, regularización de derechos agrarios y de asistencia técnica requieren una atención perseverante, a fin de contrarrestar cuanto antes los excesivos rezagos acumulados.

La acertada comercialización es un factor todavía no cabalmente resuelto pero es indispensable que los productos reciban una proporción más justa de los precios finales de venta. Sólo así se tendrá la seguridad de que los incentivos a la producción cumplan el propósito de elevar el ingreso real de los trabajadores del campo.

Los objetivos básicos para la realización de la tarea nacional y el progreso del campo deberán ser:

a) Promover la justa distribución de la riqueza y el ingreso, de modo que se vaya eliminando la injusticia que su concentración encierra; con ello, la demanda interna se estructurará conforme a bases más extensas y sólidas.

b) Intensificar la explotación racional de los recursos naturales del país y el desarrollo científico y tecnológico, orientados a fortalecer el crecimiento agropecuario.

c) Combatir el notorio rezago del sector agropecuario con sus negativas consecuencias sobre el empleo, el bienestar y la integración socio-cultural de inmensas masas rurales, sobre la alimentación popular y la estabilidad de los precios internos.

En suma, se requiere aumentar la producción y la productividad en el campo, hasta llegar a la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos y materias primas agropecua-

rias. Así se podrá combatir, en una de sus causas principales, la inflación al asegurar que el incremento en los salarios no sea contrarrestado por nuevas alzas en los precios y evitar que la falta de granos presione a nuestra balanza comercial.

Por ello, deberán multiplicarse las obras de infraestructura agropecuaria; deberá fomentarse aún más la organización de los campesinos para producir; deberá continuarse impulsando el crédito y la asistencia técnica al campo y la oferta de fertilizantes; deberá propiciarse la inversión con una política de precios de garantía a los productos básicos que asegure ingresos crecientes a los ejidatarios y pequeños propietarios.

## CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA AGRARIO  
EN MEXICO

## A) EPOCA COLONIAL.

## 1.—La Propiedad de la Tierra.

Salvo las propiedades de los indios, las tierras en principio, pertenecían a la Corona Española.

Cuando las tierras de la Corona no se entregaban a particulares, se llamaban "*realengas*", pero tanto españoles como indios podían pedir las en propiedad para ellos. El acto por el cual la Corona otorgaba la propiedad a un particular, se llamaba "*merced*" o "*gracia*".

Cuando eran varios los que pedían tierras, la ley ordenaba que se le concediera a cada quien "*parte de lo bueno e de lo mediano e de lo menos bueno*". (1) para que hubiera una situación pareja.

Aparte de estas tierras particulares, que podían ser de

(1) Alvear Acevedo, Carlos.—HISTORIA DE MEXICO. Ed. Jus. 1966. p. 149.

españoles o de indios, había otras formas de propiedad colectiva, como eran:

a) Las tierras de propios, que pertenecían a los ayuntamientos.—Desde la época prehispánica era costumbre que cada barrio (*calpulli*), tuviese parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían.

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

b) Los Ejidos.—Don Felipe II mandó el primero de Diciembre de 1573, que *"los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles"*. (2)

Esta cédula formó más tarde la Ley VIII, título III libro VI, de la Recopilación de Leyes de Indias.

Escriche define el ejido diciendo que es *"el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos: y viene de la palabra latina exitus, que significa salida"*. (3)

(2) Mendieta y Núñez, Lucio.—EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO, Ed. Porrúa, 1974, p. 72.

(3) Idem.

La cédula transcrita fue la que dio origen en la Nueva España a los ejidos, que por otra parte, existían también en España con el carácter de tierras de uso común, situadas a la salida de las poblaciones.

En los pueblos fundados por los indios había también algunas tierras, comunales en su aprovechamiento, conocidas bajo el nombre de "altepetlalli"; estas tierras continuaron con el mismo destino y fueron para estos pueblos lo que el ejido en los de nueva fundación.

En las leyes españolas no hay disposición alguna sobre las dimensiones que deben darse a los ejidos. Don Wistano Luis Orozco expone a este respecto una opinión que estimamos acertada: *"Parece, dice, que el legislador da por supuesto que esas dimensiones se fijen en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos."*  
(4)

Además de los ejidos, eran también de uso común los montes, pastos y aguas, siendo todos ellos, según la cédula expedida por Carlos V en 1533, comunes a españoles y a indios.

c) Las Tierras de Comunidad.—Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba mandado por la cédula del 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían. Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad. Los españoles respetaron los usos indígenas o de comunidad, en cuanto a distribución de la

(4) Ob. cit. p. 73.



tierra y por tanto, estas tierras de repartimiento se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos con obligación de utilizarlas siempre. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que por este u otros motivos quedaban vacantes, eran repartidas entre quienes las solicitaban.

El nuevo régimen gubernamental sólo introdujo variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de hacer los repartos, pues organizada como fue la Nueva España en su régimen administrativo, sobre la base de Municipios, sus Ayuntamientos fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de comunidad y en general, de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

d) Tierras que pertenecían a catedrales y corporaciones religiosas. Puede decirse que en general fue con las leyes españolas con las que las tierras de los indios pudieron tener mayor seguridad y precisión ya que antes como entre los Aztecas, el "*Tlacatecuhtli*" podía arbitrariamente despojar de sus propiedades a los dueños. (5)

## 2.—El Régimen de la Propiedad.

Fueron muy opuestas las actitudes del indio y del español frente a la propiedad. El español veía la tierra como un medio de adquirir riqueza y poder; por ello su afán de poseer tierra no se saciaba jamás. El indio veía la tierra como un medio de satisfacción de sus necesidades primarias o para el cumplimiento de una función social, su deseo de tierra era por lo tanto, limitado. Así pues el español tenía que codiciar la tierra, el indio no.

Fue también muy opuesto el concepto de la propiedad dominante entre los españoles y entre los indios: el indivi-

(5) Alvear Acevedo, Ob. cit. p. 149.

dual, o de la propiedad privada, entre los españoles; el colectivo, o de la propiedad comunal, entre los indios.

Cuando los españoles comenzaron a establecerse en México, una gran parte de las tierras estaba baldía (o sin cultivar), y de ellas salieron las mercedes hechas a los colonos. Pero el afán de riqueza y poder de los españoles infundía a su propiedad enorme fuerza expansiva. Poco a poco van apoderándose de las tierras baldías y cuando éstas comienzan a escasear, presionarán fuertemente sobre el territorio patrimonial de los indígenas. Las disposiciones reales trataron de defender la propiedad de los aborígenes, más los españoles se valieron de toda clase de tretas y artimañas para ir la royendo.

Es verdad que los indios no dejaron de defender tenazmente lo que constituía su principal fuente de vida y la base de una posición económica independiente, y que a pesar de los despojos, mantuvieron casi indemnes los patrimonios territoriales de sus comunidades; como también es verdad que en algunos casos supieron aumentar dichos patrimonios consiguiendo de los virreyes, durante el siglo XVI principalmente, mercedes de tierras o ensanchamientos de las que poseían. Pero de todas maneras no es menos cierto que la situación general de la tierra en el siglo XVIII era bastante desconsoladora para los naturales cuyos pueblos, además de haber sufrido mermas en sus propiedades, se veían totalmente cercados por las de los españoles ahora que la población iba en aumento.

### 3.—Propiedad de los Indígenas.

La Corona reglamentó la propiedad indígena y la protegió. La reglamentó conforme al sistema español: la propiedad de los pueblos la dividió en comunal, que era la destinada a usos comunes o colectivos; e individual, que era

la de la parcela o milpa, poseída antes por los indios en usufructo; la propiedad de la nobleza la convirtió en propiedad privada o individual, a estas transformaciones se opusieron los pueblos indígenas, que por una parte siguieron ateniéndose a su régimen antiguo de propiedad (colectiva, con usufructo individual), con lo cual transigieron las autoridades españolas, y por otra parte, disputaron a los nobles aborígenes el disfrute de las tierras asignadas a estos que los macehuales cultivaban desde antes de la conquista. La protección dada por la Corona Española a a las tierras de los pueblos indígenas consistió: a) En fijarles un espacio reservado, (el fundo legal según denominación posterior), que era un círculo que se demarcaba tirando desde la iglesia del pueblo, una circunferencia con un radio de seiscientas varas, (vara - medida de longitud que valía en Castilla 0.835m.); b) En prohibir a los españoles que pusiesen sus tierras de labor o estancias de ganados en las inmediaciones de los pueblos indígenas; lo más que podían acercarlas eran hasta mil cien varas medidas desde la iglesia de dichas poblaciones.

#### 4.—Propiedad de los Españoles. Las Mercedes Reales. El Latifundismo.

La propiedad de los españoles se rigió por el mismo sistema que en la Metrópoli, por el de la propiedad individual o de dominio absoluto de tipo romano. Tuvo aquí como origen la propiedad de la tierra ya la donación de la Corona, ya el derecho de vecindad. Este derecho provino de la pertenencia a un pueblo español en calidad de vecino. Al fundarse un pueblo, las tierras que le eran concedidas por el rey se dividían en varias partes: una parte se reservaba a los vecinos, a cada uno de los cuales se daba un solar para la casa una o dos caballerías de tierra para usos agrícolas y, aunque raramente, una estancia para ganados;

otra parte, consistente generalmente en montes y ejidos para el disfrute común, o sea para el pasto de ganados, saca de piedras, maderas, etc.; y otra, en fin, la conservaba el municipio como bienes de propios, para obtener de ella una utilidad que aplicaba normalmente al pago de los gastos públicos.

A las donaciones de la Corona, se las llamó mercedes de tierras, y las hubo de las más diversas clases: para la agricultura, para la ganadería, para mesones, para molinos, etc. Las más importantes fueron las dos primeras, y de estas las que recibieron los nombres de caballería de tierra, estancia de ganado menor y estancia de ganado mayor. La caballería de tierra tuvo una extensión aproximada de cuarenta hectáreas, la estancia de ganado menor setecientas setenta y cinco hectáreas y la de ganado mayor mil setecientas cincuenta hectáreas.

El sistema de la merced para la adjudicación de tierras fue sustituido casi totalmente desde fines del siglo XVI por el de la composición, que tiene todas las características de una venta: el monarca hacía la merced si el beneficiario de ella ofrecía a la Corona como donativo, una cantidad que ésta consideraba suficiente.

De las mercedes de tierras y de la ganadería provino el latifundismo. El germen principal de éste fue la estancia de ganado mayor o menor, cuyas dimensiones eran suficientemente grandes para formar, cuando se juntaban varias estancias en la misma mano, una enorme hacienda.

Por el poder de que investía forzosamente al propietario, la hacienda latifundista dio origen a hondos problemas sociales cuyos efectos han llegado casi hasta nuestros días; produjo sobre todo, lo que se ha llamado un nuevo feudalismo, pues sujetó por diferentes procedimientos, a infinidad de trabajadores (peones) a la tierra, sumiéndolos en un

estado bastante semejante al de los siervos de la gleba, y trasladó de hecho a los dueños, poderes gubernativos y judiciales que correspondía ejercer a los magistrados reales.

Contrariamente a lo que suele decirse, no hubo muchos latifundios eclesiásticos en la Nueva España. El patrimonio territorial de la Iglesia fue muy considerable. Las órdenes religiosas sólo tuvieron algunos latifundios, la mayoría de los cuales perteneció a la Compañía de Jesús; pero esta orden perdió sus grandes haciendas junto con los demás bienes que poseía al ser expulsada de los reinos españoles en 1767.

A los bienes poseídos por las instituciones con fines permanentes como la Iglesia, el estado, los municipios, etc., o a los sujetos de alguna manera a fines de esa índole, como los de obras pías y de mayorazgos, se les llamó de manos muertas, porque no eran susceptibles de venta o de libre disposición y por tanto, no circulaban como los demás bienes. Su número fue volviéndose enorme en la época colonial, a causa de las donaciones hechas a la iglesia para fines pios, este fenómeno fue conocido con el nombre de amortización. Por las perniciosas consecuencias económicas que producía, se le combatió desde fines del siglo XVIII, mediante disposiciones liberadoras de esa propiedad que recibieron la denominación de desamortizadoras. (6)

La disposición más antigua sobre este particular es la ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513: *"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares,*

(6) Jiménez Moreno, Wigberto. Miranda, José y Fernández, María Tresa.—HISTORIA DE MEXICO. Ed. E.C.L.A.L.S.A. México, 1967. p. 246.

tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza..." (7) A los repartos hechos en virtud de esta ley se les dio el nombre de mercedadas, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced y de la cual ya hemos hablado con anterioridad.

### 5.—Tromitación de las Mercedes.

En este punto, como en otros muchos, la legislación agraria de la época colonial experimentó numerosas variaciones. En un principio los repartos de tierras fueron hechos por los capitanes a sus soldados y más tarde por los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Gobernadores o Subdelegados, a los colonos en una forma provisional, a reserva de que fuesen confirmados por los reyes, pues en virtud de la Real Cédula de 24 de noviembre de 1734, era necesario ocurrir ante el Rey precisamente, para obtener la confirmación de las mercedes otorgadas por las autoridades a que acabamos de referirnos.

Pero como este sistema resultaba costoso y dilatado, quedó insubsistente a partir de la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754: "*Habiendo manifestado la experiencia los perjuicios que causa a mis vasallos de los Reynos de las Indias la providencia que se dió por Real Cédula de veinte y cuatro de noviembre de mil setecientos treinta y cinco, sobre que los que entrasen en los bienes realengos de aquellos dominios, acudiesen precisamente a mi Real Persona, a*

( 7 ) Mendieta y Núñez. Ob. cit. p. 42.

*impetrar su confirmación en el término que se les asignó, baxo pena de su perdimiento si no lo hiciesen; por lo cual muchas personas dexan de aprovecharse a este beneficio por no poder costear el recurso de esta Corte, para impetrarla siendo de poca entidad o de pequeños sitios...*" (8) En el mismo documento se dice que cuando el interés es mayor porque las tierras de que se trata representan grandes extensiones, las costas de testimonios, revisión de caudales, nombramiento de agentes, etc., eran de tal naturaleza, que excedían *"en mucha parte al costo principal"* de la tierra. Apoyándose en estas razones, que dan una idea de la engorrosa tramitación agraria de la época, se mandó que en lo sucesivo no fuese necesaria la confirmación Real, sino que bastaría la venta de tierras hecha por los Ministros Subdelegados de los Virreyes o de los Presidentes de Audiencias para que los Títulos que expidiesen tuvieran completa validez.

Sin entrar en detalles de procedimiento, ocupándonos únicamente de los puntos esenciales, la tramitación definitiva para las mercedes o ventas de tierra, fue la siguiente:

1o.—Los interesados deberían solicitar las tierras a los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, según fuese el lugar en que estuviesen situadas; pero todos los repartos deberían ser confirmados por el Virrey.

2o.—El reparto de las tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la ciudad o villa, según el caso, en presencia del procurador de una o de otra.

3o.—Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que se les hubiesen asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.

(8) Ob. cit. p. 56.

4o.—Estaban igualmente obligados a construir casas en ellas y a sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la merced.

5o.—Por último las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado sino en el caso de que residiese en ellas cuatro años consecutivos. Extinguido este plazo, podían disponer de ellas como de cosa propia. (9)

## 6.—Las Bulas de Alejandro VI.

Nos dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez al respecto, que los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes, que ha perdurado desgraciadamente hasta nuestros días. (10)

Por otra parte, los mismos pueblos conquistados por ellos habían hecho con anterioridad otro tanto con los pueblos más débiles que habitaron el territorio de que disfrutaban a la llegada de los conquistadores europeos.

Los españoles quisieron dar a la Conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI, especie de Laudo Arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

Notables juristas de la época afirmaron que la Bula de Alejandro VI, dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.

(9) Ob. cit. p. 57.

(10) Ob. cit. p. 33.



La tantas veces mencionada Bula en su parte conducente dice:

*"...Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hayan descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o príncipe Christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil quatrocientos noventa y tres cuando fueren por Vuestros mensageros y Capitanes halladas algunas de dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas, Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción."* (11)

### 7.—Forma de Repartir las Tierras Conquistadas.

El Estado español no tenía un ejército regular suficiente expensado para dedicarlo a la conquista de las Indias y, por ello, tan pronto como se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quien hubiese aportado a la expedición haciéndose otro tanto con las tierras y tributos.

Tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas, con el ob-

(11) Ob. cit. p. 34 y 35.

jeto aparentemente, de que los instruyesen en la religión católica; pero en realidad para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubieren tocado en suerte.

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

### 8.—Sistemas de Medición.

En la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de 1513, se marcaron de este modo las medidas a que debían sujetarse los repartos de tierras: *"...y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonia es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para planta de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías..."*

Posteriormente, según es de verse en la Recopilación de las Leyes de Indias, se precisaron más estas medidas, ordenándose que a los soldados o peones se les dieran: *"680 varas cuadradas para edificar su casa; 1.086 para la huerta; 188.536 para siembra de granos de Europa y 18.856 para el cultivo del maíz. Una caballería es solar de 100 pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como cinco peonías, que serán 500 fanegas de labor para pan de trigo o cebada, 50 de maíz, 10 huebras de tierra para huertas, 40 para otros*

*árboles de secadal, tierras de pasto para 50 puercas de viembre, 100 vacas, 20 yeguas, 500 ovejas y 100 cabras". (12)*

Los nombres de estas medidas responden a la costumbre que había de repartir entre los soldados conquistadores el botín recogido al consumarse la conquista en relación con su clase y categoría. Se llamaba peonia a la que se destinaba en el reparto, a un soldado infante o peón, y caballería, a lo que se asignaba a un hombre de a caballo. Estas mismas medidas se tomaron como base para hacer el reparto entre los colonos españoles según se ordena en la Ley citada; pero aún cuando en ella se pretende resolver las dudas que hubiese sobre la extensión de una caballería, lejos de satisfacer su objeto, produjo gran incertidumbre en la interpretación de las medidas agrarias, lo que dio lugar a que en la Nueva España algunos virreyes se viesen obligados a expedir ordenanzas aclaratorias.

Sabemos por un fragmento de dichas ordenanzas, publicado por Don Mariano Galván, que se mandó hacer una vara y se ordenó que esa vara fuese la unidad de las medidas de longitud, y con arreglo a ella se designó la extensión de una caballería de tierra: *"Otrosí, por cuanto en esta ciudad no hay medida con que se midan las tierras, el Exmo. Sr. Virrey mandó hacer una medida, así para esta Ciudad como para toda esta Nueva España, porque toda la medida sea igual y con ella se midan las tierras que se hubiere de medir, así en esta ciudad como fuera de ella, que esta ciudad la tenga por padrón, y que el número para tierra sea y dé por cabezadas, 96 varas de dicha medida, y por el largo dobladas las varas, que son 192 de la propia medida, y porque se entienda lo que es una caballería de tierra, se ha de medir 192 varas de dicha medida por ca-*

(12) Ob. cit. p. 44.

bezada, y doble por lo largo, que son 384 varas de dicha medida, y así al respecto".

"Llamamos *fragmento*, dice el publicista citado, a la copia que antecede, porque su original nos merece la mayor confianza y respeto, habiéndolo hayado entre los más curiosos apuntamientos de un distinguido jurisconsulto ya finado, y porque nos parece demasiado diminuto para creer que fuese el todo de las ordenanzas del año de 1536, cuyos ejemplares integros, o nunca se dieron a la luz pública, o si se dieron alguna vez, ya no es posible en el día o por lo menos es muy difícil encontrar alguno de ellos para compararlos". (13)

Así pues, en la época del Virrey Mendoza, una caballería constaba en total comprendido el solar, la tierra para labranza, etc., de setenta y tres mil setecientas veintiocho varas cuadradas; y una peonía, era aproximadamente como la quinta parte de la extensión apuntada. (14)

### 9.—Decreto del Virrey Don Martín de Mayorga de 1781.

"México, Febrero 23 de 1781. Habiendo experimentado el general abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos que comprende esta gobernación, en la nociva enajenación de sus tierras, solares y casas, así de propia peculiar adquisición, como de comunidad y repartimiento, contrayendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz de no tener en qué vivir, ni dejar en sus potreros aun aquel corto auxilio de casilla o jacales correspondientes a la conservación de la vida humana; y atendiendo esta materia con la debida compasión, se han tomado las más oportunas providencias, libradas por punto

(13) Ob. cit. p. 45.

(14) Idem.

general en los superiores decretos de 20 de julio de 78 y 23 de diciembre de 1780 por mí y por el Exmo. Sr. mi antecesor Bailio Frey Antonio Maria Bucareli para el exterminio de este tan abundante y extendido perjuicio, que no se ha podido corregir, con las predichas determinaciones, por no cesar los reclamos de los miserables indios que sienten los daños con los préstamos empeños y arrendamientos, y en ventas que voluntariamente o precisados de la necesidad o coacción, ejecutan, no sólo de los unos a los otros, sino a extraños, españoles, mestizos y de otras castas que viven en sus pueblos, por inferiores cantidades, sin calificación de la necesidad y utilidad cual se previene en las leyes de la Recopilación de estos reinos, y principalmente en la 27. tit. I. lib. 6, y lo que más, sin la previa licencia que en ella se dispone, haciéndoles instrumentos simples y privados entre ellos mismos, y muchas veces ante las justicias de partidos y escribanos, como ya se ha reflejado en algunos expedientes de este juzgado general, siéndoles a unos y otros, no sólo ilícito, sino prohibido, a menos que intervengan las predichas solemnidades y precedentes licencias Y porque este desarreglo que de día en día se va propagando más y más, infunde por su tolerancia el temor de que los indios lleguen al más infeliz estado, como no tener ni en qué vivir, ni tierras qué cultivar, en qué divertir el ocio y con qué ayudarse para sostener su manutención, obvenciones y cargas, quedando por esto inverificables e inaccesibles las piadosas reales intenciones cuidadosamente establecidas y repetidas para conservación, aumento y propagación de los indios, todo dirigido a su beneficio, según las leyes 16, 17 y 18, lib. 4, tit. XII, en cuyo fraude aconsejados los indios por los compradores les hacen ocultar su calidad, tomando la diversa de mestizos, castizos y otras castas para facilitar las ventas, cometiéndose con esto la respectiva transgresión a la enajenación de sus pobres bienes, solares y casillas, de las que viéndose destituidos, se entregan al ocio y vagabundería a

que naturalmente son propensos, tomando en esto ocasión al abandono de sus familias, y separados dejan sus poblaciones, andan fugitivos y como vagos, defraudan en gran parte el real ramo de tributos, cuya baja muchas principales motivos de fuga y ausencia, resultando otro no menos grave como la falta de cumplimiento de los preceptos eclesiásticos, por no tener segura residencia ni conocer fija feligresía, viviendo sin subordinación a las justicias y sin sujeción a los párrocos, a lo que se añade el consiguiente perjuicio de acompañarse con otras gentes viciosas de distintas naturalezas, como de mulatos, lobos, coyotes y otras semejantes, cuya malicia y perversidad fácilmente precipita a los indios por su rusticidad o ignorancia, conduciéndolos a los robos, muertes y otros insultos que cometen en las poblaciones y fuera de ellas, infestando los caminos, ya con rateros, ya con excesivos robos, y entregados con más libertad al incorregible vicio de la embriaguez, el cual les infunde mayor libertinaje, y lo que es más sensible, que con tal desamparo se crían las familias de estos infelices, sin cultura ni doctrina política y cristiana, privándose de la debida instrucción en los oficios necesarios y liberales, que con facilidad por su habilidad natural, y por el celo y vigilante cuidado con que más que nunca en los presentes tiempos se están socorriendo a la juventud de uno y otro sexo, pudieran redimirse de tantos daños que padecen en sí, y se extiendan al estado con la altanería, ociosidad y viciosidad, debiéndoles sobrar todas comodidades en la perpetua radicación en sus casas y pueblos, aprovechando el tiempo con su personal trabajo en el cultivo de los campos, laborio de las minas, dedicación a sus oficios y aplicación a otras artes que les franquea así la buena instrucción como su capacidad; y porque no ha bastado, como dicho es, las comunes providencias a remediar estos perjuicios, destruir el abuso y mantener el auxilio de esta recomendable nación".

"Se manda: que por ningún caso ni con pretexto algu-

no se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enagenación de tierras de indios, no sólo aquellas que por de comunidades se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de antepasados, entendiéndose dicha prohibición aun entre los mismos indios de los unos a los otros, y con especialidad a los españoles, mestizos, mulatos y cualesquiera otras castas y familias residentes en pueblos de indios, hacenderos, rancheros y cualesquiera otros que tengan fincas rústicas o urbanas en sus poblaciones, sin que para las ventas, arrendamientos y cualesquiera otra clase de enagenación intervenga licencia de mi superior gobierno, juzgado general de naturales o real audiencia, calificada la necesidad y utilidad, y seguidos todos los trámites dispuestos por las leyes con precedente audiencia del señor fiscal y porque interpretando o mal entendida la ley 27, tit. I, lib. 6, los justicias de los partidos que comprende esta gobernación, proceden a otorgar instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas formalidades, y lo mismo ejecutan los escribanos, no sólo los de dichos partidos, sino aun los de esta corte, se prohíbe a unos y otros que en lo adelante procedan a otorgar tales instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas licencias, pena de quinientos pesos y privación de sus oficios, y la nulidad de los que así otorgaren perdiendo desde luego los compradores o arrendatarios la importancia de las ventas y la pensión de los arriendos en aquellas tierras de propio dominio de los indios, y en las de beneficio equitativo, como son las de repartimiento en que no tienen dominio directo dichos naturales, se condena a los vendedores, arrendadores y pignorantes y a los compradores, arrendatarios y pignoratarios al perdimento de las tierras y aplicación de éstas a otros individuos necesitados y observantes de su conservación y uso."

"Y para que todos los comprendidos guarden y cumplan el contenido de esta determinación, se despachen por cordilleras a todo los justicias del reino testimonio de ella, para que inmediatamente que la reciban la hagan publicar por bando en el idioma castellano, y en el que fuere propio a los naturales de su distrito, dejando testimonio en el archivo de su juzgado para que siga la cordillera, y que cada uno de los alcaldes mayores en su ingreso repitan la publicación".

"Y porque el mismo abuso se ha notado aun dentro de esta capital, se ordena así mismo se publique en las parcialidades de San Juan y Santiago el mismo bando, poniéndose en los oficios públicos de provincia y ciudad igual testimonio para que conste a sus respectivos escribanos, y a los demás reales la prohibición y penas que para su observancia se les impone, dirigidas al remedio de tantos males; y, para cortarlos en su raíz, en el modo posible, se manda que con testimonio de la presente y antecedentes resoluciones se dé cuenta a S.M., para si merecieren su real aprobación, o que su soberana justificación se digne aplicar las más aptas sabias providencias que estime convenientes a tan importantes fines." (15)

Los males que trataba de corregir esta ordenanza siguieron desarrollándose a pesar de las enérgicas disposiciones en ella contenidas y de las que con anterioridad y sobre el mismo asunto habíanse expedido repetidas veces.

## B) EPOCA INDEPENDIENTE.

### 1.—El Problema Agrario como Causa de la Guerra de Independencia.

A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era ya muy grande, llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes.

(15) Ob. cit. p. 86.



Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria, por eso la guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente, esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad, la de Independencia fué una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional, sirven de base para esta afirmación las medidas que el propio Gobierno tomó para contenerla.

Apenas iniciados los desórdenes en las Colonias, el Gobierno Español se preocupó grandemente por detenerlos y al efecto, estudió con la premura que los acontecimientos le permitieron, cuáles eran sus causas para buscar el remedio. Entre ellas, el mal reparto de la tierra se tuvo muy en cuenta, pues en el Real Decreto de 26 de mayo de 1810, además de librar a los indios del pago de tributo y de darles otras franquicias, se dijo: *"Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo"*. (16)

Este decreto, que la Regencia de España expidió en mayo de 1810, según hemos visto, fué publicado en México hasta el cinco de octubre de 1810, cuando la guerra había estallado y empezaba a tomar incremento; su objeto fué

(16) Ob. cit. p. 93.

traer a los indios para que cooperaran en la lucha a favor de las armas españolas y muy grande sería la necesidad que éstos tenían de tierras, cuando para tales fines, se mandaba que se hicieran repartos entre los pueblos que las necesitaran.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra. Además de los despojos de que fueron víctimas, se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la Iglesia mediante donaciones y testamentos. La Iglesia era en la Nueva España, propietaria de inmuebles, haciendas y ranchos que explotaba para mejoramiento y beneficio del cuito y acrecentamiento de sus riquezas.

Las medidas tomadas por el Gobierno Español a raíz de la guerra de Independencia fracasaron, porque nadie tenía fe en las disposiciones legales; la experiencia de tres siglos había demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad del Gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica.

Sin embargo, la metrópoli siguió haciendo esfuerzos para atraerse a las masas indígenas y es de verse la insistencia con que ordenaba se les repartiesen tierras y se favoreciera el desarrollo de la pequeña propiedad, lo que es una prueba más de que se tuvo, entre las causas de la guerra, la cuestión agraria como la más importante.

El 9 de noviembre de 1812, las cortes generales y extraordinarias de España expidieron un decreto en el que se ordenó: "*V.—Se repartirán tierras a los indios que sean casados mayores de veinte y cinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos que no sean de dominio particular o de comunidades; mas si las tierras de*

*comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las Diputaciones Provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo."* (17)

El 15 de noviembre del propio año, una Real Orden enviada a la Nueva España recomendó la pronta observancia de este decreto, aclarando y ampliando lo dispuesto en él. Entre otras disposiciones interesantes que contiene, encontramos las que se refieren a la reorganización de las cajas de comunidad. En los pueblos de indios había unas cajas de ahorros destinadas a favorecer el desarrollo de la agricultura; estas cajas se proveían de fondos con el producto de tierras destinadas especialmente a tal objeto, o bien con donativos de los pequeños terratenientes. Decayeron a la par que la pequeña propiedad, y ya para fines del siglo XVIII habían desaparecido en la mayoría de los pueblos. Es también interesante lo dispuesto en la fracción IV de la Real Orden a que nos referimos: "*IV.—Que al tiempo de hacer estos repartimientos, hagan entender a los indios, que deben labrar y cultivar las tierras por si mismos, sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo la calidad de que si lo ejecutasen, o dejasen pasar dos años sin sembrarlas, se repartirán a otros indios industriosos y aplicados*". (18)

Esta Real Orden y el anterior decreto fueron publicados en la Nueva España hasta el 28 de abril de 1813.

A pesar de todas estas disposiciones, el pueblo no cesaba en sus intentos de independizarse de la metrópoli. El gobierno de España, incansable en sus propósitos de reme-

(17) Ob. cit. p. 94.

(18) Idem.

diar la situación de las colonias a fin de obtener su obediencia, supuso que la reducción de los terrenos baldíos y de algunas tierras comunales a propiedad particular, sería buena medida para solucionar las cuestiones agrarias, motivos muy principales de los disturbios en las provincias de ultramar; y al efecto, las Cortes en ausencia de Fernando VII, quien se hallaba cautivo, expidieron una real orden que en sus puntos conducentes dice: "*Las Cortes Generales y Extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria y queciendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan: 1.—Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios o arbitrios con arbolado y sin el, así en la Península e Islas adyacentes como en las Provincias de Ultramar excepto los ejidos necesarios a los pueblos se reducirán a propiedad particular, cuidándose de que en los Propios y Arbitrios se suplan sus rendimientos anuales por los medios más oportunos que a propuesta de las respectivas Diputaciones Provinciales, aprobarán las Cortes. 2.—De cualquier modo que se distribuyan esos terrenos, será en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos sin perjuicio de las cañadas, travesías, abrevaderos y servidumbres, disfrutarlos libre y exclusivamente y destinarlos al uso y cultivo que más les acomode; pero no podrán jamás vincularlos ni pasarlos en ningún tiempo ni por título alguno a manos muertas". (19)*

En estas reducciones debería preferirse principalmente a los comuneros y vecinos de los pueblos cercanos a dichas tierras y se mandaba igualmente, que se repartiesen suertes

(19) Ob. cit. p. 95.

de tierra entre los oficiales y soldados que contribuyeran a la pacificación de las colonias en aquel entonces insurrectas.

Si en las épocas de absoluta paz no se cumplía lo dispuesto en las leyes y cédulas reales sobre el respeto debido a la propiedad de los indios y sobre la conveniencia de procurar que nunca les faltasen tierras para cultivo, huelga decir que estas disposiciones, expedidas durante la guerra de Independencia, debido a la consiguiente agitación del país no se llevaron a cabo de una manera general.

El problema agrario surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierra y reducciones de indios, porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de Independencia. El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló en México, en la época colonial.

## **2.—Primeras Leyes y Disposiciones sobre Colonización.**

La primera disposición que se dictó en el México independiente, sobre la colonización interior, fue la Orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821 concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento, o en el que hubiesen elegido para vivir.

Al iniciarse la Independencia no se tenía criterio alguno sobre la competencia de las autoridades para distribuir las tierras baldías del país, era tan grande la desorientación, que por acuerdo de 28 de septiembre de 1822, el Ayuntamiento del Real de San Antonio de la Baja California declaró

válidas las concesiones de terrenos baldíos que se hubiesen hecho en la circunscripción territorial de dicho Ayuntamiento fundándose en que "*el Jefe Político de la Provincia declaró ser peculiar de los Ayuntamientos el repartimiento del territorio público o baldío en favor de los ciudadanos que lo necesiten*". (20)

### 3.—Decreto de 4 de Enero de 1823.

Este decreto es una verdadera Ley de Colonización, fue expedido por la Junta Nacional Instituyente y su objeto era estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país.

El artículo tercero autoriza al gobierno para tratar con empresarios, entendiéndose por tales los que trajeran cuando menos doscientas familias. Como compensación se les asignaban tres haciendas y dos labores por cada doscientas familias; en ningún caso se les daría más de nueve haciendas y seis labores cualquiera que fuese el número de familias que introdujeran al país; pero al cabo de veinte años deberían venderse las dos terceras partes de esta extensión a fin de prevenir así, el latifundismo.

A cada colono se le daba según este decreto, un sitio, medida cuadrangular de cinco mil varas por lado, pero si dos años después no cultivaban esta extensión, se consideraba libre el terreno por renuncia del propietario.

En la colonización, de acuerdo con el artículo 18, se prefería a los naturales del país, especialmente a los militares del Ejército Triguarante.

La disposición más interesante de este decreto de Iturbide, es la contenida en el artículo II, porque es un antecedente preciso del principio de la desamortización y señal

inequívoca de que el primer gobierno independiente de México, estimaba que el latifundismo era uno de sus principales problemas. "*Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo Gobierno libre, dice dicho artículo, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo que dice esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos.*" (21)

Acaso por esta y otras disposiciones avanzadas para su tiempo los intereses creados se alarmaron y movieron influencias para que la ley no se cumpliera, lo que obtuvieron, pues su vigencia quedó suspendida aproximadamente tres meses después de su publicación por la Orden de 11 de abril de 1823. (22)

En esta época de nuestra historia se expidieron además, otros decretos que tendían a promover la colonización interior, es decir, estableciendo colonos nacionales en lugares poco poblados, como por ejemplo, el decreto de 4 de julio de 1823, para repartir tierras entre el ejército permanente; el decreto de 30 de junio de 1823 por el que se repartió la hacienda de San Lorenzo entre los vecinos de Chilpancingo, provincia de Puebla; el decreto de 19 de julio de 1823, que concedió tierras baldías a quienes hubiesen prestado servicios a la causa de la independencia en los once primeros años de la épica lucha y el decreto de 6 de agosto de 1823 que concedía tierras baldías a sargentos y cabos del ejército, que quisieran retirarse. (23)

(21) Ob. cit. p. 102.

(22) F. de la Maza, Francisco. CODIGO DE COLONIZACION, pp. 171 a 176.

(23) Ob. cit. pp. 176 a 182.

#### 4.—Decreto de 14 de Octubre de 1823.

El 14 de octubre de 1823, se dictaron otras disposiciones sobre la materia en un decreto que se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec. Se ordenaba que las tierras baldías de esta flamante provincia se divieran en tres partes: la primera debería repartirse entre los militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes; la segunda se beneficiaría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; la tercera parte sería beneficiada o repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

Como base para hacer estos repartos, se señaló a cada soldado una área cuadrada de tierra de labor de doscientas cincuenta varas por lado, extensión que debería aumentarse en proporción a la familia, grado o merecimientos del beneficiado.

Aún cuando esta ley fue puramente local, en cuanto a que se refiere a una parte determinada del país, encierra gran interés porque señala claramente la orientación de los gobiernos independientes en asuntos agrarios: la mayor parte de las subsecuentes disposiciones legales sobre baldíos y colonización, se hallan dominadas por estos tres puntos: a) Recompensa en tierras baldías a los militares; b) Concesiones a los colonos extranjeros; y c) Preferencia en la adjudicación de baldíos, a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

#### 5.—Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824.

La primera ley general que se expidió a este respecto,



después del decreto de la Junta Instituyente, es la de 18 de agosto de 1824, importante porque el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización.

Ordenaba esta ley que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria, y en igualdad de circunstancias, tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos: "*Art. 12. No se permitirá que se reuna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero. Art. 13. No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas*".

Se facultó a los Estados para legislar sobre la materia, y haciendo uso de esa facultad, varios de ellos dictaron sus leyes particulares.

#### **6.—Ley de Colonización de 6 de Abril de 1830.**

El 6 de abril de 1830 el Congreso expidió otra ley sobre colonización, en la que ordenó se repartiesen tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

#### **7.—Reglamento de Colonización de 4 de Diciembre de 1846.**

El 4 de diciembre de 1846, Don José Mariano Salas expidió un reglamento sobre colonización, en ese reglamento se ordenó el reparto de tierras baldías según las medidas agrarias coloniales, pero al sitio de ganado mayor se le se-

ñaló una extensión de ciento sesenta y seis varas y dos tercias por lado y se valuaron las tierras en la cantidad de cuatro reales por acre y dos reales en la Baja y Alta Californias; el reparto no debería hacerse a título gratuito, sino en subasta pública y tomando como base los precios antes apuntados, pero otorgando la preferencia a quienes se comprometiesen a llevar a los baldíos subastados el mayor número de habitantes.

### **8.—Ley de Colonización de 16 de Febrero de 1854.**

El 16 de febrero de 1854, el Presidente Santa Anna expidió una ley general sobre colonización, por virtud de esa ley se nombró un agente en Europa, a fin de que favoreciera la inmigración. A los colonos se les señalaron cuadros de tierra de doscientas cincuenta varas por lado y a las familias que no bajasen de tres miembros, cuadros de mil varas por cada frente y se dieron toda clase de facilidades para el traslado de los colonos a los puntos de colonización. En esa ley se encargaron por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento. (24)

## **C) EPOCA REFORMISTA.**

### **1.—Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856.**

Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el Clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la desamortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que éstas eran cada vez más escasas,

(24) Mendleta y Núñez. Ob. cit. pp. 101 a 105.

pues el Clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y rara vez hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

Estas y otras razones determinaron al Gobierno a dictar la ley de 25 de junio de 1856.

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

Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses contados a partir de la publicación de la ley, y si así no se hacía perdía sus derechos al arrendatario y se autorizaba el denuncia, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del Gobierno, con una alcabala de cinco por ciento como derechos por la traslación de dominio.

El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución y el artículo 3o. determinó cuáles eran las personas morales comprendidos en las disposiciones de la ley: "*Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.*" (25)

Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley, la propiedad de los pueblos de indios, pues aún cuando el artículo octavo estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales. Para mayor claridad, el artículo II del reglamento de la ley, expedido el 25 de junio de 1856, comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades de indígenas.

## 2.—Objetivos de la Desamortización.

Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos; no se trataba de privar al Clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que en lugar de que estorbaban como estorbaban al progreso del país, lo favoreciera impulsando el comercio las artes y las industrias. El artículo 26 de la ley encierra su verdadero espíritu porque faculta a las sociedades civiles y religiosas para que empleen el dinero obtenido por adjudicación de sus propiedades en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles.

También se expresa claramente el objeto que el Gobierno perseguía al decretar la desamortización, en la circular de 28 de junio de 1856 dirigida por Don Miguel Lerdo de Tejada a los gobernadores y autoridades del país: "*Dos son los aspectos, se dice en este documento, bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: el primero como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, y el segundo, como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos*". (26)

El Gobierno esperaba obtener, como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

### 3.—Consecuencias Económicas de la Desamortización.

Muy otros fueron los resultados que en la práctica tuvieron las leyes de desamortización: Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley por las siguientes razones: si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban, tenían que pagar desde luego el cinco por ciento de alcabala, una mitad en numerario y otra en bonos consolidados de deuda interior, si la adjudicación se hacía dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una en bonos, si se hacía dentro del segundo mes, y sólo una cuarta parte en bonos y tres en numerario si se llevaba a cabo dentro del tercero. Además de la alcabala, eran por cuenta del adjudicatario los gastos de la adjudicación; el precio de la finca adjudicada se imponía al seis por ciento anual y a censo redimible sobre la misma finca; de manera que el comprador veíase obligado a pagar réditos que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler y a redimir el censo para convertirse en propietario.

Pero más que las consideraciones de conveniencia económica, fueron prejuicios morales y religiosos los que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización. El Clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos y por

ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

En cambio, los denunciantes estaban dentro de la ley en mejores condiciones; desde luego, por el solo hecho de hacer el denuncia les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les dió gran ventaja en las subastas sobre los otros competidores. Por esta razón y porque los denunciantes eran gente de dinero que trataban de invertir sus capitales en algo tan seguro como la propiedad raiz, resultó que los denunciantes, los nuevos propietarios, protegidos por su riqueza, lograron más tarde cambiar en su favor la actitud del Clero y del Episcopado Mexicano. "...para colmo de inconsecuencia, escribe el licenciado Pallares, han establecido el sistema de contentas, es decir, el que con pequeñas cantidades que dan los adjudicatarios de bienes eclesiásticos, queda libre de toda responsabilidad religiosa, contemplándose así el espectáculo de que millonarios enriquecidos con esos bienes viven en comunión perfecta con la Iglesia, en tanto que los antiguos arrendatarios de ellos o sus herederos que pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley, se encuentran en la miseria porque el anatema eclesiástico, hoy tan flexible, péso con todo su rigor sobre aquellos desgraciados creyentes." (27)

Otro de los efectos de la ley fue que las fincas de mano muerta pasaron a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero. Es verdad que la ley facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrendadas y para enajenar las fracciones; pero el plazo perentorio que se le fijaba para obtener la adjudicación y los gastos del fraccionamiento fueron circunstancias que impidieron los grandes beneficios que

(27) Pallares, Jacinto.—LEGISLACION FEDERAL COMPLEMENTARIA DEL DERECHO CIVIL MEXICANO. México, 1897. p. LXXIII.

habría producido esta disposición si la ley hubiese tomado como fin primordial, al propio tiempo que la desamortización, el fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del clero. En efecto, si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, la República habría recibido un gran beneficio, porque de ese modo se hubiera formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa; pero como eso no fue posible por las circunstancias económicas, morales y religiosas de que hemos hablado, resultó que los denunciantes, gente acomodada, de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, no solamente adquirieron las fincas denunciadas por entero, sino que en virtud de que no había límite para adquirirlas, compraron cuantas les fue posible y así, en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número de pequeños propietarios, favoreció el latifundismo. (28)

Don Melchor Ocampo refiriéndose a las leyes de desamortización demostró que en las propiedades de bajo precio bastaría que en corto tiempo se hiciesen sobre ellas cierto número de traslaciones de dominio, para que la alcabala del cinco por ciento absorbiese todo su valor. Aun cuando exagerado, este cálculo dió una idea de los principales defectos de la ley. El gobierno pretendió atenuarlos y extender el beneficio de la misma a la clase media, a efecto de lo cual expidió la resolución de 9 de octubre de 1856, en la que reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización estaban causando a los pueblos de indios y, para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispone que: *“Todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos, o*

(28) Molina Enríquez.—LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES. México, 1909. p. 53.

*esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcaba ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan." (29)*

Esta disposición provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del Ayuntamiento, lo que produjo desastrosas consecuencias: personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes, y esto motivó que los indios se sublevaran en varios puntos del país.

El Gobierno acudió a remediar el mal, ordenando que la desamortización se hiciese en estos casos reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores y de este modo, como efecto de la resolución de 9 de octubre de 1856 que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de doscientos pesos, se fue creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también, pero proveniente de la desamortización de bienes del Clero.

Otro efecto de las leyes de desamortización fue la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios. Las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se llevaron a cabo casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas quienes, por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad y a esto obedeció la deficiencia de la

(29) G. Labastida, Luis.—COLECCION DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, CIRCULARES, ORDENES y ACUERDOS RELATIVOS A LA DESAMORTIZACION. México. 1893. p. 13.



nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión.

#### 4.—Consecuencias Políticas de la Desamortización.

El Clero, lejos de quedar conforme con las disposiciones legales que se ponían en vigor, a pesar de que le garantizaban el precio que se obtuviese en la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha sangrienta, motivo muy principal de que la desamortización no se llevase a cabo rápida y efectivamente en todo el país.

El Gobierno consideró que sus propias leyes lo perjudicaban por cuanto ponía en manos de sus enemigos los elementos necesarios para la rebelión y entonces expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de junio de 1859.

Según el artículo 1o. de esta ley, *"entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido"*. Se exceptuaron de la nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

En el artículo 4o. del ordenamiento citado se dispuso que *"ni las ofrendas ni las indemnizaciones"* podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces y el artículo 22 declaró *"nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la ley"*; estableció una multa además del 5% en contra de quienes la infringieran; ordenó que los escribanos que autorizaran escrituras de compra-venta en contra de lo dispuesto en la misma, cesarian en su cargo y fijó la pena de cuatro años de prisión contra los testigos que interviniesen en el acto.

Por último, diremos que la Ley de Nacionalización suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.

Los efectos de esta ley fueron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raiz, en nada modificaron lo establecido por las leyes de desamortización; todo se redujo a que el Gobierno quedase subrogado en los derechos del Clero sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del Estado.

La desamortización se llevó a cabo lentamente en toda la República, y como último resultado la propiedad agraria que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el Clero y los pueblos de indios quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.

Las leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena); cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla. (30)

## 5.—La Constitución de 1857. Sus Efectos.

a) Desamortización de los Ejidos.—El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la ley de 25 del propio mes y año sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, y en el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales en el orden político de la República los postulados esenciales de la ley men-

(30) Mendieta y Núñez. Ob. cit. pp. 119 a 126.

cionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan.

Hasta entonces, los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización; pero en vista de lo dispuesto en el artículo 27 de referencia, ya no fue posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos. Pero si éstos dejaban de ser propietarios de sus ejidos, de hecho los terrenos que los componían quedaban sin dueño y basándose en esta consideración numerosas personas hicieron denuncios de terrenos ejidales como baldíos. Tales denuncios no prosperaron, porque el Gobierno previó las nocivas consecuencias a que daría lugar un procedimiento semejante, y dispuso en varias circulares y con diversos motivos que en cada pueblo se midiese el fundo legal según las antiguas medidas, o bien señalando un mil cinco metros seis centímetros del sistema legal por cada uno de sus lados del cuadrilátero que habría de formarse al efecto, tomando como centro la iglesia del pueblo, y una vez medido el fundo legal, los terrenos excedentes, separadas que fueran las parcelas necesarias para panteones y otros usos públicos, se repartiesen entre los padres y cabezas de familia.

En acatamiento a lo dispuesto sobre la materia, se procedió a la enajenación de los ejidos, tan benéficos para la población excedente de los pueblos porque encontraba en ellos un modo de subsistencia durante las épocas en que escaseaba el trabajo, y siempre una ayuda eficaz para su vida, ya aprovechando los frutos naturales espontáneamente producidos en las tierras del ejido, o haciendo uso de ellas para la cría de sus ganados.

b) Personalidad Jurídica de las Comunidades Indígenas.—Una de las más funestas consecuencias de las leyes

de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue sin duda alguna, la interpretación que se les dio en el sentido de que por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva.

El señor licenciado Don Wistano Luis Orozco hace en breves términos, un estudio brillante y concluyente de esta materia: *"Ninguna ley federal, afirma, ha declarado disueltas esas comunidades (se refiere a las de los indios); pero los tribunales hacen este raciocinio: estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856 y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas."*

*"No es verdad, agrega, que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esos organismos para proveer a su conservación y desarrollo."*

*"La formación o reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales."*

*"Así está dicho expresamente en las leyes 1a., 3a., 4a., 7a., 8a., 9a., 10a., 11a., 19a., 20a. título 1o., libro 1o. Recopilación de las Leyes de Indias. Todo el libro 6o., de la mis-*

*ma recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios, con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras."*

*"Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de junio de 1859); pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades indígenas." (31)*

Es cierto que en algunos Estados como hace ver el mismo autor, se ha reconocido a los ayuntamientos como los representantes legales de las comunidades indígenas; pero parte de que los ayuntamientos casi nunca eran electos realmente por el pueblo, sino que estuvieron al servicio de intereses bastardos, el hecho indudable es que en la mayoría de los casos se privó de personalidad a dichas comunidades y por ello se vieron imposibilitadas como tenemos expresado, para defender sus intereses.

## D) EPOCA PORFIRISTA.

### 1.—La Venta de Baldíos.

Durante el Porfiriato se insistió en atacar el problema de la escasa productividad agrícola del país mediante la venta de los terrenos baldíos y de su colonización; pero mientras los gobiernos anteriores, salvo en los años que siguieron a la Independencia, acometieron esa operación en pequeña escala, los gobiernos de la época porfiriana decidieron darle una enorme amplitud. La ley que se expidió al efecto fue obra de Manuel González, mas a Díaz le tocó darle cabal cumplimiento. Dicha ley autorizaba la formación de compañías para llevar a cabo el deslinde de los

(31) Orozco, Wistano Luis.—LA ORGANIZACION DE LA RE-PUBLICA. Guadalajara, México. 1914. pp. 49 y 50.

terrenos baldíos, y ofrecía a estas como compensaciones de los gastos que realizaren, una tercera parte a lo más, de las tierras deslindadas; el resto quedaba en poder del gobierno, quien podía venderlo a las mismas compañías o a particulares, sin que en uno u otro caso excediese de 2,500 hectáreas la superficie enajenada. La ley de 1883 sirvió para traspasar inmensas extensiones del país a los potentados o a personas influyentes. En nueve años fueron deslindadas cerca de 40 millones de hectáreas, de las cuales unos 24 millones pasaron a manos de las compañías o de particulares por cantidades insignificantes y sin apego a la ley. Hubo individuos que se apropiaron así de varios millones (hasta cuatro y cinco) de hectáreas.

Una ley posterior (1894) aumentó las facilidades para malbaratar los baldíos, pues declaró ilimitada la extensión de tierra adjudicable y suprimió el deber de colonizarla, supresión verdaderamente monstruosa, ya que la colonización constituía el fin primordial del traspaso a los particulares de las tierras públicas no cultivadas. Y lo peor no fue el malbaratamiento de los baldíos, sino los atropellos que se cometieron al efectuarlo, pues las compañías deslindadoras aprovechando las deficiencias de titulación de infinidad de campesinos humildes, despojaron a muchos de ellos de sus tierras. (32)

## 2.—Antecedentes de la Legislación Sobre Terrenos Baldíos.

El origen de los terrenos baldíos en México lo encontramos en la época colonial. Según tenemos dicho, todas las tierras de Indias eran propiedad de la Corona Española, así es que las no tituladas en favor de los pueblos de indios,

(32) Jiménez, Miranda y Fernández. Ob. cit. pp. 554 y sigs.

en realidad no salían del dominio real y así fue declarado en diversas disposiciones de la época.

Pero como la ocupación de las tierras de la América Española se realizó en una forma irregular, los terrenos que no habían sido ocupados por particulares o cedidos o reconocidos a las comunidades indígenas, estaban muchas veces confundidos entre los de éstas; otras veces la ocupación de tierras realengas se hizo sin apoyo en título alguno y por estas circunstancias era necesario identificar los terrenos propiedad de la Corona, para saber de cuáles podía disponerse en lo futuro.

A este fin se dictaron las cédulas sobre composiciones con la Corona, que son las primeras disposiciones de nuestra legislación referentes a terrenos baldíos.

Por medio de estas cédulas se trataba de obligar a los particulares a exhibir sus títulos y a entrar en composición con la Corona mediante el pago de una cantidad por las tierras que poseyesen sin título o más allá de las extensiones en él señaladas.

Ya referimos las dificultades a que dieron lugar en la práctica, las mencionadas cédulas y como en el año de 1754 se expidió una real instrucción sobre la materia, en la cual se dispuso que deberían tenerse por válidos todos los títulos de propiedad.

Se establecieron además nuevas reglas para las composiciones mismas que rigieron desde la fecha, con las modificaciones que introdujo en ellas la Real Ordenanza de Intendentes y la Real Cédula de 3 de marzo de 1798, hasta el 20 de julio de 1863, fecha en que se expidió la primera ley general sobre la materia.

### 3.—Ley de Terrenos Baldíos de 1863.

Esta ley vino a poner término a la anarquía de la legislación sobre baldíos, pues como la ley de colonización de 18 de agosto de 1824 facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinoso para los intereses públicos. Desde la fecha indicada (20 de julio de 1863), todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal.

Las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a colonización; unas y otras tienden a un mismo fin, aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general.

Desgraciadamente muchas veces la letra de la ley no respondió a su espíritu y otras, como vamos a verlo, fue su realización práctica lo que desvirtuó sus propósitos.

La ley del 20 de julio de 1863 definió los terrenos baldíos en la siguiente forma: "...los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley ni cedido por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporaciones autorizados para adquirirlos". Por tanto, fueron denunciables como baldíos los terrenos no ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaran su posesión proviniese de autoridad incompetente, y también los ocupados por las personas incapacitadas por la ley para adquirir tierras baldías.

El artículo 2o. estableció que todo habitante de la República estaba facultado para denunciar terrenos baldíos en



una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas con excepción de los naturales de los países limítrofes, a quienes se negó el derecho de poseer esa clase de tierras en los Estados colindantes.

El denuncia de tierras debería hacerse ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción estuviese el lugar en que se encontraran situadas y, en caso de oposición, debería seguirse ante el mismo funcionario el juicio respectivo. Si en este juicio salía vencedor el denunciante, o si nadie se oponía a la adjudicación, el juez debería darle posesión del terreno denunciado, previo pago de su valor. Al efecto la ley estableció que el Gobierno Federal publicaría anualmente una tarifa sobre precio de baldíos de los diferentes Estados de la República, y que el valor de los mismos, adjudicados por denuncia, se cubriría exhibiendo dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública, nacional o extranjera.

La idea de colonización, según tenemos dicho, estaba unida estrechamente a la de adjudicación de baldíos, pues el artículo 10 de la ley obliga a los propietarios de baldíos a mantener cuando menos un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y lo que por él hubiera exhibido, si dejaba de tener los habitantes correspondientes durante cuatro meses en un año.

Estos son los puntos esenciales de la ley en cuanto tiene relación con nuestro estudio, pues no pretendemos considerarla jurídicamente, sino en vista de sus resultados sobre la organización de la propiedad agraria.

En la Memoria presentada por el Secretario de Fomento al Congreso de la Unión en el año de 1896, se hace la crítica de esta ley en los siguientes términos:

*"Para producir el vasto movimiento de consolidación y*

*fraccionamiento territorial que tan necesario es al país, la ley presentaba inconvenientes y dificultades graves. Suponia, en efecto, en el denunciante, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y le suponía igualmente, en posesión de los recursos pecuniarios y demás elementos para consumir la adquisición, y estos supuestos, realizables en multitud de casos, estaban lejos de serlo lo bastante para que la ley surtiera la plenitud de sus efectos. Además, no era fácil ni probable que la ley pudiera bastar a traer la inmigración extranjera. Esta pide no buscar, denunciar y deslindar los terrenos, sino adquirirlos ya fraccionados y deslindados. Considerables como fueron las adjudicaciones hechas en virtud de la ley no llegaron a revestir toda la importancia apetecible y no produjeron movimiento alguno de inmigración..." (33)*

#### 4.—Ley de Terrenos Baldíos de 1894.

Para remediar las deficiencias de la citada ley, se expidió otra el 26 de marzo de 1894 que amplió y modificó sus preceptos capitales pero conservando su espíritu. Entre las reformas que introdujo y que ofrecen para nosotros especial interés, encontramos las siguientes:

Dividió los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases:

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

(33) Moreno Cora, Silvestre.—LAS LEYES FEDERALES VIGENTES SOBRE TIERRAS, BOSQUES, AGUAS, EJIDOS, COLONIZACION y EL GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD. México, 1910. pp. 142 y 143.

Los siguientes artículos de la ley definieron cada una de estas clases.

Art. 2o. Son baldíos 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 oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Art. 3o. Son demasías 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.

Art. 4o. Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare.

Art. 5o. Son nacionales 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 reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Otras reformas fundamentales introducidas por esta ley en materia de baldíos, consistieron en que no se fijó límite a la extensión denunciable, se levantó la obligación que la ley anterior imponía a los propietarios de baldíos en el sentido de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos.

En la misma Memoria citada se produce el siguiente comentario sobre la nueva ley:

"La experiencia en general lo habia demostrado en la especie, que esas limitaciones, restricciones y prohibiciones dictadas con la mira sana y filantrópica de impedir el acaparamiento de la propiedad territorial, constituyen una rémora positiva y considerable a su movilización, a su cultivo y a su población. La extensión de 2,500 hectáreas que geométricamente hablando pudiera reputarse como vasta y suficiente para constituir un predio privado, está lejos de ser una unidad económica y agrícola, económica-constante, y bastante a estimular al cultivador. Lo mejor de las tierras del país, por su fertilidad, por su proximidad a los grandes centros de población y a las principales vías de comunicación, por estar bien regadas o disfrutar de condiciones climáticas favorables, pertenecen desde tiempo inmemorial a los particulares; las tierras baldías, en general, no son tan favorecidas y por eso están baldías. Desde ese momento, fijar en 2,500 hectáreas el límite adquirible o la unidad para el fraccionamiento, era crear una dificultad para el denuncia, adquisición y venta de los terrenos y, por consiguiente, para su población y cultivo. Los temores de acaparamiento justificados antes perdieron toda razón de ser, después de la vasta y dilatada experiencia a que dio lugar la ley de 1863, y lo único perceptible y claro de hecho, como indiscutible y evidente en principio, a través de este vasto ensayo, fue que dichas restricciones antes se oponían al logro de los fines de la legislación y los contrariaban, que los favorecían y aceleraban".

"Además, los principios económicos establecen que la propiedad exige solidez y garantías; que sólo se moviliza y explota con éxito dentro de los regimenes de libertad; que el terrateniente, lo mismo que el poseedor de bienes muebles, se resiente de toda influencia prohibitiva y que, en rigor, con medidas restrictivas no se consigue otra cosa sino dificultar las transacciones, inmovilizar la propiedad y retraer al colono de venir a poner en frutos nuestro privilegiado

*territorio. A iguales consideraciones se prestan las cláusulas antes vigentes, que imponían al propietario de baldíos la obligación de acotarlos, poblarlos o cultivarlos, obligación que no conduce a otro resultado que encarecer la tierra o acrecentar al coeficiente de capital necesario para explotarla y, por ende, a alejar al hombre laborioso del cultivo del suelo, sin el que no puede haber prosperidad ni aún existencia nacional”.*

*“Los principios fundamentales que informaron la novísima legislación de tierras, fueron, pues, los que la ciencia económica sanciona y los que la experiencia sugiere y sugiere aún”.* (34)

Estas ideas demuestran claramente la desorientación de los autores de la ley, su desconocimiento de la historia de la propiedad territorial en México, porque al dejar sin límite alguno la extensión denunciante y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos y a poblarlos, se favoreció el acaparamiento de tierras por especuladores, personas en su mayoría influyentes, con residencia en la capital de la República o en otras ciudades, sin conexión alguna con la agricultura, que sólo buscaban acaparar la tierra para revenderla en la primera oportunidad. Así es de verse en la lista de personas que obtuvieron la propiedad de terrenos baldíos en extensiones enormes, a bien conocidos abogados, políticos, financieros, etc. (35)

### **5.—Efectos de las Leyes de Baldíos.**

Los principales efectos de las leyes sobre baldíos fueron: la zozobra que produjeron en el ánimo de los propie-

(34) Moreno Cora. Ob. cit. pp. 144 y 145.

(35) L. Cosío, José.—**COMO Y POR QUIENES HA SIDO ACAPARADA LA PROPIEDAD RUSTICA EN MEXICO.** Mendieta y Núñez. Ob. cit. p. 146.

tarios, la mayoría de los cuales no estaba seguro de la legitimidad de sus títulos y, como consecuencia de ese estado de cosas, la depreciación del valor de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura.

En verdad que estas leyes derogaron las disposiciones antiguas sobre imprescriptibilidad de tierras baldías, declarándolas prescriptibles en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas siempre que fuesen poseídas durante diez años con las condiciones legales de la prescripción; pero esto no bastó para poner a los terratenientes a cubierto de un denuncia y del juicio respectivo, siempre largo y costoso.

Por otra parte, el denuncia se prestaba para cometer despojos y de ellos fueron víctimas los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún poderoso terrateniente y el opositor un labriego sin fortuna, fácil es suponer que la sentencia no siempre era la expresión de la justicia.

Las leyes de baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron el latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las franquicias que a todos concedían, porque esa clase, alejada por su incultura de las clases directoras, ha sido incapaz de servirse de las leyes que éstas dictan, pues casi siempre las ignora y raras veces las comprende. Los extranjeros, los hacendados y las Compañías Deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos. (36)

## E) EPOCA REVOLUCIONARIA.

### 1.—El Plan de San Luis.

(36) Mendieta y Núñez. Ob. cit. pp. 141 a 147.

La revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político; en apariencia se trataba simplemente de la sucesión presidencial; pero en la realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales que obedecía, a su vez, a la pésima distribución de la tierra. El mismo caudillo de la Revolución, señor Don Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, casi todo él consagrado a establecer la sucesión a la presidencia y otros puntos netamente políticos, no pudo desconocer el fondo agrario del malestar social imperante, y por ello, en el artículo tercero del documento citado, expone lo siguiente:

*"Art. 3o. Abusando de la Ley de Terrenos Baldios, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".*

Como se ve, Don Francisco I. Madero no tuvo una visión amplia del problema. En declaraciones hechas a la prensa el 27 de junio de 1912, manifestó lo siguiente: "Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir.

*Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (se refiere a El Imparcial) que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas (editorial de ayer), quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910-1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".*

En estas declaraciones se han basado algunos escritores para afirmar que el Presidente Madero no consideró la cuestión de la tierra como un verdadero problema y que en el fondo era contrario a las ideas agraristas; pero ya hemos visto que durante su Gobierno se hicieron estudios y se formularon proyectos y hasta se llegó a crear la Comisión Agraria Ejecutiva para abordar la solución del problema, aun cuando como afirma muy bien Don Fernando González Roa, su error consistió en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante pro-



blema, "precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlo". (37)

Esta circunstancia sembró el descontento entre algunos revolucionarios, principalmente en los que acaudillaba Emiliano Zapata en el Estado de Morelos.

## 2.—El Plan de Ayala.

Fue este caudillo quien expresó en el Plan de Ayala de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria. La redacción misma de este documento es una prueba de su origen indudablemente popular.

Fue expedido el 28 de noviembre de 1911 y en su parte relativa dice:

*"6. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideran con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.*

*7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse*

(37) González Roa, Fernando.—EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA. Mendleta y Núñez. Ob. cit. p. 181.

a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas, por esa causa se expropiará, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.

8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este plan.

9. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso."

Este plan sirvió de bandera a la revolución agraria del Sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia. (38)

### 3.—El Lic. Luis Cabrera, Autor de la Ley de 6 de Enero de 1915.

Entre los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, debe mencionarse al señor licenciado don Luis Cabrera, autor de la Ley

(38) Mendieta y Núñez. Ob. cit. pp. 180 a 183.

de 6 de enero de 1915, ley básica de toda la nueva construcción Agraria de México, pues no obstante de que el artículo 27 Constitucional fue reformado en el año de 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno, en puntos fundamentales, a la ley de 6 de enero de 1915.

El licenciado Cabrera, según dijo en su notable discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, expuso desde el mes de abril de 1910, la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario que planteó con toda claridad.

*"Para esto, afirmó, es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas."* (39)

Es necesario hacer notar que el licenciado Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido. El ejido estaba, según él "destinado a la vida comunal de la población". "Los ejidos, agrega, aseguraban al pueblo su subsistencia."

Con estas ideas, formuló un proyecto de ley que constaba de cinco artículos. En el artículo 2o. se facultaba al Ejecutivo de la Unión para expropiar "los terrenos necesarios para constituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes".

(39) Cabrera, Luis.—LA RECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS COMO MEDIO DE SUPRIMIR LA ESCLAVITUD DEL JORNALERO MEXICANO. México. 1913. p. 6.

En el artículo 3o. se dice entre otras cosas: "*La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.*"

Pero ya se ve que el licenciado Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial formado generalmente por terrenos pastales o de monte, con extensión de una legua cuadrada y destinados a los ganados de los indios "*para que no se revuelvan con los de los españoles*" según se lee en la ley que creó el Ejido en la Nueva España y que ya tenemos citada, sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos.

#### **4.—Exposición de Motivos de la Ley de 6 de Enero de 1915.**

El proyecto que el licenciado Cabrera sometió a la consideración de la Cámara de Diputados en 1912, no fue aceptado porque todavía las fuerzas conservadoras, cegadas por el egoísmo, se opusieron victoriosamente. Victoria aparente como todas las que se obtienen contra la justicia social y que sólo sirven para cubrir de sangre y de odio lo que podría lograrse pacíficamente dentro de un sereno entendimiento.

Otra vez en plena revolución el licenciado Cabrera tuvo la fortuna de llevar a la práctica sus ideas al formular la ley de 6 de enero de 1915.

La exposición de motivos de esta ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido indi-

vidualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización y se tienen por tales las "concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslinde, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras"; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia. (40)

Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aun cuando las leyes de baldíos dieron facultad a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las circunstancias políticas.

De todo esto se deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto se facultaba a los jefes militares para que hicieran la expropiación y el reparto que estimen conveniente, ajustándose a lo que en la ley se dispone.

##### **5.—Aspectos Básicos de la Ley de 6 de Enero de 1915.**

Los puntos esenciales de la Ley son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

(40) Mendieta y Núñez. Ob. cit. p. 189.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1o. de diciembre de 1870.

Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el periodo de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos "que en cada Estado se necesiten".

Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos provisionalmente, a los pueblos que los soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la Ley.

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

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

El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituído o de lo que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno.

#### **6.—Efectos de la Ley de 6 de Enero de 1915.**

Esta ley fue expedida en época de sangrienta lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron a menudo de las dotaciones y restituciones, verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútiles muchos de ellos, porque no llenaron los fines que la ley perseguía y sí complicaron el problema.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

En tal virtud y por decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serian definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna en definitiva sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

En decreto de 25 de enero de 1916, se dijo que "...la Ley Agraria de 6 de enero de 1915... se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aún no legisla..." (41)

## F) EPOCA CONSTITUCIONALISTA.

### 1.—Esquema de la Reforma Agraria en la Constitución de 1917.

Existe la hipótesis de que la planeación de la reforma conlleva el diseño de un Derecho nuevo; de donde ocurre que en función de dicha hipótesis la revolución agrarista en la que se plantean postulados, programas y planes para romper viejos moldes estructurales, sólo puede cumplir sus propósitos mediante la modificación del orden jurídico vigente. Ello de por sí, justifica y explica la magna obra del Congreso Constituyente de Querétaro, en el diseño de la Carta Fundamental que viene a recoger, a perfeccionar, con sentido de orden y planeación, los postulados económicos y sociales de la reforma agraria expresados en el contexto de la revolución social de 1910; movimiento que en su génesis, corres-

(41) Ob. cit. pp. 190 y 191.



pondiente a las dos primeras décadas de este siglo, precisa dos corrientes fundamentales: la del maderismo que parece abogar por una reforma agraria parcial o conservadora y la del magonismo, zapatismo y villismo, que parecen tender hacia una reforma agraria más completa. En ese mismo periodo, surgen los grandes lineamientos de política agraria que ofrecen las siguientes soluciones a la cuestión del campo: defensa de la pequeña propiedad; fraccionamiento de la gran propiedad; reconstitución de los ejidos de los pueblos; nacionalización total y abolición de la propiedad privada rural, etc. Estas ideas de alguna manera influyeron en la Asamblea Constituyente para la elaboración del Artículo 27 Constitucional, que parece adoptar cuatro directrices fundamentales: a) el reconocimiento de que la propiedad territorial corresponde originariamente a la nación, la que puede imponerle las modalidades que dicte el interés público; b) el señalamiento de un límite a la propiedad rural; c) el respeto a la pequeña propiedad agraria y d) los regímenes de propiedad ejidal y comunal.

Incuestionablemente, la integración del Derecho de la reforma agraria en México, toma su origen en el pensamiento social y jurídico de Venustiano Carranza, recuérdese su Decreto preconstitucional expedido en el Puerto de Veracruz el 12 de diciembre de 1914, que en su artículo 2o. anunciaba la expedición de leyes agrarias que favoreciesen la formación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y la restitución a los pueblos de las tierras de que fueron despojados; puede citarse también su ley preconstitucional de 6 de enero de 1915 y finalmente su respetuosa actitud ante el franco reformismo del Constituyente de Querétaro.

A partir de 1917, la reforma agraria asume nuevos derroteros, simplifica el procedimiento dotatorio y se intensifica el reparto de la tierra.

Ya en el actual gobierno revolucionario, se plantea un propósito de cambio en la estructura agraria y su primer paso lo constituye la expedición el 16 de marzo de 1971, de la Ley Federal de Reforma Agraria que esquemáticamente, podemos decir, traduce una equilibrada tendencia al logro de los valores formales de la reforma agraria. (42)

## 2.—Análisis del Sistema Agrario Constitucional.

Refleja la obra del Congreso Constituyente de Querétaro el pensamiento de hombres visionarios que aglutinaron los ideales agrarios de su época, más bucólica que desarrollista, romántica y tradicionalista, pero poseedora de una singular visión del futuro. El texto del artículo 27 constitucional surgió de la asamblea constituyente, en su examen lógico, jurídico y sistemático, tiene de fundamental un especial tratamiento del derecho de propiedad territorial que sugiere múltiples consideraciones; en efecto rompe con los moldes burgueses y conservadores que habían informado el similar precepto de la Constitución de 1857 y establece, con una extraordinaria trascendencia, que *"la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tiene la facultad de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada"*.

Este primer párrafo del precepto constitucional de que se trata, traduce en principio, la base misma del sistema agrario constitucional y remite a la soberanía de la entidad jurídico política que es el Estado, la titularidad de la propiedad territorial mexicana; pero ello no quiere decir que la propiedad de la tierra en México se encuentre nacionalizada o socializada, ya que en el propio texto constitucional se depone la constitución de la propiedad privada, expresamente mediante la transmisión del dominio de tierras y aguas

(42) Periódico "El Universal", de fecha 10 de octubre de 1975.

a los particulares. Conviene además señalar desde ahora, que dentro del propio sistema agrario constitucional de que se trata, la propiedad privada se desmembra en tres figuras fundamentales: la propiedad comunal (históricamente la más antigua); la propiedad ejidal y la denominada pequeña propiedad agrícola.

El tratamiento que el Constituyente de Querétaro le dió al derecho de propiedad se aparta de la concepción romanista a la que supera, como superó la concepción del Constituyente de 1857 que partía de una idea iusnaturalista del derecho de propiedad, preexistente al Estado y superior a éste: de ahí que en el párrafo segundo del numeral constitucional de que se habla, se haya establecido la institución expropiatoria particular de la propiedad inmueble o mueble, por parte del Estado en un acto de Derecho público y de imperio ejercitado en función de la soberanía popular. Institución que comprende la expropiación agraria y que la justifica como actividad realizada por el propio Estado en un acto de justicia distributiva y correctiva. Además, en el párrafo tercero del propio precepto, se establece el derecho del Estado para *"imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"* y para regular el aprovechamiento de los recursos naturales, con miras a la equitativa distribución de la riqueza pública y a su conservación, planteándose una nueva sistemática respecto de la propiedad, estructurada en una concepción funcionalista en la que intervienen elementos de tradición novohispánica, indigenista, socialista, etc.; por ello, como derivación del reconocimiento expreso de la función social de la propiedad, en el propio numeral constitucional, se previene el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población carentes de estos recursos.

La propiedad comunal tiene su origen desde época an-

terior a la colonia; posteriormente la Corona de España en su política agraria traducida en las Leyes de Indias, con marcada tendencia a respetar las costumbres de los pueblos conquistados, respetó la propiedad comunal de los indígenas al lado de la propiedad privada establecida en favor de los peninsulares en la forma de: mercedes, peonías, caballerías, etc. Involucrados en el concepto de propiedad comunal se encuentran el "condueñazgo", comunidad agraria integrada por dueños de una propiedad territorial que reconocen como antecedente a un tronco común; la "congregación", comunidad agraria organizada por personas que con ciertas afinidades familiares o religiosas se asienta en un sitio determinado; la "ranchería", comunidad agraria formada por los antiguos poseedores de tierras que fueron mercedadas; y los "pueblos" de indígenas que en su mayor parte tienen su origen en los resguardos o reducciones de indios. La fracción VII del artículo 27 constitucional hace reconocimiento expreso de este régimen de propiedad comunal, establecido el derecho para que los pueblos disfruten de sus bienes comunales y para serles restituidos en caso de despojo; además en la fracción VIII del propio artículo, se dispone la nulidad de enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo y deslinde, transacciones o remates, hechos en perjuicio de los bienes comunales de los núcleos de población.

El Constituyente de 1916-1917, dentro de la concepción funcionalista de derecho de propiedad, estableció las bases para el reconocimiento y constitución de la pequeña propiedad dentro de ciertos límites que la hacían inafectable para finalidades agrarias dotatorias en general.

Siguiendo en conjunto las ideas de Luis Cabrera y de Molina Enríquez, así como de otros notables precursores de la reforma agraria, la asamblea constituyente de Querétaro en la fracción X del precepto constitucional que se mencio-

na estableció las bases para la integración del régimen de propiedad ejidal, disponiendo la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población carentes de bienes suficientes para constituirlos, mediante la expropiación del terreno correspondiente y bastante a dicho fin. Puede afirmarse que la gran mayoría de los núcleos ejidales existentes en el país como resultado de la aplicación de las leyes agrarias relativas, surgieron del fraccionamiento de los latifundios. (43)

Descansa así el sistema agrario constitucional establecido por el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el reconocimiento de la institución de la propiedad privada sujeta a la función social dado que los recursos agrarios no se consideran como medios de goce y beneficio individual irrestricto, sino como instrumentos al servicio de los intereses generales de la producción y de las nuevas exigencias sociales y bien cabe recordar el pensamiento de Ponciano Arriaga, cuando en su célebre voto particular expresaba: "...el trabajo y la producción no constituyen, sino que confirman y desarrollan el derecho de propiedad... El derecho de propiedad consiste en la ocupación pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción..." Tal sentido de funcionalidad del derecho de propiedad privada, ha permitido la existencia armónica de las tres grandes instituciones mexicanas agrarias de añeja raigambre histórica: propiedad común de los pueblos, ejido y pequeña propiedad, las que conformadas en el seno de aquel Congreso Constituyente, perduran hasta nuestros días, como símbolo inequívoco del pensamiento patriota y revolucionario de aquellos nobles y esforzados varones que formaron nuestra constitución.

(43) Mendleta y Núñez. Ob. cit. p. 237.

### 3.—Artículo 27 Constitucional.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carecen 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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, mazas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los

yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajo subterráneo; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riveras, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riveras sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riveras de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riveras de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del

subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señala la Ley Reglamentaria respectiva.



Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y de aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada

de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años.

En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de

ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la canti-

dad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor sea 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 resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, será efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego, a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

**VIII. Se declaran nulas:**

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

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el día 10. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

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

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de

población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme 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;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un

representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramite expedientes agrarios; y
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la Ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas con las modificaciones que hayan introdu-

cido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. 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 le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término, ninguna 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.

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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



Se considerará así mismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

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

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. 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 y en el 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 amoricen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de tres por ciento 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; y

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

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Eje-

cutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (44)

## G) EPOCA CONTEMPORANEA.

### 1.—Revisión Terminológica de lo Agrario.

Uno de los problemas que más afectan el tratamiento razonado de la reforma y el Derecho agrarios, es la confusión todavía frecuente, acerca de lo que debe entenderse por agrario. No es difícil entender que de la extensión y alcance o injustificados excesos que se dé al sentido del propio vocablo, dependerá el contenido y sentido de la expresión reforma agraria. Así a manera de ejemplo, pensemos que si como en alguna época, por agrario pretendía entenderse solamente lo relativo a la redistribución de la tierra y la producción estrictamente agrícola, quedarían consecuentemente fuera del correspondiente concepto de reforma agraria, actividades tan importantes y tan decisivas para ella como la ganadería y la silvicultura, como el financiamiento, la industrialización y la comercialización de la producción agropecuaria, para no citar más que algunos de los rubros, que figuran entre los elementos fundamentales de lo que en un sentido ideal, puede auténticamente calificarse como reforma agraria.

El origen y significado del término agrario, nos lleva a la voz latina "*agrarius*", "*agrarium*" que a su vez se deriva de "*ager*", "*agri*" en castellano significa campo y que se conoce también con la voz de agro. Gramaticalmente, el término de que se trata implica lo perteneciente o lo relativo al campo; en un sentido más amplio, alude al medio rural. Entre los términos agrario y rural que en una primera apreciación son empleados indistintamente, existen diferencias

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. Cit.

que conviene significar en estas líneas. La voz rural parece tener una acepción más difusa que el término agrario; éste posee una mayor precisión por cuanto a su estructura etimológica y su desarrollo semántico lo vinculan dinámicamente con la acción del hombre sobre el medio rural, en sentido político, económico y necesariamente jurídico; el término rural, a diferencia de la idea dinámica de lo agrario, por lo menos si consideramos a la práctica mexicana referente a los dos vocablos, carecería de la precisión y del sentido que pretendemos. Ordóñez Caraza en el artículo Derecho Agrario, de la Enciclopedia Jurídica Omeba, expresa su preferencia en esta cuestión por la voz agrario, tomando en consideración que con este adjetivo se designa con mayor amplitud, se califica al campo como medio social, propiedad concreta o en fin, a las situaciones sociales que en éstos ocurren, para diferenciar estos conceptos de lo urbano, lo relativo a la ciudad y lo que en ésta acontece.

Las confusiones y problemas que fundamentalmente por cuestiones políticas afectan al recto análisis de este término, origina casi siempre, la pretendida identificación del mismo con los conceptos de reforma agraria y agricultura.

La aceptación dinámica de lo agrario implica la actividad económica que tradicionalmente se ha denominado agricultura. Voz ésta que proviene del latín "ager" = campo y "colere" = cultivo, labranza; de donde conforme escriben Jean Valarché y Jorge L. Tamayo, se llega a considerar a la propia actividad, como el arte de cultivar y explotar la tierra o la actividad humana relativa a la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales vinculados a la tierra. En este mismo campo resulta también ilustrativa la concepción de Antonio Vivanco, para quien en lo agrario se distinguen científicamente dos factores: uno estático, lugar o ámbito fuera del sector urbano, es decir, el campo; y el otro dinámico, el suelo, como objeto susceptible de producción,

o como medio de producción mediante una actividad técnica especializada. El mismo autor citado en último término, explica además que el factor dinámico de lo agrario tiene dos elementos activos: el suelo y los animales susceptibles de producción, elemento natural, y una actividad laboral, técnica y administrativa, elemento humano; ambos factores son correlativos, e indispensables para el proceso de producción agropecuaria y en su relación dialéctica, se caracteriza lo agrario precisamente.

En su extraordinaria obra Derecho Agrario, Antonio Ballarín subraya la legítima stirpe latina y castellana del término agrario y nos recuerda a manera de ejemplo las instituciones romanas de ley agraria a leyes agrarias, dictadas para llevar a cabo redistribuciones del suelo itálico, en una especie de reformas agrarias y para efectuar la ejemplar colonización del norte africano del "*mare nostrum*". En su desarrollo hispánico, el término en cuestión fue empleado por Melchor Gaspar de Jovellanos y los demás liberales clásicos ibéricos, con una parecida acepción de su famoso informe sobre la "Ley Agraria", con motivo del Expediente de dicha denominación que se refiere a la conveniente regulación general propuesta para el agro ibérico por los liberales, en el siglo XVIII. Respecto de la legítima stirpe latina de la voz a estudio, sería conveniente repasar algunas de las funciones que el mismo vocablo desempeñó en la vida romana: *ager adsignatus* se llamó al destinado a los veteranos latinos; *ager colonicus*, fue el contenido para el establecimiento de nuevos centros de población agraria; *ager desertus*, considerándose a las tierras agrícolas o ganaderas ubicadas en los confines del imperio que habiendo sido abandonadas por su propietario eran susceptibles de ser ocupadas, prescribiendo el derecho reivindicatorio a los dos años. En el diverso sentido de la actividad agrícola propiamente dicha, el término *ager* se vinculó en un plano político, a la idea de

territorio, de demarcación espacial, en las expresiones *ager italicus*, *ager publicus* y *ager privatus*.

Por otra parte, en las diversas etapas de evolución del Derecho Romano se conocieron y desarrollaron instituciones como la *agri occupatorii*, ocupación y aprovechamiento de terrenos baldíos, que dió origen a transformaciones en propiedad; *agri quaestorii*, enajenación de terrenos públicos a particulares, verificada por los Cónsules, Senado o Comicios, como verdaderas autoridades agrarias, etcétera. En suma, el repetido término tiene una extensión y una significación que justifican plenamente su empleo científico y que nos permite, a partir de lo conocido, peculiarmente a través del análisis y del método comparatista, desarrollar las funciones del propio vocablo, conforme a las nuevas necesidades que la historia, la producción y la justicia en su auténtica dimensión social, requieren. (45)

## 2.—La Reforma Agraria.

En principio, la Reforma Agraria aparece como una expresión, como una manera de ser o modalidad de la política agraria que tiende a mejorar las condiciones socioeconómicas que presenta una estructura agraria deficiente. La Reforma, como proceso de transformación socioeconómica y jurídica, encuentra por otra parte su principal desarrollo en la política agraria práctica, por cuanto esta es la aplicación concreta de las condiciones y requisitos requeridos por la política agraria, en su sentido científico, para lograr mejores situaciones sociales conforme a la pauta valorativa que inspira a la propia política reformista. Si se reconoce la existencia de una política científica agraria, como la postulan Wilhelm Abel y Antonio Vivanco por ejemplo, es indudable que la reforma como expresión o modalidad de la poli-

(45) Periódico "El Universal", de fecha 4 de agosto de 1975.

tica agraria práctica, no puede reducirse a una actividad irracional, ajena a normas científicas, por más que en algunas ocasiones no podemos ignorar que la acción agraria presuntamente reformista ha sido realizada en forma torpe o arbitraria. Pero esto último no desvirtúa el valor científico teórico de la política agraria científica y de la reforma agraria que pretenda expresarla en la realidad, pues en la naturaleza agraria reformista, está necesariamente implicada su vinculación con la realidad y la problemática que presenten las estructuras agrarias correspondientes. Esta interrelación entre ciencia, reforma y realidad agrarias, tiene que pensarse también en el plano jurídico.

Como ha logrado establecerse por los especialistas de estas materias, la reforma agraria surge como una realidad social frente a la incitación histórica representada por la miseria y la degradación social y económica de las poblaciones rurales existentes en diversas regiones y continentes. La respuesta política a esa incitación o como escriben los modernos teóricos, a ese "reto", debe ser realizada por la reforma agraria, con fundamento a los principios que la política agraria exige y crea a través de la actividad científica de ésta. Así, Timbergen entre otros, señala que el órgano de aplicación de la reforma o sea el órgano político, debe adoptar y realizar su actividad agraria concreta no en forma improvisada o arbitraria, sino de manera racional, verificando previamente una tarea científica de programación. Sólo así, dice Timbergen, puede ser admitido y reconocido el proceso que estudiamos con el nombre de reforma agraria; por oposición, señalamos a la actividad agraria estatal que se realiza sin una verdadera programación, sin honestidad científica ni política, lo cual podría llegar a constituir una forma de política agraria práctica, pero de ninguna manera lo que tratamos que en un sentido científico se entienda como reforma agraria.

En consecuencia, inspirada la reforma en los principios propios de una verdadera ciencia de la política agraria, el poder político aplicador se encontrará en condiciones de actuar eficientemente sobre la estructura agraria. Resumiendo, sin programación no puede hablarse de reforma agraria. Ahora bien, no puede concebirse ni la programación científica, ni su corrección sobre la marcha, ni la evaluación de sus resultados, sin el marco jurídico consciente, razonado y científicamente programado y en algunas ocasiones ajustable de conformidad con los fines socioeconómicos y políticos generales que sustentan al proceso de reforma agraria correspondiente.

El derecho ocupa un papel preponderante en la reforma agraria, es un instrumento imprescindible que informa y conforma a la política agraria, conjuntamente con otras disciplinas sociales y técnicas, para llevar a la práctica las soluciones y respuestas que se hayan planteado para enfrentar eficientemente los múltiples aspectos de la problemática agraria. Es obvio que en una comunidad políticamente organizada está siempre presente el Derecho, donde se encuentra la sociedad, se encuentra el Derecho, decían los romanos; sólo debe y puede actuarse en la vida social, en el marco de un ordenamiento jurídico dado. Así, el Derecho Agrario en el contexto interdisciplinario que se postula, hace posible a la política agraria; sin el marco normativo ésta no podría aplicarse, ya que sin la vinculación social y coactiva del Derecho, no puede concebirse a la organización social y política de una comunidad. Pero también es indispensable que el ordenamiento jurídico agrario se encuentre constante, dinámicamente referido y vinculado, coordinado con los principios de la política científica agraria; es el Derecho Agrario un orden jurídico dinámico por excelencia, pues dinámica y positiva tiene que ser la transformación de la estructura agraria que se denomina reforma agraria. En suma, podemos señalar: a) Toda política agraria como acción



del Estado, se encuentra necesariamente sujeta a la regulación del orden jurídico constitucional y general; b) La política agraria, cuanto más decisiva en la vida nacional, más debe ajustarse a una conveniente ordenación jurídica; y c) La política agraria reformista que no se sujeta al Derecho, transformándolo y depurándolo si es necesario, pero atacándolo, se reduce al caos. (46)

### 3.—El ser de la Reforma Agraria.

Se dijo anteriormente en este trabajo, que la política agraria traduce el conjunto de medidas mediante las cuales el Estado trata de organizar, proteger y desarrollar la protección agropecuaria; ahora bien, en la época contemporánea lo que ha dado en llamarse reforma agraria, no es otra cosa en principio, que una modalidad, entre otras muchas, de la política agraria.

En una consideración de la reforma agraria como expresión de la política agraria práctica y siguiendo al profesor Moisés Poblete Troncoso, puede concebirse aquélla como un *"proceso complejo de reestructuración de la economía agrícola, que integran numerosos factores que debieran actuar armónicamente y que convergen a incrementar la producción agrícola en beneficio del bienestar colectivo, y a entregar la tierra a quien la trabaja, para que desempeñe su función social"*; de tal manera que bien puede traducir directrices en la solución de dos problemas que se han presentado a partir de la Segunda Guerra Mundial: la insuficiencia de alimentos en las dos terceras partes de la población de la tierra y el desmesurado crecimiento demográfico que amenaza a la humanidad con el espectro del hambre.

(46) Molina Enriquez. Ob. cit. p. 37.

Sin embargo, también podría auxiliar en la precisión de la naturaleza de la reforma agraria, su consideración como un proceso social de cambio o reajuste de la estructura agraria, lo que nos permitiría ubicarla en el ámbito del conocimiento científico que corresponde a las realidades sociales, cuyas leyes y mecanismos afectan al proceso social propiamente dicho y que para el maestro Recaséns Siches, es el contexto dinámico de las relaciones sociales o conductas, cuyo conjunto muestra una determinada dirección y produce resultados específicos, de donde se habla de procesos de acomodación, de asimilación, de competencia, de conflicto, de lucha o de transformación. Ahora bien, como realidad cultural y específicamente como proceso de cambio social, la reforma agraria implica un sentido que le da origen y orientación y el propósito de realizar determinados fines; toda vez que por proceso entendemos un conjunto estructurado, organizado de medidas y de acciones para alcanzar ciertos objetivos. Así, la reforma agraria por lo menos en un ámbito ideal y científico, constituye un proceso razonado, programado y científicamente orientado de cambio de la estructura agraria inspirado, originado y encauzado por una determinada filosofía social.

Ante el propósito fundamental de determinar a qué tipo de ser, a qué ámbito de realidad corresponda la reforma agraria, Solon Barraclough alude a una expresión de Doreen Warriner: *"un resultado del debate mundial sobre la reforma agraria es que ahora hay algo de confusión en torno a lo que la reforma agraria verdaderamente significa"*; para corroborar lo anterior, aquel autor formula hipotéticamente interpelaciones sobre la cuestión y así resulta que para un agrónomo funcionario gubernamental, será la readaptación necesaria de los factores de la producción de la agricultura para aumentar su eficiencia; para un terrateniente, será la mecanización de la agricultura; para un no muy informado

político, la colonización de tierras fiscales en desuso; otros hablarán de mejoramiento de suelos, de rescatar la economía rural de quienes la han descuidado y habrá quien termine aseverando que la tierra debe ser de quien la trabaje.

Desde luego las anteriores concepciones en torno a la reforma agraria, de ninguna manera nos desentrañan su auténtica realidad y si acaso, podrían presentar algunos aspectos parciales de dicha realidad, que se pretende encontrar en su totalidad.

Jacques Conchol, en una conferencia pronunciada en la Escuela de Estudios Económicos Latinoamericanos de la Universidad de Chile, en junio de 1962, expresaba con gran propiedad que la reforma agraria es un proceso muy complejo que implica transformaciones substanciales no sólo en los modos de vida de las zonas rurales, en la estructura de la economía, sino además, en la estructura del poder y de la organización social. Este especialista insistía en la existencia de un fenómeno que debe considerarse estrechamente implicado con el principio de historicidad; esto es, decía que quienes hacen la reforma agraria tienen objetivos, aspiraciones y que pretenden moldear la realidad de un cierto modo; pero actúan sobre un medio que también reacciona y que transforma en mayor o menor grado y en ocasiones de manera desesperada, las aspiraciones iniciales. El propio conferenciante puso como ejemplo de lo anterior la reforma agraria mexicana, consecuencia de la Revolución, con la circunstancia de que el carácter fundamentalmente agrarista que le define hoy en día, sólo se planteó ligeramente en un principio, culminando en el período presidencial de 1934-40 y fue mucho más allá de lo que tenían en mente los hombres que iniciaron el movimiento revolucionario y la reforma agraria mexicana; en efecto, sostiene que originalmente quienes iniciaron la Revolución, en su pensamiento agrario podrían aparecer como moderados en cuanto que no buscaban cam-

bios drásticos fuera de los objetivos políticos, como se colige del lema: *Sufragio Efectivo. No Reelección*; sin embargo, las masas campesinas presionaron en su hambre de tierra, dirigidas por Emiliano Zapata con su lema: *Tierra y Libertad*; pero estas presiones vinieron a conformar el carácter cada vez más agrarista del movimiento revolucionario viniendo a culminar muchos años después de su iniciación. En conclusión, Conchol expresa que toda reforma agraria precisa de una acción definida, aplicable sobre una realidad concreta en la que surgen múltiples problemas imprevistos y que no basta promulgar una ley, para hacerse la ilusión de que todo va a ajustar matemáticamente a lo que la ley dice; puesto que en procesos de esta naturaleza, en cambios de este orden, las acciones y reacciones son muy profundas, afectando la esencia misma de la sociedad.

De lo anterior, podemos aseverar que la reforma agraria es un proceso social de cambio, referido a una realidad compleja en la que concurren fenómenos sociales, económicos, políticos y jurídicos; de donde una correcta identificación de dicha realidad, suponga el análisis de dichos elementos que se conjugan en lo que se ha calificado como estructura agraria.

En suma, descriptivamente es posible estimar el contenido práctico de la reforma agraria en sus líneas de acción, entre otras, como medio para: multiplicar las fuerzas productivas de la tierra y redistribuir con justicia social los medios de producción agrarios; elevar las condiciones de vida de la población rural; dar trabajo bien retribuido a la labor de la gran mayoría de las masas campesinas para que logren salir de la pobreza; llevar el mejoramiento al hogar campesino; dar seguridad, educación y salud a la familia rural; otorgar financiamiento adecuado, honesto y oportuno, una comercialización interna e internacional; favorecer la industrialización de los productos en el medio rural; en fin, incor-

porar al campesino a la comunidad político-social respetando y auspiciando las estructuras propias de organización de los productores agrarios, a efecto de que a través de sus propias instituciones y representaciones, el campesino haga efectivos sus derechos en el contexto de los Estados nacionales y pueda llegar a una eficiente defensa de sus intereses en el plano internacional. (47)

#### 4.—Tipología de la Reforma Agraria.

El problema relativo a la delimitación tipológica de la reforma agraria ofrece diversas perspectivas; en efecto, son múltiples los criterios invocados por los tratadistas para resolver dicha cuestión; así, algunos autores consideran que los distintos tipos de reformas agrarias corresponden a las directrices que plantea el Estado para resolver o corregir los desajustes en la estructura agraria, para con ello dar lugar a reformas agrarias "reformistas" y "revolucionarias" y apreciando en el otro extremo las "conservadoras" que, en sentido estricto, no merecen el nombre de reformas agrarias. Otro criterio de clasificación de las reformas agrarias a que suelen recurrir los especialistas, se encuentra predeterminado por los objetivos que persiguen. Otros autores a partir del fenómeno de la concentración territorial como factor determinante de la reforma agraria intentan una clasificación de las reformas agrarias, acorde al tratamiento que a dicho problema suelen darle los diversos países, bajo el influjo de las más distintas y aún contradictorias ideologías. En todos estos casos, obviamente se trata de ensayos de clasificación de tipos de reforma agraria con un carácter más bien historicista.

Pero el problema fundamental vendría a radicar en la búsqueda de un criterio general de validez, de un común de-

(47) Loyo, Gilberto.—LA CONSTITUCION AGRARIA EN EL MUNDO. México. p. 121.

nominador que permitiese encuadrar los distintos tipos de reformas agrarias más allá del criterio historicista, que pudiese aplicarse a todas ellas independientemente a una referencia a determinado tiempo y espacio.

Se sabe que toda reforma agraria constituye una modalidad específica de la política agraria; de donde sea evidente que la actitud que asuma el Estado para corregir los desajustes en la estructura agraria, determine la existencia de los distintos tipos de la reforma agraria. Así, se tiene el caso de Erich H. Jacoby, quien distingue dos tipos fundamentales de política agraria: la reformista y la revolucionaria, que corresponden a otros tantos tipos de reforma agraria, de manera que para Jacoby en el concepto de revolución se involucra un cambio total y radical en las estructuras y una modificación en las condiciones existentes e interrupción de su continuidad; mientras que el concepto de reforma se resume en un proceso normal modificador de estructuras, con tendencia a la renovación y mejoramiento pacíficamente, de las condiciones existentes.

Siguiendo el mismo criterio de clasificación a los tipos propuestos por Jacoby, Jean Valarché añade el de la colonización agrícola, que en su concepto comprende las medidas que asume el poder público para reducir la gran propiedad por medio de compras hechas amigablemente a los grandes propietarios, fraccionando el terreno adquirido para adjudicarlo a los llamados colonos. Para este autor, *una política agraria de reforma tendería a disminuir el poder del gran propietario, mientras que una política agraria de revolución, tendería a la supresión de plano de la propiedad en forma de latifundio*. Con base en dichas concepciones, ejemplifica cada uno de dichos tipos de política agraria que así mismo, corresponden a otros tantos tipos de reforma agraria.

En función igualmente del proceso político que entraña la realización de toda reforma agraria, Andrew Gunder Frank

distingue a su vez, tres tipos fundamentales: a) uno que excluye cualquier cambio político significativo y que corresponde a una reforma agraria de tipo conservador; b) otro tipo que intentaría la integración de todo el campesinado nacional o parte de él, dentro de la comunidad política nacional; finalmente, c) el tercer tipo pretendería una rápida y fundamental transformación del orden existente.

Por su parte Oscar Delgado, siguiendo en lo general los puntos de vista de Jacoby y de Valarché, propone tres criterios relevantes para la clasificación de tipos y subtipos de reformas agrarias y que consisten: a) en el número y proporción de la población rural beneficiada en los programas o planes de la reforma agraria; b) en el área y proporción de la tierra agrícola distribuida y c) en la velocidad de asignación de las tierras, ya sea individual o colectivamente. Así pues, concibe las directrices de la acción agraria de los gobiernos bajo tres modalidades o tipos fundamentales: a) las que pretenden una transformación agraria; b) las que tienden a un cambio parcial y c) las que se apoyan en el conservatismo agrario.

En su obra "Estructura y Reforma Agraria en Hispanoamérica", Oscar Delgado hace referencia a un tipo de reforma agraria auténtica y radical para significar con ello que la redistribución de la propiedad agraria no basta para resolver el complejo problema agrario, sino que se requieren otras medidas tendentes a estabilizar los cambios originados como consecuencia de la primera. Este autor se apoyaba en una definición dada por la F.A.O. en 1958, en San José de Costa Rica, en el sentido de que la reforma agraria comprende no solamente el aspecto físico de la redistribución de la tierra, sino también el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mayor y menor productividad, incidiendo sobre el bienestar de los campesinos y pueblos.

Para el maestro Guillermo Vázquez Alfaro es ésto justamente, lo que entiende por reforma agraria total y radical, en la medida en que realice sus valores formales; para él, es éste el tipo fundamental de la reforma agraria al que habrá que anteponer su contrario, así como todos aquellos subtipos encuadrados en los mencionados dos y que son múltiples y tan diversos, como lo son las medidas tendentes a corregir los desajustes estructurales, la problemática que toda reforma agraria pretende resolver en un país determinado. (48)

(48) Delgado, Oscar.—ESTRUCTURA Y REFORMA AGRARIA EN HISPANOAMERICA. México, p. 68.



## CAPITULO II

### TEORIA CLASICA DE LAS NULIDADES

#### A) DE LA NULIDAD ABSOLUTA O DE PLENO DERECHO.

##### 1.—Diversos Grados de Imperfección de los Actos Jurídicos.

Los actos jurídicos válidos tienen eficacia plena, producen todos los efectos de que son susceptibles. No sucede lo mismo con los actos jurídicos atacados de invalidez. Sin embargo, la suerte de estos actos no puede determinarse con una palabra como la de los actos válidos. En efecto, lógico es concebir que hayan grados diversos de invalidez.

1o.—Cuando el acto jurídico viola una prescripción legal, por ejemplo, cuando contiene disposiciones contrarias al orden público o a las buenas costumbres, o bien si no han sido observadas determinadas formas solemnes no puede, o mejor dicho, no produce ningún efecto jurídico puesto que se ha ejecutado violando la ley. *Estos actos, dice la doctrina, están atacados de una nulidad llamada nulidad absoluta o nulidad de pleno derecho.*

2o.—Cuando la manifestación de voluntad es imperfecta, ya porque emane de un incapaz no habilitado legalmente,

ya porque contenga alguno de los vicios que pueden afectar la voluntad (error, dolo, violencia, lesión), la ley permite pedir que los tribunales fallen la anulación del mismo para proteger al interesado contra las consecuencias de su acto. En estos casos es cuando se dice que el acto es anulable, que está afectado de una anulabilidad o de nulidad relativa.

3o.—Supongamos finalmente, que falta un elemento esencial en el acto jurídico indispensable para su formación, por ejemplo, no ha habido consentimiento de una de las partes para celebrar un contrato; o bien proyectado un matrimonio, uno de los futuros esposos se rehúsa a decir si ante el Juez del Registro Civil; o bien después de un proyecto de venta las partes no se ponen de acuerdo sobre la cosa vendida ni sobre el precio. En estos casos el acto jurídico no tiene ningún valor, no puede por consiguiente, producir ningún efecto jurídico. Para definir esta situación, la doctrina emplea un término muy enérgico: *el acto es inexistente*.

## 2.—Casos Donde se Produce la Nulidad Absoluta.

La nulidad de pleno derecho es la verdadera nulidad, es la que ataca a los actos que se ejecutan materialmente en contravención a un mandato o a una prohibición de una ley imperativa o prohibitiva, es decir, de orden público. Tales son los contratos que tienen por objeto un acto ilícito, por ejemplo, se ha ejecutado un acto violando una disposición legal referente al orden público que por su naturaleza misma entra en la categoría de los actos solemnes y que, sin embargo, se realizó sin observar las formas requeridas, o bien, se ha insertado en el contrato una condición o carga ilícita. En estos casos se dirá que el acto es nulo de pleno derecho o más correctamente, que es nulo de nulidad absoluta.

*No existe en el Código Francés, dice Marcel Planiol, ningún artículo que anule todos los actos contrarios a sus*

*disposiciones, pues todas las veces que el Código anuncia la nulidad, se trata de un acto determinado y por otra parte el Código tampoco dice que la nulidad se trata de un acto determinado y por otra parte el Código tampoco dice que la nulidad no puede ser admitida más que en el caso en que el texto la pronuncie expresamente. De donde resulta que ciertas disposiciones de la ley pueden ser sancionadas por la nulidad sin que la Ley lo haya dicho, de lo que se desprende que las nulidades son las unas expresas y las otras tácitas.*

La nulidad de pleno derecho es obra directa del legislador que vuelve nulo lo que ha sido hecho. No hay pues necesidad de ejercer propiamente hablando, una acción de nulidad: el juez no tiene que romper este acto que la ley no reconoce; la ley se ha encargado de ello. Sin embargo, si un debate se suscita sobre la validez del acto, de manera que la validez de la nulidad se ha puesto en duda, hay que discutirlo porque nadie puede hacerse justicia por sí mismo, pero el juez se limitará a constatar la nulidad; no habrá que decretarla.

En resumen, la gran diferencia que separa a los autores consiste en lo siguiente: unos admiten a la nulidad produciendo sus efectos de pleno derecho y sin declaración judicial en virtud de la ley; otros no piensan que ésto pueda producirse y exigen siempre una sentencia del juez para que el acto, una vez celebrado, quede reducido al estado de ineficacia jurídica.

### **3.—Caracteres de la Nulidad Absoluta.**

Se deducen como verdaderas características de la nulidad radical o absoluta, las cuatros reglas siguientes:

Ia. La nulidad es inmediata: pues ella afecta al acto desde el momento en que los efectos del acto puedan pro-

ducirse; las partes no han adelantado nada, es como si no se hubiere hecho nada y ellas están libres para obrar inmediatamente de nuevo como si el acto nulo no hubiera sido intervenido: este acto no puede en nada paralizar su libertad.

2a. Toda persona interesada puede hacer valer la nulidad para precaverse: si alguno quisiere aprovecharse para sacar alguna consecuencia del acto nulo, su parte contraria cualquiera que ella sea, podría simplemente oponerse invocando la nulidad. Así por ejemplo, una persona dona una casa en documento privado en contra de lo que dispone el Código Civil, que exige escritura notarial; posteriormente vende la misma casa a otra persona que llega a posesionarse de ella; el adquirente si se viera atacado por el donatario contestaría la demanda fundándose en la nulidad de la donación.

Se dice con frecuencia, que como el acto no produce ningún efecto jurídico, no es necesaria la acción judicial para paralizar sus efectos, porque entonces la nulidad no resultaría de la decisión judicial sino de la misma ley. Creemos que hay un error en esto, en realidad el ejercicio de una acción judicial es siempre necesaria para que la persona que tenga interés en ejercitarla pueda pedir la nulidad (aunque sea la radical y absoluta) de un acto jurídico. Esto se reduce a dos reglas esenciales: Primera, que están prohibidas las vías de hecho, y que nadie puede hacerse justicia por sí mismo. Segunda, que la validez provisional se debe al título, es decir, que cuando un acto presente caracteres aparentes de regularidad, produce provisionalmente sus efectos mientras no se ha demostrado la invalidez de aquel al que se le opone. Supongamos que un individuo después de hacer una donación sin intervención alguna de notario (operación nula de nulidad absoluta) pretende después recobrar el inmueble o la suma de dinero que entregó el donatario; no puede recuperarla por sí mismo; necesita forzosamente, acudir a los tribunales para que éstos ordenen la restitución. Se

nos dirá que entonces no ejercita una acción de nulidad, sino más bien una acción reivindicatoria o de restitución de lo indebido. Esto es puramente una sutileza. En efecto la admisibilidad de esta acción de reivindicación o de restitución está subordinada a la ineficacia del título en virtud del cual había entrado en posesión el adquirente. Para poder sentenciar conforme pida el reivindicante, los jueces están obligados a fallar la invalidez de la donación que había hecho.

El acto es pues, nulo para todo el mundo porque su nulidad está fundada sobre una consideración de interés general. Para expresar esta consecuencia, se dice que la nulidad de pleno derecho es absoluta, lo que significa que tiene lugar al respecto de todos los interesados.

3a. La nulidad no desaparece por la confirmación posterior de las partes: en efecto, confirmar un acto es renunciar a invocar la causa de nulidad que le afecta, lo cual supone que la acción y excepción de nulidad están exclusivamente a disposición de una sola persona, aquella que renuncia. Esto no ocurre porque la nulidad existe antes de todo juicio y en provecho de todos pues ninguno de los interesados puede privar a los otros, por su sola voluntad, del derecho que éstos tienen, como es el de invocar la nulidad. La renuncia o confirmación que hiciera una parte sería ineficaz porque no puede renunciar el derecho de otro. Y aun en la esfera de los principios, esta renuncia no podría oponerse al mismo renunciante porque el orden público, fundamento ordinario de las nulidades absolutas, exige que el acto afectado de una nulidad de este género permanezca esencialmente frágil, caduco y que nada pueda borrar su ineficacia.

Si la confirmación es posible en el acto anulable es porque sólo una de las partes está armada de la acción de nulidad, y al renunciar a ella vuelve el acto inatacable. Este

mismo resultado no podría producirse en el acto verdaderamente nulo porque la ley ya dejó nulo el acto primitivo.

4a. La nulidad no desaparece por la prescripción: no puede quedar cubierta la nulidad por el lapso de tiempo por más antiguo que sea, ya que al acto nulo no puede producir ningún efecto. Sería incomprensible que por el transcurso del tiempo se volviera eficaz un acto prohibido por la ley. Algunos autores estiman que la nulidad absoluta puede prescribir por el lapso de cien años por ser una variedad de renuncia tácita. Fachiné los refuta y dice: *"Las nulidades absolutas son imprescriptibles. Es la opinión común"*.

Si se trata de hacer valer la nulidad por vía de acción, es decir, de obligar al adversario a colocar las cosas en el estado en que estaban antes de la ejecución del acto nulo, por ejemplo, a restituir los objetos robados, los tribunales admiten de buen grado que la acción se extingue al expirar el plazo de la prescripción. El Código Francés contiene una disposición muy general en el artículo 2262, según el cual, todas las acciones, tanto reales como personales, prescriben a los treinta años. Al terminar treinta años no se da ninguna acción, *"el acto no adquiere una existencia legal, sino que se consolida su existencia de hecho"*.

Por el contrario, si el acto no ha recibido ejecución alguna y después de haber expirado el plazo de treinta años el acreedor (por ejemplo, el donatario de una donación que no se ha celebrado ante notario), persigue la ejecución del acto nulo, su adversario actuando de donante puede aún prevalerse de la nulidad e invocarla en este caso por vía de excepción. De aquí que la fórmula general del artículo 2262 no se aplica más que a las acciones pero no a las excepciones. (49)

(49) Tesis del Lic. Edmundo Urbiola y Olvera, DOS CUESTIONES DISPUTADAS EN NUESTRA FACULTAD, CAUSA Y NULIDAD DE LAS OBLIGACIONES. México, 1936. pp. 165 y sigs. ..

## **B) DE LA NULIDAD RELATIVA O ANULABILIDAD.**

### **1.—Causas de Nulidad.**

La nulidad relativa o anulabilidad no resulta como la nulidad absoluta o de pleno derecho de violación de una regla legal cuyo carácter imperativo o prohibitivo obedece a la consideración del interés general.

Las causas principales que hacen anulable un acto son de dos clases:

1a. Los vicios del consentimiento, es decir que la declaración de voluntad del sujeto del acto haya sido viciada por dolo, por violencia, o por error, y en ciertos casos por lesión.

2a. La incapacidad del autor o de uno de los autores del acto, es decir, que la persona que ha ejecutado el acto sea incapaz o haya obrado sin observar las reglas prescritas por la ley.

Por consiguiente, la nulidad relativa o anulabilidad se nos presenta con un carácter bien definido la que se distingue claramente de la nulidad absoluta. Es una medida de protección para uno o más intereses privados que la ley establece a favor de personas determinadas, por ejemplo, los incapaces; esta medida se explica por el hecho de que una persona víctima de su inexperiencia, haya cometido un error o bien porque se ha usado en contra de ella una violencia o manejos dolosos, o finalmente, porque haya sufrido una lesión en alguna de las hipótesis excepcionales que la ley toma en consideración. Estos motivos explican todos los caracteres que son propios a estas clases de anulabilidades. El mejor procedimiento para protegerla es, no la rescisión del acto, porque el remedio excedería frecuentemente la finalidad que se persigue, sino subordinar el mantenimiento del mismo a la voluntad del interesado. Si éste considera ventajoso

el acto lo confirmará y si cree haber sufrido un daño pedirá la anulación.

## 2.—Modo de Acción de la Anulabilidad.

La nulidad relativa sólo puede invocarse por las personas en interés de las cuales la establece la ley.

Esta especie particular de nulidad difiere de la verdadera nulidad, pues sus consecuencias son diferentes no solamente por sus motivos, sino también por su modo de acción, es decir, por la manera en que trae consigo el aminoramiento de sus efectos jurídicos del acto cumplido. Para el acto simplemente anulable, la nulidad no se produce de pleno derecho; ella necesita ser pedida en justicia y pronunciada por la autoridad judicial, y mientras el acto no ha sido anulado por el juez produce provisionalmente el mismo efecto que si fuera válido. La anulabilidad supone necesariamente, el ejercicio de una acción conforme a su origen histórico, que es la "*in integrum restitutio*" pretoriana. Esta acción recibe en general el nombre de acción de nulidad.

Para los casos de lesión, se emplea más especialmente el nombre de acción de rescisión que es conveniente tenerlo presente porque existen algunas particularidades que volverán útil esta distinción. Es preciso no confundir la nulidad con la rescisión, porque existen entre una y otra notables diferencias que vamos a procurar establecer mediante la explicación de los efectos jurídicos de nulidad y rescisoria.

La nulidad es definida por Aubry et Rau y dicen: " *nulidad es la ineficacia de que está afectado un acto por ser contrario el mandato o prescripción de la ley*" (tomo II pág. 218) (50)

(50) Aubry et Rau.—CURSO DE DERECHO CIVIL FRANCES. Tomo II. p. 218.



Rescisión es la invalidación de algún contrato o de una obligación.

La acción de nulidad tiene por objeto la declaración de ineficacia de una obligación, la cual exime a los contratantes de los deberes que contrajeron.

La rescisión se obtiene ejercitando la acción conocida en el tecnicismo forense con el nombre de rescisoria, que es según la define Gómez de la Serna y Moltalván, la que compete al comprador o al vendedor que han sido perjudicados contra el otro contrayente, ya sea para obtener la rescisión del contrato, ya para la indemnización del perjudicado, devolviendo la parte del precio en que ha habido el exceso al comprador o el complemento del precio justo al vendedor (Tratado de Procedimientos Judiciales tomo I, número 251).

Esta definición es a mi juicio limitada, pues sólo comprende el contrato de compraventa en que ha habido lesión, siendo que la rescisión puede tener lugar en todos los contratos onerosos. Por lo mismo creo que debe definirse la acción rescisoria diciendo que *"es aquella que tiene por objeto obtener la invalidación de un contrato válido según las leyes"*.

Por lo anteriormente dicho, se deduce que la rescisión tiene lugar en los contratos en que ha habido lesión; pero como el ejercicio de la acción rescisoria era fuente fecunda de cuestiones interminables, y por lo mismo difíciles de resolver, nuestro Código puso término a ellas y declaró que ninguna obligación se rescinde únicamente por lesión, excepto en el caso de la compraventa, cuando la cosa ha sido valuada con posterioridad a la celebración del contrato y resulta del dictamen de los peritos que alguna de las partes ha sufrido lesión, la cual existe solamente cuando la parte que adquiere da dos tantos más, o la que enajena recibe dos tercios menos del justo precio o estimación de la cosa.

### 3.—Caracteres de la Nulidad Relativa.

Las verdaderas características de la nulidad relativa y que se oponen simétricamente a las de la nulidad absoluta, están basadas en la naturaleza especial y en el motivo que vuelve un acto anulable, así como en la necesidad de obrar en justicia para hacer caer el acto, y éstas son las siguientes:

1a. La nulidad no es inmediata: el acto podrá ser anulado más tarde por una sentencia del juez; mientras tanto existe y produce sus efectos. Este acto vive pudiéramos decir, bajo una amenaza de muerte. En consecuencia, la sentencia del juez que lo destruye de una manera retroactiva, es un acto de autoridad que modifica el estado anterior de las cosas pues cuando ésta se pronuncia, el acto cae con todos sus efectos que había producido: ha desaparecido.

El derecho de intentar la acción o de oponer la excepción de nulidad relativa, no pertenece más que a las personas a las que la ley concede este derecho para defenderlas contra el daño injusto que el acto les causa. Por ejemplo, un menor adquiere un inmueble sin estar autorizado o representado por su tutor; puede pedir el menor la anulación de la venta pero no tiene este derecho el vendedor. Por eso se designa a la anulación con el nombre de nulidad relativa.

2a. Sólo pueden prevalerse de la nulidad las personas que marca la ley: la acción para solicitar del juez la anulación, no se admite para todo el mundo. No basta estar interesado para tener el derecho de solicitarla; es una facultad reservada por la ley, ya sea para el incapaz, ya sea para la persona cuyo consentimiento ha sido viciado. La acción de nulidad es un medio de protección para una persona determinada, es a ella a quien pertenece la acción, solamente ella puede desaparecer el acto, valiéndose del derecho que la ley le concede.

3a. La anulabilidad del acto desaparece por la confir-

mación posterior de las partes: los actos anulables pueden ser confirmados por aquel que tiene derecho a pedir la anulación de los mismos. La confirmación constituye una renuncia de la acción de nulidad y tiene por objeto volver válido el acto que primitivamente era anulable. Concede por consiguiente al acto todo su valor, considerándolo como si jamás hubiera estado viciado pues hace desaparecer el vicio de que había sido afectado perdiendo la persona que podía atacarlo, su derecho, y el acto por lo tanto, se vuelve tan sólido como si hubiera sido regular desde un principio. Sin embargo, es preciso que reúna dos condiciones: a) que la confirmación haya sido hecha con conocimiento del vicio de que adolecía el acto y b) que en el momento en que tiene lugar la confirmación, haya dejado de existir la causa que produjo el vicio, por ejemplo, que haya terminado el error, la violencia, la incapacidad, etc.

4a.—La acción de anulabilidad se extingue por prescripción: cuando el que tiene derecho a intentarla deja pasar cierto tiempo sin impugnar el acto. En materia de anulabilidad y en lo que concierne a las convenciones la ley ha establecido una prescripción de diez años y la cual se funda en una idea de confirmación tácita. Aquel a quien pertenece la acción de nulidad se reputa que ha renunciado al beneficio de esta acción, y por consiguiente que ha confirmado tácitamente el acto impugnado cuando permanece durante diez años sin intentar la acción de referencia. (51)

### **C) DISTINCION ENTRE INEXISTENCIA, NULIDAD Y ANULABILIDAD.**

Ya hemos visto que teóricamente la inexistencia de un acto jurídico es distinta de la nulidad absoluta. Es por lo

(51) García Rojas, Gabriel.—APUNTES DE LA CATEDRA DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS.

menos, una concepción que se encuentra en la mayor parte de los escritores. Supóngase un acto al que le falta uno de los elementos constitutivos o esenciales para su formación, por ejemplo, no ha habido manifestación de voluntad por parte del sujeto del acto, ya porque en el momento de ejecutarlo estuviera bajo el influjo de una crisis de enajenación mental, ya porque era demasiado joven para comprender lo que hacía, o bien, imagínese una venta sin precio, un pago sin deuda anterior para extinguirse, un matrimonio sin diferencia de sexo para los pretendidos cónyuges, etc. En estos distintos casos se pretende afirmar que el acto es nulo; de hecho no existe, no es más que una apariencia que no cubre ninguna realidad.

La inexistencia así entendida, es enteramente distinta de la nulidad. Cuando un acto es inexistente, la ley no tiene cuidado de anularlo porque es un acto que no ha sido hecho realmente, ya que sólo existe en apariencia, no puede producir ningún efecto, ¿cómo de la nada podría salir alguna cosa?, no hay que hacer intervenir a la justicia para invalidar un acto inexistente, no se anula la nada, como no se mata a un muerto. Sin duda existe controversia entre dos particulares sobre el punto de saber si un acto jurídico existe o no existe, la justicia intervendrá para resolver la diferencia, puesto que ninguno puede hacerse justicia por sí mismo; pero el juez se limitará a comprobar la inexistencia del acto, no se conseguirá que lo anule. Se puede decir que la inexistencia verdadera es incompatible con la nulidad, porque la nulidad es una operación que consiste en desaparecer un acto realmente ejecutado que está tachado de ineficacia por haber contravenido un mandato o una defensa de la ley.

Es racionalmente admisible la diferencia que hace la doctrina entre estas hipótesis y la de un acto nulo de nulidad absoluta. He aquí por qué: Prácticamente la inexistencia de un acto jurídico, lo mismo que la nulidad absoluta, no dispensa de la intervención judicial por poco que se haya eje-

cutado el acto inexistente si se quieren volver a colocar las cosas en el estado anterior en que se encontraban. Por ejemplo, si la venta realizada sin un elemento esencial v. gr. el precio, ha sido seguida de la entrega del objeto, el pretendido vendedor para entrar en posesión de su cosa, tendrá la necesidad de pedir judicialmente la restitución. Ciertamente el fallo que se dicte en caso de inexistencia de un acto jurídico no hará más que constatar la nulidad. Por otra parte si se considera más de cerca la línea divisoria que se establece entre los casos de inexistencia y las hipótesis de nulidad, se observará que aun racionalmente queda reducida a un simple matiz. En suma la doctrina determina no la nulidad, sino la inexistencia en las hipótesis en las que el obstáculo que se opone a la validez del acto jurídico es un obstáculo natural; en el fondo la diferencia es insignificante. En los dos casos se opone al acto una fuerza soberana superior a la voluntad de las partes. En realidad las palabras nulidad absoluta e inexistencia son casi sinónimas. Así lo era en el lenguaje jurídico de los romanos. Decir de un acto: *nullum est* significa el acto es nulo, o bien, el acto es inexistente. (52)

## CAPITULO III

**LA NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES  
EN MATERIA AGRARIA****A) AUTORIDADES AGRARIAS.**

Son autoridades agrarias, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria (art. 2o.):

- 1.—El Presidente de la República.
- 2.—Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- 3.—La Secretaria de la Reforma Agraria.
- 4.—La Secretaria de Agricultura y Ganaderia.
- 5.—Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Según el maestro Lucio Mendieta y Núñez, la anterior enumeración es incompleta. "...pues en el Artículo 27 constitucional reformado, se menciona a los *Comités Particulares Ejecutivos* y a los *Comisariados Ejidales* que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia, y además los *delegados agrarios* intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones." (53)

(53) Mendieta y Núñez. Ob. cit. p. 306.

El artículo 30. de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos dice en relación con la Secretaría de la Reforma Agraria, *que es la dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.*

Con relación a las Comisiones Agrarias Mixtas, el artículo 40. de la multicitada Ley de Reforma Agraria dice: *"Las Comisiones Agrarias Mixtas, se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales y tendrán las atribuciones que se determinen en esta ley"*.

El artículo 50. de la Ley que estudiamos, dice *"El Presidente de la Comisión Agraria Mixta, será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado de que se trate o en el Distrito Federal"*.

El primer Vocal será nombrado y removido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria; el Secretario y el segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo Local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente.

El Secretario y los Vocales de la Comisión Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán regirse por el reglamento interno que deberá expedir el Gobernador de la

Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria Art. 6o.

El artículo 7o. regula la existencia de por lo menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Para el despacho de los asuntos que le están encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario, los delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deberán reunir los mismos requisitos señalados para ser miembros del Cuerpo Consultivo. Los subdelegados serán nombrados y removidos por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Aunque el artículo 8o. nos dice que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad agraria y que en ningún caso sus resoluciones podrán ser modificadas, esto no impide que se combatan sus resoluciones definitivas por medio del Juicio de Amparo cuando con ellas se violen garantías individuales.

Además, las modificaciones introducidas en el artículo 27 Constitucional el año de 1946, establecieron la procedencia del Juicio de Garantías en favor de los pequeños propietarios que posean certificado de inafectabilidad.

Es importante hacer mención del Cuerpo Consultivo Agrario ya que es el órgano encargado de la proyección de las Declaratorias de Nulidad.

El artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dice: "El cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta Ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en



*el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria, lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el Subsecretario suplir al Titular de la Secretaría en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el reglamento interior”.*

El nombramiento y la remoción de los miembros componentes del Cuerpo Consultivo, será hecho por el Presidente de la República a proposición del Secretario de la Reforma Agraria. Los componentes deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a criterio del Presidente de la República.

b) No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie designada a las propiedades inafectables; y

c) No desempeñar cargo alguno de elección popular.

Las atribuciones que le asigna el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria al Cuerpo Consultivo, son:

1.—Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido.

2.—Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.

3.—Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

4.—Emitir opinión cuando, el Secretario de la Reforma

Agraria, lo solicite, acerca de las Iniciativas de Ley o los Proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél; y

5.—Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen. (54)

## B) EL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD EN MATERIA AGRARIA.

De acuerdo con el artículo 413 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para iniciar el procedimiento de nulidad, la Secretaría de la Reforma Agraria, abrirá, por acuerdo del Presidente de la República, un expediente para la nulificación de los Contratos y Concesiones a que se refiere la fracción XVIII del párrafo octavo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que dispone *"se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta el Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público"*.

El acuerdo presidencial que mencionamos en el párrafo anterior deberá especificar el contrato o concesión de que se trate y con base en esa especificación, la Secretaría de la Reforma Agraria iniciará el procedimiento.

Este procedimiento deberá iniciarse de oficio, por acuerdo del Presidente de la República y se desahogará en única instancia en las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dentro del término de noventa días, los terceros poseedores de propiedades dentro del área afectada deberán presentarse a alegar lo que a su derecho convenga, con base en las investigaciones que realice la Secretaría de la Reforma Agraria.

Una vez iniciado el procedimiento y hasta que la Secretaría declare cerrado el expediente, las partes interesadas podrán presentar toda clase de pruebas y alegatos.

Una vez concluido el procedimiento, el Cuerpo Consultivo, que está integrado por cinco titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario y de los cuales miembros titulares dos actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios, formulará un proyecto de declaratoria de nulidad que se someterá a la consideración del Presidente de la República. (55)

Dicha declaratoria presidencial de nulidad deberá contener:

a) El fundamento jurídico y la declaratoria de que el acaparamiento de que se trata implica perjuicios graves para el interés público; y

b) Declaratoria de que pasan las tierras reivindicadas a las reservas de terrenos nacionales para fines agrarios. (56)

Una vez que se tiene la declaratoria presidencial de nulidad, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y deberá, también inscribirse en el Registro Agrario Nacional y en el o los Registros de la propiedad de las En-

(55) Ob. cit. p. 319.

(56) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. México. 1975. Art. 416.

tidades Federativas en donde estén ubicadas las tierras de que se trate.

El Registro Agrario Nacional, fue creado en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales, el 19 de diciembre de 1925.

En el mencionado Registro, por disposición del artículo 442 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deberán inscribirse: la propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas en la aplicación de la Ley mencionada, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad.

El objeto de la inscripción es acreditar los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas que se hayan adquirido por virtud de la Ley, así como para acreditar también, las modificaciones que sufran estos derechos.

Cualquier persona podrá obtener información del Registro Agrario Nacional, ya que como lo dispone el artículo 445, el Registro será público.

El Registro Agrario Nacional, debido a sus funciones como órgano catastrador, de estadística e informativo, deberá tomar nota de los ejidos desde el día en que obtengan su posesión provisional y deberá tomar nota de todas las pequeñas propiedades, para los efectos de acumulación o inafectabilidad, y por último deberá tomar nota de las tierras comunales, de los terrenos nacionales, baldíos y demasías.

## **C) EL AMPARO COMO RECURSO CONTRA LA DECLARATORIA DE NULIDAD.**

### **1.—Partes en el Juicio de Amparo.**

El Juicio de Amparo es el medio por el cual el gober-

nado puede hacer valer las Garantías que le otorga la Constitución.

La acción de amparo es el derecho a excitar al órgano jurisdiccional para pedir justicia.

Las partes en el juicio de amparo son:

- 1o.—El quejoso o agraviado.
- 2o.—Autoridad o autoridades responsables.
- 3o.—Tercero o terceros perjudicados.
- 4o.—El Ministerio Público Federal.

El quejoso es el gobernado que resiente dentro de su esfera jurídica la Ley o el acto de autoridad que considera violatorios de garantías.

La autoridad responsable es la que dicta, ejecuta o trata de ejecutar o dictar el acto o ley que se considera violatorio de garantías.

El tercero perjudicado en materia agraria, por criterio jurisprudencial, debe ser considerada la Secretaría de la Reforma Agraria como titular de la función; y la Nación y por ende, la sociedad, por tratarse de su patrimonio en el caso particular de la Nulidad de Contratos y Concesiones que nos ocupa.

El Ministerio Público Federal, también es parte dentro del juicio de amparo, pero su participación debe ser de carácter limitado, con una función moderadora y no puede interponer los recursos que tienen las demás partes. (57)

## 2.—Formulación de la Demanda de Amparo.

Los requisitos de la demanda de amparo son:

- (57) Cuéllar Salas, Antonio. APUNTES DE LA CATEDRA DE GARANTIAS Y AMPARO.

- 1o. A quien va dirigido.
- 2o. Nombre y domicilio del quejoso.
- 3o. Nombre y domicilio del tercero perjudicado, en caso de que lo haya.
- 4o. Autoridad o autoridades responsables.
- 5o. Ley o acto de autoridad reclamado.
- 6o. Preceptos constitucionales que se estiman violados.
- 7o. Manifestación, bajo protesta de decir verdad, que los hechos que constituyen los antecedentes del acto reclamado, así como los fundamentos de los conceptos de violación, son ciertos.
- 8o. Conceptos de violación.

### 3.—Procedimiento en el Juicio de Amparo.

Una vez llenados los requisitos de ley, se presenta la demanda ante la Autoridad Federal competente quien puede dictar tres acuerdos distintos.

- a) Auto desechatorio de la demanda.
- b) Auto aclaratorio de la demanda.
- c) Auto admisorio de la demanda.

Auto desechatorio lo dicta la Autoridad Federal cuando existe alguna causa notoria e indudable de improcedencia, que de la simple lectura de la demanda resalta y no requiere análisis posterior.

Auto aclaratorio se dicta cuando a la demanda le falta alguno de los requisitos que señala la Ley de Amparo o porque no se acompañen a la demanda el número de copias que deben ser. El auto debe contener expresamente la omisión en que incurrió el quejoso, a quien se le da un plazo de tres días para que satisfaga la omisión y en caso contrario, se dicta un acuerdo en que se tiene por no interpuesta la demanda.

El auto admisorio se dicta cuando la demanda se presenta con todos los requisitos para su admisión; dicho auto debe reunir los siguientes requisitos:

- 1.—Manifestación de que se admite la demanda.
- 2.—Requerimiento para que las autoridades responsables rindan dentro de cinco días, su informe justificado.
- 3.—Orden para emplazar a terceros perjudicados, si los hay.
- 4.—Orden de dar vista al Ministerio Público Federal adscrito, para que formule su pedimento.
- 5.—Se manda dar aviso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estadística.
- 6.—Se señala fecha para la celebración de la Audiencia Constitucional, que deberá ser dentro de los treinta días siguientes a la aceptación de la demanda.
- 7.—En caso de que se haya pedido la suspensión, (del acto reclamado), para lo cual se debieron acompañar dos copias más de la demanda, la Autoridad ordenará que se forme el incidente (de suspensión) por cuerda separada.

El informe justificado es el argumento jurídico que debe esgrimir la autoridad para defender el acto que se impugna, en caso de que sea cierto. Las autoridades no pueden ser representadas en el juicio de amparo y únicamente, y en forma excepcional se puede representar al Presidente de la República por el Secretario de Estado del ramo que corresponda.

El artículo 149 de la Ley de Amparo faculta a las autoridades para que designen delegados a que comparezcan

a la audiencia constitucional y no podrán actuar en otra parte del juicio de amparo.

El pedimento del Ministerio Público consiste en su opinión de lo que debe resolverse dentro del juicio de amparo.

#### **4.—Pruebas que pueden ofrecerse en el Juicio de Amparo.**

Se ofrecen todo tipo de pruebas, a excepción de la confesional y las que van en contra de la moral y las buenas costumbres.

No se admite la prueba confesional porque:

1.—La autoridad al emitir una resolución lo está haciendo en ejercicio de una función que se le encomendó por parte del Estado y puesto que la confesión consistiría en someter a la autoridad a contestar en forma afirmativa, podría darse el caso de contestar cuestiones que sólo importan al Estado.

2.—Porque las autoridades, como órganos investidos de una facultad decisoria, y por lo mismo tratar diversos asuntos a la vez, no es factible que recuerden todos los pormenores.

3.—Porque la autoridad tiene que estar cumpliendo con una función que al comparecer ante los órganos jurisdiccionales no cumpliría.

Las pruebas que si se pueden ofrecer normalmente dentro del juicio de Amparo son:

- 1.—Documental.
- 2.—Pericial.
- 3.—Inspección Ocular.
- 4.—Testimonial.



La prueba documental pública o privada, puede ser anunciada en cualquier momento del juicio desde la presentación de la demanda hasta la Audiencia Constitucional.

La prueba pericial debe anunciarse por escrito hasta cinco días antes de la celebración de la Audiencia Constitucional, conteniendo la materia sobre la que va a versar la prueba; deberá acompañarse el cuestionario respectivo, con tantas copias como partes haya en el juicio.

El objeto de las copias del cuestionario es que las partes puedan adicionarlo, o sea agregar las preguntas que estimen convenientes.

La prueba de inspección ocular debe versar sobre cuestiones que sean susceptibles de apreciarse por los sentidos de tal manera que no se requiere un conocimiento especial de una materia.

La prueba testimonial debe anunciarse por escrito cinco días antes de la Audiencia Constitucional, señalando el nombre y domicilio de los testigos. Se acompañará el interrogatorio respectivo, con tantas copias como partes haya en el juicio. (58)

## 5.—La Audiencia Constitucional.

Esta audiencia se divide en:

- 1.—Etapa de pruebas;
- 2.—Etapa de Alegatos, y
- 3.—Etapa de Sentencia.

La etapa de pruebas se subdivide a su vez en:

- a) Periodo de ofrecimiento.

- b) Periodo de admisión, y
- c) Periodo de desahogo.

Para ofrecer las pruebas puede hacerse en forma de comparecencia personal, o por medio de un escrito presentado antes de la audiencia constitucional.

Una vez ofrecidas las pruebas se pasa al periodo de admisión, en que el Juez decide si las admite total o parcialmente, o bien, si las desecha.

El siguiente paso es el periodo de desahogo de pruebas, para después pasar a la etapa de alegatos, que no son más que las consideraciones jurídicas de las partes que se tomarán en consideración por el Juez al momento de dictar sentencia. Los alegatos deben formularse por escrito; dicho de otra manera, los alegatos son manifestaciones de criterio desde un punto de vista conforme al cual se cree que se resuelve el Juicio de Amparo; cabe hacer notar que no es obligatorio a las partes presentar alegatos, pues según Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los alegatos pueden o no ser tomados en cuenta por el Juez, y no forman parte de la litis. (59)

Después de la etapa de alegatos, se pasa a la etapa de sentencia.

#### **6.—Tipos de Sentencia.**

La sentencia puede ser de tres diversos tipos:

- 1.—Sentencia de Sobreseimiento.
- 2.—Sentencia que niega el amparo.
- 3.—Sentencia que concede el amparo.

(59) Idem.

La Sentencia de sobreseimiento se dicta por:

- Desistimiento del quejoso (en forma de auto).
- Muerte del quejoso, cuando sólo se afectan sus derechos. (en forma de auto).
- Cuando durante la tramitación del juicio sobreviene una causa de improcedencia. (sentencia).
- Cuando el acto reclamado no sea cierto, o no se demuestre su existencia en la audiencia constitucional. (sentencia).
- Por inactividad procesal. (300 días sin promover). (Sentencia).

Es importante hacer notar que el sobreseimiento, sea en forma de auto o bien sea en forma de sentencia, no juzga, no resuelve el fondo de la controversia.

Sentencia que niega el amparo. Se llega a la conclusión de que no hubo violación de garantías; la negación tiene como consecuencia convalidar el acto de autoridad.

Sentencia que concede el amparo, se da cuando el acto de autoridad o la ley, han violado Garantías Constitucionales, el efecto es el de restituir al quejoso en el pleno uso y goce de la o las garantías que le han sido violadas. (60)

## CONCLUSIONES

- 1.—En un plano estrictamente de filosofía social, de ideas políticas y de planteamientos socioeconómicos, estimamos que puede afirmarse que a partir de la etapa precursora de la Revolución Mexicana y singularmente en el Constituyente de 1917, quedó determinada una teoría social agraria que inspira, motiva y orienta a la transformación de la estructura rural.
- 2.—Son vigentes aún, los postulados de reivindicación de las tierras y aguas que fueron despojadas o que en cualquier tiempo futuro lo sean, a los núcleos de población indígena o ejidal.
- 3.—Resulta encomiable la redistribución de los medios básicos de la producción agropecuaria entre los núcleos de población rural carentes de dichos elementos.
- 4.—Se hace necesaria la creación, protección y fomento de la auténtica pequeña propiedad agropecuaria en explotación, que llene las funciones sociales que le corresponden.
- 5.—El formidable principio de redistribución enarbolado con un sentido social por los próceres de la Revolución Mexicana será vigente siempre que prevalezca la injusticia en la distribución de la riqueza nacional.

- 6.—Permanente en cualquier expresión histórica, el enunciado político fundamental del párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución que establece en todas sus dimensiones el concepto de función social del derecho de propiedad.
- 7.—Si se analizara de manera separada el contexto axiológico que fundamenta nuestra transformación agraria, podría fácilmente observarse que poseemos una de las mejores reformas agrarias del mundo.
- 8.—El artículo 413 de la Ley Federal de Reforma Agraria, regula la nulidad de contratos y concesiones a que se refiere la fracción XVIII del párrafo octavo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, en una forma por demás acertada.
- 9.—La nulidad de contratos y concesiones opera cuando el interés social se ve afectado por el acaparamiento de tierras, aguas o riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad.
- 10.—Existe un procedimiento legal donde es escuchado y vencido, en su caso, el afectado.
- 11.—La nulidad de contratos y concesiones es una muestra clara de los alcances, beneficios y protecciones que se logran en la consolidación de la Reforma Agraria Integral.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALVEAR ACEVEDO, CARLOS:** "Historia de México", 3a. Edición. Editorial Jus. México, 1966.
- BLANCO MOHENO, ROBERTO:** "Crónica de la Revolución Mexicana", 8a. Edición. Libro Mex, Editores. México, 1961.
- BORJA SORIANO, MANUEL:** "Teoría General de las Obligaciones", Editorial Porrúa, S. A. México, 1968.
- BURGOA, IGNACIO:** "El Amparo en Materia Agraria", 7a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1964.
- BURGOA, IGNACIO:** "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México, 1972.
- CABRERA, LIC. LUIS:** "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos Como Medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano". Tipográfica Fidencio S. Sorria. México, 1913.
- CUELLAR SALAS, ANTONIO:** Apuntes de la Cátedra de Garantías y Amparo. 1974.
- DELGADO, OSCAR:** "Estructura y Reforma Agraria en Hispanoamérica". México, 1973.

Derecho Agrario; El Campo Base de la Patria. Editorial Porrúa. México, 1975.

Diccionario de Derecho Privado. Editorial Labor, S. A. Barcelona, España, 1960.

IBARRA, CARLOS MANUEL: "Hombres e Historia en México". Editorial José M. Cajica Jr. Puebla, Puebla.

JIMENEZ MORENO, W., MIRANDA, JOSE y FERNANDEZ, MARIA TERESA: "Historia de México". 3a. Edición. Editorial E.C.L.A.L.S.A. México, 1967.

LEMUS GARCIA, RAUL: "Panorámica Vigente de la Revolución Agraria Mexicana" Editorial Limsa. México, 1972.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "Cuatro Etapas en la Reforma Agraria de México". Editorial Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. México, 1969.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Editorial Porrúa. México, 1975.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de México". 12a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1974.

MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES: "Los Grandes Problemas Nacionales". Editorial Caraza. Ediciones del I. N. J. M. México, 1964.

M. S. ALPEROVICH y B. T. RUDENKO: "La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la Política de los Estados Unidos". Traducción de Makedonio Garza y Armán Ohanián, María Teresa Francés y Alejo Méndez García. Fondo de Cultura Popular. México, 1960.

- ORDONEZ CARASA:** Enciclopedia Jurídica Omeba (artículo Derecho Agrario). Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1968.
- PALLARES, LIC. JACINTO:** "Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano". México, 1897.
- QUIRARTE, MARTIN:** "Visión Panorámica de la Historia de México", 3a. Edición. Editorial Cultura. México, 1967.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO, TRUEBA BARRERA, JORGE:** "Nueva Legislación de Amparo", 15a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1971.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO:** "Nuevo Derecho del Trabajo", 3a. Edición. Quinta Parte Capítulo I. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.
- VELAZQUEZ, MARTHA CHAVEZ P. de:** "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México, 1971.

### LEGISLACION

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. XLIX Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D. F. 1975.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley de Tierras Ociosas de 1920.
- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950.
- Nueva Legislación de Amparo. 15a. Edición por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa. México, 1971.

### REVISTAS Y ARTICULOS PERIODISTICOS

- Numérica. Boletín de circulación interna. S. H. C. P. Di-



rección General de prensa, memoria, bibliotecas y publicaciones. México, 1974.

Periódico "El Universal". México, 4 de agosto de 1975.

Periódico "El Universal". México, 10 de octubre de 1975.

### ENCICLOPEDIAS JURIDICAS

Enciclopedia Jurídica Omeba. (Artículo Derecho Agrario).  
Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1968.

Diccionario de Derecho Privado. Editorial Labor, S. A. Barcelona, España, 1960.