

287
20j-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

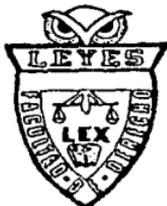
INDEMNIZACION A EJIDATARIOS POR
EL PASO DE CARRETERAS DE CUOTA



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GLORIA LUCILA ROJAS MARTINEZ

ASESOR: LICENCIADO ANDRES OVIEDO DE LA VEGA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1992

FALLA DE ORIGEN

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

México es un país estrechamente vinculado a la tierra, - de tal manera que podemos observar que en sus diferentes etapas por las que ha pasado como la Conquista, la Colonia, la - Independencia, la Revolución Mexicana y actualmente en que se ha venido formando el actual Derecho Agrario; unas veces acertadamente y otras tantas erróneamente, pero siempre tratando de apoyarse en experiencias Nacionales. El campo y su estudio han sido materia de preocupación, pero tal vez nunca se le ha dado la verdadera importancia y el lugar que merece, trayendo como consecuencia lógica una falta de apoyo necesario para el desarrollo total del agro mexicano.

El estudio del agro, que brevemente expongo en este trabajo, es una de las tantas realidades que vive el mismo campesino. El desarrollo tan pobre en el que se encuentra no es debido a un beneficio que ha pretendido darsele, sino la conveniencia de interés extraños al agro.

La ignorancia en que vive el campesino es patente y preocupante, y debido a la misma se han sometido a condiciones -- que fuera de beneficiarles les han perjudicado, de tal manera que se han visto oprimidos y obligados en muchas ocasiones a aceptar verdaderas situaciones deprimentes por no contar con un apoyo suficiente que les permita sobresalir y desarrollarse.

Su desarrollo histórico del agro mexicano, no es sino --

el deterioro que ha venido sufriendo el campo, pues las condi
ciones en que se encuentra no han variado mucho desde sus pri
meras etapas de existencia.

El estudio de la construcción de caminos en México, rela
cionados con el campo, describe la necesidad de los mismos -
tanto para un mejor desarrollo del campo como a quienes lo --
ocupan. Las carreteras o caminos como pretenda denominarseles
ya que en muchas ocasiones indistintamente se usan uno u otro
para señalar lo mismo, forman parte de las Vías de Comunica--
ción, y como tales conforman el desarrollo para quienes se --
ven afectados por las mismas. Así pues por una parte el agro
mexicano se ve beneficiado por el desarrollo que trae la cong
strucción de una carretera, más sin embargo se ve perjudicado
por otro lado el ejidatario a quién de una manera u otra for-
zosamente se le expropiará su bien ejidal.

CAPITULO I

POLITICA MEXICANA DEL SIGLO XIX.

a) La dotación de tierras en la Independencia.

Al tratar el tema de la Independencia de México, es necesario abordar en breve la etapa colonial, que como antecedente directo de esta, consistió en una etapa verdaderamente difícil para el indígena. La época de la Colonia se distinguió fundamentalmente por el auge y desarrollo que se dio del latifundismo, figura que fue constituyéndose en uno de los principales problemas graves que afectaron al indígena. Al respecto Mendieta y Nuñez opina:

"Desde un principio se organizó la propiedad privada en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta, que favoreció, por una parte, el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles y, por otra la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios .."(1)

La enorme concentración de la riqueza territorial detenida en unas cuantas manos, en perjuicio y detrimento de la gran mayoría de la población, situación que fue incrementándose desde los orígenes de la conquista hispana, poco a poco hasta la época de la Colonia, recayendo como consecuencia en las propiedades comunales de los pueblos; los que sufrieron los ataques latifundistas y terratenientes, caracterizados estos ataques por el despojo de la tierra, siendo en un momento incontrolable.

Sobre esta base de desigualdad, la propiedad privada de los españoles evolucionó en una forma absorbente, con detrimento de las pequeñas propiedades indígenas. Y podemos decir que la época de la Colonia en relación a la cuestión agraria se caracteriza por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual aquéllos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en los límites del fundo legal. Fue una lucha sorda, pacífica, una lucha que empieza en la Colonia y se prolonga hasta fines del siglo XIX, etapa en que la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

Mientras que por otro lado se legalizaba este desorden mediante una serie de disposiciones e instituciones que facilitaron la apropiación y la acumulación de la tierra por parte de uno de los más grandes acaparadores de la misma tierra, siendo éste, el Clero. Al aseverar esto y reiterar el incontrolable despojo de que fue el indígena en esta época, y que fue tratando de controlar desde España, lo cual no fue posible, ya que aunque se ordenaba el respeto a la propiedad de los indios, mandando a hacer repartimientos y restituciones de tierras para que no careciesen de ella; sin embargo estas leyes eran raramente y en muchos casos nunca eran cumplidas, porque ya se había arraigado el latifundio.

"... a pesar de todas las leyes prohibitivas, la propiedad de los indios siguió sufriendo rudos ataques por parte de los es-

-pañoles. La primera en desaparecer fue la propiedad individual, porque teniendo los indios, como tenían la libre disposición de ella, les era posible enajenarla a quién mejor les parecía; "(2)

La propiedad individual fue desapareciendo poco a poco, debido a la ignorancia del indígena y a las manipulaciones de mala fé que hacían los acaparadores, y después de acabar con esta vislumbraron que tenían enfrente también una propiedad comunal que aún no pasaba a sus manos y debido a esto los colonos empezaron a codiciar esta propiedad comunal y mediante malas artes con el transcurso del tiempo lograron que pasara a sus manos.

"La ignorancia y el desvalimiento de la clase indígena favorecieron grandemente la especulación que los españoles hicieron sobre sus tierras, pues aún cuando las leyes les impartían decidida protección, ya se ha dicho que la mayor parte de las veces eran letra muerta." (3)

Como ya se dijo, no solamente los colonos empezaron a tener retenida y acaparada la tierra de los indios, siendo también el Clero, quién entro en la acumulación territorial, extendiéndose el latifundismo civil y eclesiástico rapidamente, por todo el territorio, abarcando algo más que las tierras pues también abarco el trabajo gratuito de los indígenas, los

cuales poco a poco fueron viendose incorporados a la esclavitud, de tal manera que el acaparamiento de la tierra, traía - como consecuencia no solamente la perdida de esta, sino también de la libertad humana. La formación de verdaderos latifundios a manos de los conquistadores y sus descendientes, - los cuales recibieron grandes extensiones territoriales como premio a sus hazañas y al acrecentamiento territorial en manos del Clero, mismo que mediante maniobras hábiles fue adueñandose de grandes extensiones de tierra, convirtiendose a - tal extremo en el principal superior latifundista de México, - lo que ocasiono una injusta distribución territorial y poblatoria, despojos constantes a las propiedades comunales, sistemas de explotación inhumana, así como desamparo socioeconómico que se tenía a los indígenas y demás castas existentes.

La enorme concentración de la tierra en México, y no por parte de los indígenas, sino en su detrimento, las enormes haciendas existentes de conquistadores y criollos, aunado a las inmensas propiedades del Clero, contrastaban con las tierras de los pueblos, que en muchas ocasiones, y en su totalidad resultaban insuficientes para satisfacer sus necesidades elementales, Riva Palacio comenta al respecto:

"Esas bases de división territorial en la agricultura y esa espantosa desproporción en la propiedad y posesión de la tierra, - constituyó la parte débil del cimiento al formarse aquella sociedad, y ha venido causando grandes y trascendentales transtor -

-nos económicos y políticos, primero en la marcha de la Colonia y después en la de la República. El desequilibrio de la propiedad, la desusada grandeza de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos entre cuyos vecinos se encuentra apenas un solo propietario...." (4)

Se puede decir, que la guerra de Independencia por tanto tiene como bases las siguientes causas: principalmente la injusta distribución de la tierra, y la concentración de la propiedad territorial en manos del Clero, españoles y criollos, y que englobandolo en una sola palabra, que es latifundismo, se entiende que se formaron debido a esta situación verdaderas masas campesinas que apoyaron el movimiento independiente sumandose a la rebelión y dispuestos a atacar la raíz del problema, esto es al latifundismo existente hasta exterminarlo.

"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 los españoles -- opresores y el de indios oprimidos." (5)

Tampoco se puede definir lo anterior como la principal causa que dio origen a éste movimiento, sino que fue una de --

las principales causas que motivaron el movimiento indepen -
diente de los pueblos. La propiedad eclesiástica favoreció la
decadencia de la propiedad agraria de los indígenas, por cuan -
to amortizaba fuertes capitales y sustraña del comercio gran -
des extensiones de tierra. Además de los despojos de que fue -
ron víctimas, algunos indígenas voluntariamente se deshicie -
ron de sus propiedades en favor de la Iglesia, mediante dona -
ciones y testamentosñ constituyendose la misma en la propieta -
ria de innumerables haciendas y ranchos que explotaba para be -
neficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas.

Hombres ilustres como Don Miguel Hidalgo y Costilla, así
como Don José María Morelos y Pavón, vislumbraron las conse -
cuencias que podría traer el problema agrario existente, tal
es como ya se menciona, el latifundismo; y contribuyeron res -
pectivamente cada uno, a que se hiciera justicia con el pue -
blo que cansado de tantas humillaciones y despojos de que era
objeto, ahora despertaba a la rebelión para poder rescatar -
sus derechos como seres humanos. Don Miguel Hidalgo y Costi -
lla, expidió decretos en el año de 1810, que principalmente -
se referían a la abolición de la esclavitud y la devolución -
de las tierras a los naturales, esto es al pueblo de los in -
dios, y al respecto decía:

"Por el presente mando a todos los jueces -
y justicias del Distrito de esta capital, -
que inmediatamente procedan a la recauda -
ción de las rentas vencidas hasta el día, -
por los arrendamientos de las tierras de -

los naturales, para que entregandolas en -
la caja nacional, se devuelvan a los refe-
ridos naturales las tierras para su culti-
vo sin que en lo sucesivo puedan arrendar-
se, pues es mi voluntad que su gobierno -
sea únicamente de los naturales de sus reg
pectivos pueblos." (6)

Hidalgo más que nada, trataba de restablecer el orden -
que originalmente había prevalecido con las tierras de los na
turales, como él mismo lo decía; que restituyendo de cierta -
manera, sus tierras, que les habían arrebatado, por distintos
medios, tales como el engaño de el arrendamiento y con el pre
texto de saldar deudas, Hidalgo pensaba que restituyendole a
cada indígena sus tierras, se recuperaría el orden y la justi
cia.

A la lucha da pie el cura de Dolores, es atacado duramen-
te por el Clero, el cual al ver afectados sus intereses, tan-
to económicos como particulares, condena al padre Hidalgo co-
mo insurrecto y anticatólico, resultando perjudicial para -
quienes lo oyesen y excomulgandolo por tratar de persuadir a
los indios de que las tierras les pertenecían, debido a ello,
Hidalgo, en esos momentos percibe la conminatoria para que -
sus seguidores lo abandonaran y como respuesta a este ataque,
decreta la abolición de la esclavitud, y el cese de los tribu
tos y pagos a que estaba sujeto el indio, dando con ello co-
mienzo a una Revolución de Independencia con escasos elemen-
tos humanos, pero con gran energía que triunfa posteriormente.

De la misma manera contribuyó al movimiento de Independencia, respecto de la restitución de la tierra de y para los indios, Don José María Morelos y Pavón, pues pensaba que la tierra debía repartirse con moderación, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación de beneficiar un corto terreno, que puedan asistir con su trabajo, y que no se obtendrían beneficios con la concentración de la tierra; de tal manera que este insurgente vuelve a reforzar la relación hombre-tierra-trabajo, con su expresión de que "más valía poca tierra en manos de quién pudiera asistirle con su trabajo personal, y que por otra parte mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus destinatarios esto es sus propietarios, constituirían latifundios que afectaban al campesino por naturaleza.

Tanto el pensamiento y los ideales de Hidalgo como los de Morelos, siempre fueron afines, concordando y abarcando el problema agrario existente, esto es, la restitución de la tierra a los naturales o legítimos propietarios, mismos que debían ser libres para poder disfrutar de la misma entendiendo su libertad, como la igualdad como seres humanos en todos los aspectos. Tanto ellos como varios idealistas de ese tiempo que vislumbraron el panorama conflictivo, trataron de erradicar el latifundismo, por medio de disposiciones que enfocaban el problema agrario como la principal causa del malestar social existente en el medio rural, y que fue motivo determinante, en cuanto hace al apoyo que brindaron las masas campesinas a la Revolución de Independencia.

Durante los primeros del México independiente y durante su trayectoria, más que atacarse el principal problema del latifundismo en su carácter de defectuosa distribución de la tierra, como factor principal problema agrario existente, se trató de remediar la defectuosa distribución poblatoria, dejando a un lado el problema rural, y por ello durante la época de 1821 a 1855, no se puso en vigor ninguna medida de significación tendiente a encontrar solución al serio problema de la tenencia de la tierra, y que aunque Don Miguel Hidalgo y Costilla así como Don José María Morelos y Pavón lucharon por una causa social y política, siempre con la tendencia por favorecer a los campesinos, infortunadamente no pudieron ver los resultados de sus luchas, toda vez que aunque el movimiento insurgente triunfó, no favoreció a los indios como en un principio se había previsto, no se aplicaron sus ideologías y principios de justicia social y fueron ignorados por el caudillo criollo Agustín de Iturbide, ya que al ser descendiente de hacendados y tener ideas conservadoras, no procuró a los indios, sino que mantuvo en el mismo lugar a los terratenientes, subsistiendo de ésta manera la misma injusta distribución de la tierra; esta situación existente quedó plasmada en el Plan de Iguala, donde se estipulaba que se respetarían las propiedades de los Europeos y las de sus hijos de éstos, y como poseían la alta concentración territorial es fácil suponer que la situación de la tierra fue la misma, y se nota claramente que para nada resultaba beneficiado el indígena; y que Iturbide contravenía con su decreto los ideales con los que se había iniciado el movimiento de Independencia.

Por otro lado, se trato de poblar el territorio mexicano ya que al consumarse la Independencia, el país estaba en algunos lugares muy poblado y en otros casi desértico. En los lugares poblados, el problema agrario era evidente, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios eclesiásticos, que no podían sostener sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias.

La defectuosa distribución de tierras y la defectuosa -- distribución de los habitantes sobre el territorio mexicano, -- son dos aspectos fundamentales que estuvieron respectivamente vinculados a cada época; el primero mencionado fue considerado por su importancia durante la guerra de Independencia, pero al consumarse ésta, los gobiernos existentes atendieron la segunda mencionada; así pues se creyó que el país no necesitaba reparto equitativo de la tierra, sino que se requería con mayor importancia poblar el territorio y distribuirlo enormemente, para realizar esto, se empezaron a dictar una serie de disposiciones legales de colonización interior.

"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 terre--

-nos baldíos que se hubiesen hecho en la circunscripción territorial de dicho ayuntamiento,..." (7)

El México independiente se inicia con leyes de colonización que más que nada benefician al extranjero, que al tener invitación para establecerse en nuestro territorio, lo hace sin menoscabo de algún perjuicio propio. El decreto de 4 de enero de 1823 nos habla al respecto:

"...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 darían más de nueve haciendas y seis labores cualquiera que sea el número de familias que se introdujeran al país; ..." (8)

El México que se iniciaba en su Independencia, pero con carácter de Imperio, a la cabeza del mismo Iturbide; sufre seriamente las consecuencias de éste imperialismo, el indígena quién es el directamente afectado con las disposiciones que se emiten.

- 1) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema Agrario en México. - Novena edición. Editorial Porrúa S.A. Pág., 74.
- 2) Idem. Pág., 76.
- 3) Idem. Pág., 80.
- 4) Silva Herzog, Jesus. Breve historia de la Revolución Mexicana. "Los antecedentes de la etapa maderista." Séptima - edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág., 9.
- 5) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág., 82.
- 6) Mejía Fernández, Miguel. Política Agraria en México en el siglo XIX. Primera edición. Editorial Siglo XXI. Pág., 44.
- 7) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág., 91.
- 8) Idem. Pág., 92.

b) Ideas que surgen en la formación de la República.

El proceso de consumación de la Independencia de México, y la principal intervención en él, de Agustín de Iturbide el cual chocaba tajantemente con las más puras ideas insurgentes representadas por el ideario de Morelos e Hidalgo; instituyendo una monarquía institucional. Debido a ello Iturbide contaba ya para entonces con la adversidad de los viejos insurgentes y por otro lado contaba con el repudio de los españoles.

De acuerdo con los Tratados de Cordoba, se iniciaron los primeros pasos para el primer Congreso Constituyente (noviembre de 1821), el cual se instala el 24 de febrero de 1822, -- que debía establecer la organización política del Imperio mexicano y que olvida redactar una constitución para él mismo. Pronto surgió en el seno del Congreso una gran división entre sus miembros, por su distinta ideología. Por un lado los insurgentes, que sostenían las ideas de Hidalgo y Morelos, inclinándose por el establecimiento del sistema republicano; -- con ellos estaba la clase media laborante y los profesionistas de ideas liberales. Por otra parte se encontraban los realistas, quienes aspiraban a que continuara el sistema monarquico; pero se encontraban divididos en dos bandos, el de los partidarios de Iturbide, que pretendían llevar a éste al trono, y los borbonistas, los cuales deseaban un monarca procedente de España.

Pronto se erige como emperador de México Agustín de Iturbide (21 de julio de 1822), y quién pretende concentrar todo__

el poder público y rechazar veladamente el Congreso instituido, el cual empieza a tomar providencias, chocando continuamente con Iturbide. El Congreso tenía varios adeptos con ideas de tipo republicano, por lo que se planea derrocar a Iturbide declarando nula su elección y proclamando un gobierno republicano, más sin embargo esta conspiración fue denunciada ante Iturbide, quién disolvió el Congreso.

Posteriormente, Iturbide procede a formar un nuevo cuerpo legislativo que se llamó Junta Nacional Constituyente, integrada por amigos y partidarios, con el encargo de redactar la Constitución del imperio mexicano, pero lo cual no hizo, pues apenas si expidió el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano. Económicamente el Imperio de Iturbide se debilitaba, resultando insostenible y por otro lado aunado a esto, el disgusto general de la población; situación que fue aprovechada por las logias masónicas y los políticos para promover un cambio de gobierno.

Entre dichas personas que buscaban un cambio de gobierno se encontraba Santa Anna, el cual ante la oposición de Iturbide pronunció en Veracruz la proclamación de la República y desconociendo al Imperio (diciembre de 1822), ganando con ello gran cantidad de adeptos, esto llevó ejemplo a varios insurgentes tales como Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, quienes se levantaron en armas contra el Imperio y publicaron un manifiesto pidiendo la reinstalación del Congreso y posterior a ello se proclama el Plan de Casa Mata, en el que se postula la reinstalación del Congreso y la República. Ante esto Iturb-

-bide prefiere abdicar, pero el Congreso declara nula su elección y con ello declaran insubsistentes tanto el Plan de Iguala y los Tratados de Cordoba, dejando en libertad a la Nación para constituirse en la forma de gobierno que más se ajustara a sus aspiraciones.

Se hace la designación del nuevo Ejecutivo, que es asumido por un triunvirato formado por los generales Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Al tratar de establecer la nueva forma de gobierno que había de sustituir a la monarquía, surgieron los nuevos partidos políticos, que pretendían imponer sus ideas, predominando la idea de tipo republicano, que se dividía en dos bandos, la de los centralistas y la de los federalistas; el primero formado por los monarquistas los cuales pretendían que la Nación continuara con la tradición centralizada de la Colonia, y el segundo formado por los insurgentes y liberales, que pretendían la formación de Estados libres pero reunidos en una "federación", a imitación de un régimen político que prevalecía en los Estados Unidos.

El Congreso como constituyente ya había declarado las inclinaciones decisivas por la Federación expidiendo el siguiente decreto:

"El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria en esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias en el vo

-to de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado - en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación julio 12 de 1823." (1)

Observamos que el primer Congreso se declara convocante pero inclinándose por el federalismo; y que el segundo Congreso Constituyente instalado como ya se mencionó anteriormente en noviembre de 1823. Resuelta la opinión del sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias; federalista y centralista, que aunque predominaba la idea federalista había choques entre los dos partidos; pero aún así se llegó al Acta Constitutiva de la Federación.

"El acta constitutiva fue elaborada, no únicamente como plataforma política para - - orientar los trabajos y para fijar los puntos fundamentales de la Federación, sino - también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitantes de la República, a fin de que tuviesen la más -- completa seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos de un pacto federal." (2)

Puede decirse que constituyó el Acta Constitutiva de la Federación, el primer documento jurídico, expedido con todas

las formalidades, para establecer el sistema republicano y federal en nuestro país.

El 4 de octubre de 1824, por fin es promulgada la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la cual se adopto el sistema de gobierno "republicano", representativo, popular y federal. Quedando dividido en 19 Estados libres y soberanos, en su régimen interior, y 4 Estados dependientes del centro; creandose por decreto el Distrito Federal, para su residencia de los poderes de la Unión, y divididos éstos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta Constitución no se encontraba acorde con la realidad mexicana, ya que solo consideraba el aspecto político, pero no ahondaba en los problemas económicos y sociales del mismo país, pues no tomaba en consideración que para constituir una nueva nacionalidad, era indispensable destruir antes el régimen de injusticia y desigualdad heredado de la Colonia.

Los antecedentes brevemente apuntados, nos explican como la preocupación primordial de los hombres al servicio de la Patria se orienta hacia la integración y consolidación de la organización política del país, dejando en segundo plano los grandes problemas sociales, entre los que destacaba por su complejidad el agrario, heredado de la Colonia.

Todo ello nos induce a pensar y estimar que más que hablar de una política agraria de los primeros gobiernos independientes, debemos aludir a una política legislativa en la

materia. Así pues de ésta manera desde los primeros años nos encontramos con decretos, ordenes y acuerdos que tienden a -- promover la colonización de los baldíos que sólo favorecían a los soldados que habían luchado en la Independencia y a privilegiados.

La nueva República tenía que enfrentarse a una defectuosa distribución de la tierra, y a una defectuosa distribución de habitantes; más no quiso resolver y atacar el defecto de -- la distribución de tierra, sino que solamente trató de reme--diar la distribución poblatoria, mediante la coloniazación. -- Entre las disposiciones legislativas más reelevantes en el período analizado, consideramos pues que el decreto de 14 de octubre de 1823; la Ley General de Colonización de 18 de agosto de 1824; la Ley de 6 de abril de 1830; el decreto del 27 de -- noviembre de 1846; y la Ley General de 16 de febrero de 1854.

El Congreso mexicano por decreto de 14 de octubre de -- 1823, dispuso la creación de la provincia en las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec, siendo ésta última su capital, llamada la Provincia del Istmo, promoviendo la colonización -- de los terrenos baldíos del centro del Istmo, y la barra de -- Coatzacoalcos. El artículo séptimo del mencionado precepto divide en tres porciones los citados terrenos, quedando de la -- siguiente manera; la primera, el gobierno la distribuirá en--tre los militantes retirados y personas que habían prestado -- sus servicios a la Patria; pudiendo aumentar lo dotado en proporción al número de familias; la segunda porción se otorga a los capitalistas nacionales y extranjeros, que observen buena

conducta y sean industriosos, prefiriéndose a los casados; y la tercera fracción se repartiría por la Diputación Provincial en provecho de sus habitantes carentes de propiedad.

"El principal defecto de ésta ley es que a los auténticos campesinos les otorga una tercera parte de los baldíos, mientras los militares y capitalistas nacionales y extranjeros se ven favorecidos con dos terceras partes restantes." (3)

Notése que las necesidades políticas seguían imponiéndose a las consideraciones del orden técnico, pues de otra forma no se explica que ésta ley distinga y beneficie en último término a los agricultores natos de la región, dando la oportunidad y preferencia a otros que no son agricultores ni naturales del campo.

Otra disposición de materia colonizadora, es la del 18 de agosto de 1824, misma que dentro de su contenido otorga plenas garantías a los extranjeros, aunque con ciertas limitaciones, pues establecía:

"...con preferencia en la distribución de tierras, a los ciudadanos mexicanos y no se haga distinción alguna entre ellos, sino únicamente aquella a que den derecho los méritos particulares y servicios a la patria, o en igualdad de circunstancias, la

vecindad en el lugar a que pertenecen los terrenos que se repartan." (4)

Así mismo declara que son objeto de esta ley, aquellos terrenos de la Nación que sin ser propiedad particular, ni pertenecer a corporación alguna o pueblo, puedan ser colonizadas, además preservaba los derechos de los militares; prohibía el acaparamiento de baldíos, señalando que no se permite que se reuna en una sola mano como propiedad más de una legua permitida. Exigía el requisito de la vecindad para que los colonos puedan conservar sus tierras; prohibía que las tierras pasarán a manos muertas y la colonización de los territorios que se hallen cerca de los límites territoriales o bien cerca de los litorales, excepto con la aprobación del Ejecutivo; facultaba al gobierno a adoptar las medidas convenientes con relación a los extranjeros a efecto de preservar el Poder Federal; grandes preocupaciones lleva consigo la promulgación de ésta ley, siendo una, la de una política maléfica por parte de los colonos extranjeros; así mismo limitar la propiedad de los colonos y de tal manera impedir que manos muertas deventaran tierras que no les correspondía.

Tengáse en cuenta que esta Ley de Colonización, supera en sus conceptos a anteriores decretos emitidos; y que trato de erradicar y acabar con el ausentismo, el latifundismo y la amortización que constitufan parte notoria en el problema agrario; pero en detrimento del pequeño propietario.

La Constitución de 1824, emitida el 4 de octubre, median

-te la cual se adopto el sistema de gobierno, republicano, representativo, popular y federal, agrava el problema agrario, -pues en contradicción a la anterior Ley de Colonización fomenta la concentración de tierras en manos muertas, pues reconoce y reitera la convivencia con el Clero, reconociendolo como poder junto al político, no vislumbrando las consecuencias -- que éste hecho implicara para la Nación, pues establece que:

"...la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apóstolica romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de - cualquier otra." (5)

Sin embargo, el gobierno de esta época, denota constantemente el compromiso siempre latente de respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas, pues reglamentaba dentro de la Constitución de 1824, que el Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular; ni - corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin la aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de personas elegidos por ella y el gobierno. De esta manera tampoco se beneficiaba a los campesinos, y naturales de la tierra, por el contrario se les dejaba siempre en último término.

Por el contrario la ley de 6 de abril de 1830, es más --

digna de considerarse, toda vez que es notoria la preocupa -
ción por la conservación de la integridad territorial del Es-
tado y las diversas medidas de defensa que decreta. Promueve
el fomento de la colonización con mexicanos, ya en forma for-
zoza reuniendo a los presidiarios, o con los voluntarios, ase-
gurando a los colonos mexicanos tierras útiles de labor, manu-
tención por un año y gastos de traslado; permitiendo el faci-
litamiento de viáticos, se garantizó el sostenimiento fami-
liar por un año mientras se levantaba la primera cosecha, es-
tableciendo un principio de refacción agrícola, constituyendo
un sistema de colonización híbrida; aunque a pesar de sus in-
novaciones y ventajas sobre otras leyes anteriores tampoco al-
canzó a beneficiar totalmente a los campesinos necesitados, -
sino que beneficio mayormente a los presidiarios, esto como -
consecuencia de la ideología colonial arraigada en esta época.

Esta política colonial arraigada, se proyecta también el
27 de noviembre de 1846, en que se crea la Dirección de Colo-
nización dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores
e Interiores, expidiéndose el 4 de diciembre del mismo año, -
el Reglamento para esta Dirección cuyos lineamientos princi-
pales fueron:

"Postula la necesidad de inventariar, medir
y planificar los terrenos baldíos coloniza-
bles del país, dividiéndose en lotes regula-
res de una milla cuadrada." (6)

"...que se ponga particular empeño en que -

se levanten los planos de la República que pueden ser colonizados, que sin demoras se midan los baldíos entendiéndose por tales -- los terrenos que no estén en la propiedad de los particulares, sociedades ó corporaciones, que éstos se vendan en remate público al mejor postor,..." (7)

Para ello la Federación se reservaba las minas descubiertas y la sexta parte de los terrenos deslindados, quedando éstos últimos a disposición del Ministerio de Guerra. Realizándose la venta de los baldíos en remate público al mejor postor. La Dirección de Colonización tenía la facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias, condicionándose a efecto de que no existiera la esclavitud ni fuera permitida; además se consideraba a los extranjeros como ciudadanos mexicanos de la República.

Como podemos observar tampoco en esta ley, se pretendió beneficiar a las masas campesinas, y es tan claro como que en ningún momento los predios estarían a su alcance por no considerarse "mejor postor"; además de que el extranjero se le permitió el acceso con derechos de ciudadano y probablemente en un momento dado con mayores privilegios.

Reiterando la colonización nos encontramos ante la Ley General del 16 de febrero de 1854, donde apreciamos por primera vez que la figura de Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, aparece con jurisdicción en materia de

baldíos y colonización; haciendo resaltar que esta ley exige para que el colono adquiriera la propiedad del lote otorgado, pagar su precio, residir en él y cultivarlo durante cinco años.

"...se seguía soñando con la colonización extranjera, pues en su artículo lo., expresó que con el objeto de hacer efectiva la colonización europea en el territorio de la República de modo conveniente el Ministerio de Fomento, Colonización, de Industria y Comercio, nombrará en Europa uno o más agentes. Este decreto distinguía a los colonos agricultores dándoles más facilidades, pues el artículo 6o., especificó en cuanto a los emigrados que quisieran dedicarse a la agricultura y que carecieran de los recursos bastante para adquirir los terrenos necesarios, el Gobierno cederá en propiedad a cada emigrado, con las condiciones que se expresan en el artículo 10, un cuadro de terreno que tenga mil varas por cada frente. El artículo 10 obligaba a pagar en cinco años el valor de los terrenos y a residir cinco años en los mismos."(8)

Esta ley, además deroga todas las leyes, decretos, y reglamentos expedidos con anterioridad. Así podemos deducir que las masas indígenas estaban totalmente desvinculadas de las -

leyes; así como también la población necesitada del país en -- esa época, pues debido a su ignorancia y desapego o desconocimiento de las mismas nunca solicitó acogerse a los beneficios de las leyes de colonización, además de que nunca nadie se -- preocupó por dirigir y encauzar a ésta gente, para acogerse -- a las mismas leyes. Por otro lado su ideología era tan pobre y tan arraigada al coloniaje, que no les permitía vislumbrar los beneficios que en un momento dado podían tener; todo ello lleva a que durante esta etapa se arraigue aún más el problema agrario ya de por sí existente.

- 1) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta edición. Editorial Pax- México. Pág., 108.
- 2) Moreno, Daniel. Ob cit. Pág., 111.
- 3) Lemus García, Raúl. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág., 129.
- 4) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México. Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág., 201 y 202.
- 5) Chávez Padrón, Martha. Ob Cit. Pág., 203.
- 6) Lemus García, Raúl. Ob Cit. Pág., 131.
- 7) Chávez Padrón, Martha. Ob Cit. Pág., 208.
- 8) Idem. Pág. 210.

c) Ideología agraria de la Reforma.

La Reforma constituye uno de los grandes acontecimientos históricos de México, tanto porque ha transformado sus estructuras sociales, económicas, jurídicas, políticas, culturales y morales, y de tal manera contribuyendo de manera directa y decisiva a integrar la fisonomía del Estado mexicano; orientándose básicamente a quebrantar el poder eclesiástico que destacaba sobre el gobierno civil de la Colonia.

Este período vino a transformar de raíz el orden económico y social de México, haciendo que entraran en circulación las enormes riquezas del Clero, dividiendo las propiedades comunales, aboliendo las clases privilegiadas y proclamando la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Las leyes esta época decretan la separación de la Iglesia y del Estado, suprimen los fueros eclesiásticos así como las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras; ordenan en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas", y posteriormente, la nacionalización de los bienes del Clero, suprimiendo los conventos, reconocen la libertad de creencias; regulan también entre otras cuestiones el matrimonio como un contrato civil, entre otras disposiciones. La Constitución Política de 1857, tuvo gran influencia decisiva en las condiciones agrarias del Estado mexicano.

Dentro de este punto que estudiaremos, se tratará principalmente de tratar los aspectos de la desamortización de los bienes de manos muertas, la nacionalización de los bienes del

Clero, y así mismo se estudiará brevemente el contenido de la Constitución Política del 5 de febrero de 1857.

Ley de desamortización del 25 de junio de 1856.

Como ya hemos venido mencionando, el Clero se había convertido en un cuerpo amortizador de la propiedad y, como consecuencia en el principal concentrador de la misma. La Ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, tenía primordialmente importancia porque directamente combate el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica, manejando objetivos y proyecciones de amplios alcances para la época.

Martha Chávez Padrón, opina que ésta ley se expide tomando en consideración que:

"...uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública." (1)

Dentro de su contenido reglamentaba, que todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administren las corporaciones civiles se adjudicarán en propiedad a los arrendatarios o enfiteutas, se agrega además preferencia de entre varios arrendatarios por la antigüedad; y tratándose de inmue-

-bles no arrendados se adjudicarán en subasta pública.

"Privó el artículo 25 de la Ley a las corporaciones civiles o eclesiásticas de su capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con excepción de los destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución." (2)

"Con el nombre de corporaciones se comprenden a todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, hermandades, parroquias, congregaciones, colegios, ayuntamientos y aquéllos establecimientos de duración perpetua o indefinida." (3)

Durante la presidencia de Don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, se expide la Ley de desamortización y es ratificada el mismo año, por el decreto del Congreso de 28 de junio, aunado a una circular que se expide a los gobernadores para que secundaran éstas providencias poniendo para ello en acción todos los recursos de su autoridad.

"Dicha ley, se dictó como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la

propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; y segundo como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado conforme a los principios de la ciencia, movilizando la propiedad de la raíz," (4)

Resumiendo los preceptos y tendencias fundamentales de esta ley desamortizadora, se observa la prohibición de que las corporaciones religiosas y civiles poseyeran bienes raíces, con excepción de las del Clero que fueran indispensables para el desempeño de sus funciones. Las propiedades del Clero debían adjudicarse a los arrendatarios calculando el valor por la renta al seis por ciento anual. En el caso de que los arrendatarios se negaran a adquirir tales inmuebles, estos quedarían sujetos a denuncia, recibiendo el denunciante la octava parte del valor. Así mismo el Clero podía emplear el producto de la venta de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas industriales o agrícolas.

Cierto es que los motivos principales de la expedición de esta ley, fueron las de favorecer a las clases desválidas sin embargo los efectos de ella fueron contrarios. Se advierte precisamente que la ley no despojo al Clero de su cuantiosa riqueza, sino que la puso en movimiento para fomentar la economía nacional y que aunque éste se encontraba inconforme

y amenaza con la excomunión a quienes se atrevieran a adquirir sus bienes raíces por cualquiera de los procedimientos señalados, no triunfo esta ideología detentadora.

Por otra parte, los resultados de la Ley de desamortización no coincidieron con los propósitos del legislador; pues los arrendatarios en su mayor parte de escasa cultura y además de escasos recursos, no se adjudicaron las fincas del Clero, y no faltaron denunciantes, propietarios de extensos terrenos que agrandaron sus ya de por sí vastos dominios con los bienes de manos muertas.

"...los años han pasado uno tras otro, no dejando en pos de sí otra huella que la de las maldades o desaciertos que producen comúnmente los frecuentes trastornos de una sociedad, cuando no tiene por objeto sino la satisfacción de mezquinos intereses y bastardas pasiones." (5)

En efecto, no fue la clase popular la beneficiada con esta ley, sino que por cuestiones económicas y perjuicios religiosos, toda vez que la Iglesia condenó con la excomunión a los adjudicatarios de sus bienes; fueron contados los capitalistas, en su mayoría extranjeros, los que con el tiempo se adjudicaron cuantiosos bienes de el Clero, fortaleciendo de tal manera el latifundismo laico.

Si bien es cierto que se suprimió la amortización y le -

quitó personalidad jurídica a la Iglesia para continuar como terrateniente, también se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, fortaleciendo así al gran hacendado mexicano, que se convertía en latifundista. Aunado el -- problema de la defectuosa titulación de los bienes, ya que la Iglesia notoriamente en contradicción con lo estipulado en dicha ley, se negaron a firmar las escrituras de adjudicación -- correspondientes lo que hacía aún mas problemático el sistema.

La Constitución Política de 5 de febrero de 1857.

El artículo 27 de la Constitución Política expedida el -- 5 de febrero de 1857, consagra los principios de propiedad, y reitera los principios de desamortización en contra de las -- corporaciones civiles y eclesiásticas, loables en relación -- con las últimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras.

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por -- causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad -- que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. -- Ninguna corporación civil o eclesiástica, -- cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí

bienes raíces, con la única excepción de -
los edificios destinados inmediata y direc-
tamente al servicio u objeto de la Institu-
ción." (6)

El Clero inconforme por esta situación, nuevamente amena-
zó con la excomunión a quienes cumplieran los preceptos de es-
ta Constitución Política; y así mismo negó la existencia de -
la misma así como de la Ley del 25 de junio de 1856.

Sin embargo, conociéndose de fondo el problema agrario -
existente respecto de la distribución de la tierra, la situa-
ción de miseria de los campesinos y la conducta orgullosa y -
el inmenso poder de los grandes terratenientes; se cometieron
despojos en grandes cantidades.

"Ponciano Arriaga decía que el aspecto ma-
terial de la sociedad mexicana no había -
adelantado puesto que la tierra continuaba
en pocas manos, los capitales acumulados y
la circulación estancada." (7)

Ponciano Arriaga, pensador de la época se encontraba de-
fendiendo el derecho de propiedad y al respecto su ideología
la mantenía en que mientras unos cuantos propietarios estuvie-
ran en posesión de inmensos territorios, aplastando a la mayo-
ría que vivía casi en la miseria, y que de continuar con ésta
situación lo más lógico y franco era negar los derechos polí-
ticos a los indígenas, declarándolos cosas y no personas, de

cierta manera formar un gobierno oligárquico basado en la riqueza nacional.

"En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual esta ociosa, desierta y - abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de - la materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo a dónde ni cómo emigrar con esperanza de otra fortuna - honesta, o se hacen perezosos y holgazanes cuando no se lanzan al camino del robo y - la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo monopolista que, o los condena a - la miseria, o les impone condiciones exorbitantes." (8)

Arriaga, relacionaba el derecho de propiedad por medio - del trabajo, y así mismo exponía que la existencia de grandes posesiones territoriales en manos de pocos sujetos debía limitarse a determinada extensión; que además no deberían permanecer ociosas, so pena de declararlos baldíos. Reafirmaba que - el territorio no debía quedar en manos muertas; protegiendo a los desposeídos, los cuales debían detentar las tierras que - originariamente les pertenecían.

Isidoro Olvera, secundó el pensamiento de Arriaga en ma-

-teria de propiedad, y consideraba que las leyes que hasta - ese momento se habían dictado, tenían como base el dolo, la mala fe, y las ambiciones personales, declarando la inexistencia de propiedad cuando se tratara de más de lo necesario que pudiera cultivar personalmente una familia.

Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859.

La Nacionalización de los bienes eclesiásticos y su importancia, radican en que todos los bienes administrados por el Clero debían pasar al dominio de la Nación. Estableciéndose de esta manera la separación de la Iglesia y el Estado, la supresión de las comunidades religiosas y toda clase de cofrades y congregaciones, entre otras cuestiones relativas a la Iglesia.

A la violacion de éste precepto legislativo, existían - sanciones que iban desde una expulsión del país, hasta la consignación de quienes adquirieran en forma ilegal bienes nacionalizados, ante las autoridades judiciales.

"En síntesis, mediante esta ley los bienes del Clero pasaron al dominio de la Nación, exceptuándose los destinados al culto, se suprimieron las ordenes monásticas, se destruyó el derecho del Clero a ser propietario y se declaró la separación entre la Iglesia y el Estado." (9)

De este modo vino a subrogarse en los derechos del Clero y éste desapareció como elemento de la trimembre y clásica división territorial, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario, quienes se encontraban en congtante pugna que fue recrudesciéndose con el tiempo.

La política nacionalizadora de bienes eclesiásticos re--percutió desfavorablemente en los intereses de los particula--res de la Iglesia, quién de manera negativa se vio limitada a poseer tan sólo lo indispensable para sus cultos y con ello -perdió fuerza y poder.

En concreto, en lo económico México emergió de la lucha de la Reforma con la imagen de un país republicano, federal, -liberal y democrático, consagrándose en lo económico en el derecho absoluto de propiedad, de trabajo, de usura, de empresa el interés individual como el motor exclusivo de la economía y el anhelo de la producción limitada, configuraron alguno de los elementos del capitalismo moderno que se fue madurando cada vez más con el porfiriato.

- 1) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México. Séptima edición actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 220.
- 2) de Ibarrola, Antonio. Derecho agrario. "El campo, base de la Patria." Primera edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. - 111.
- 3) Lemus García, Raúl. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 148.
- 4) Chávez Padrón, Martha. Ob Cit. Pág. 221.
- 5) Lemus García, Raúl. Ob Cit. Pág. 150.
- 6) Idem. Pág. 152.
- 7) Silva Herzog, Jesus. Breve historia de la Revolución Mexicana. "La etapa Constitucionalista y la lucha de fracciones." Séptima reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 14.
- 8) Lemus García, Raúl. Ob Cit. Pág. 153.
- 9) Chávez Padrón, Martha. Ob Cit. Pág. 227.

d) Las Compañías Deslindadoras.

Los antecedentes inmediatos para la creación de las Compañías Deslindadoras, los tenemos en la Ley de Colonización - de 31 de mayo de 1875, y la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, de las que haremos a continuación referencia en un breve estudio, de tal manera que se comprenda lo que -- significaron estas compañías y los efectos que tuvieron duran te sus actividades en el agro mexicano.

Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875. Por medio de ésta ley, se facultaba al Ejecutivo a procurar la inmigración de extranjeros al país, bajo ciertas condiciones, así mismo - autoriza los contratos del Gobierno con empresas de colonización a las que se conceden subvenciones y otras franquicias - en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre - los colonos con obligación de pagarlos en largos plazos.

Encontramos aquí, el inicio de las Compañías deslindadoras, cuya creación influyó decisivamente en el agravamiento - del problema agrario durante fines del siglo pasado, podemos vislumbrar esto en lo estipulado por la ley que les da nacimiento.

"...las empresas nombraron y pusieron en - acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos que debían tener de medición, deslinde

avalúo y descripción..." (1)

"...y cuando habilitaron un terreno baldío obtuvieron en pago la tercera parte de dicho terreno o su valor..." (2)

Por cuanto a los colonos, esta ley expresaba que les fue otorgado un suplemento de gastos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecidos, así como útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitaciones y grandes facilidades para adquisición en venta de una extensión de terreno determinada, para su cultivo y casa habitación.

Las compañías deslindadoras se dedicaron a habilitar baldíos para obtener terrenos colonizables, apoyándose en la Ley de Baldíos de 1863, removiendo límites y revisando títulos de propiedad como quisieron y de acuerdo a su criterio, si éstos títulos no resultaban satisfactorios, se apoderaban de las tierras declaradas baldías, de tal manera que recobraban la tercera parte en pago y vendían esta, a personas con mucha solvencia económica, sin importar si con ello se acrecentaba el latifundismo existente en el territorio nacional.

"Los gobernantes insistían en pensar, en aquellos años, que nada sería mejor para el progreso de la agricultura que traer colonos extranjeros para trabajar la tierra, con nuevos y más aventajados métodos de cul

-tivo." (3)

Las Compañías deslindadoras en su inicio tuvieron gran desarrollo y promoción, debido a la libertad con que se les dejó actuar y al respecto opinaba Pastor Rouaix del problema agrario que se agravaba aún más:

"..que sólo fueron respetados y reconocidos como terrenos propios de los habitantes, aquéllos que pudieron exhibir un título primordial perfecto, o los que por la situación o calidad de los terrenos, no despertaron la codicia de los capitalistas influyentes." (4)

Estudiosos de la materia agraria, han opinado que éstas compañías desde sus inicios fueron arbitrarias y abusadoras de su papel, y que contribuyeron en mucho el agravamiento del problema agrario, actuando de manera injusta el gobierno existente, pues permitió que una vez más el campesino fuera despojado de su tierra, mediante engaños y trucos fabricados por los monopolizadores de la tierra, y en vez de que ésta ley beneficiará al desprotegido y resolviera el problema agrario existente, pretendiendo resolverlo con la colonización, lo enfatizó aún mas, acentuando el acaparamiento de la tierra en unas cuantas manos, y sobre todo dando origen a empresas que actuaron libremente y supuestamente conforme a la ley.

"...siempre que una compañía deslindadora -

ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido ahí rapidamente." (5)

Los efectos de ésta ley de 1875, y lo más reelevante de la misma, recae en la cuestión agraria, y es de mencionarse - la autorización que otorga el Ejecutivo para operar la política colonizadora a través de empresas particulares, a las que se conferían grandes privilegios dando origen a las compañías deslindadoras, las cuales se dedicaron al despojo y porque no decirlo así, a la rapiña para con los pobladores de las tierras que obtenían de una manera u otra, para ello tengamos en cuenta que esto fue sólo el principio de lo que la Ley del 15 de diciembre de 1833, que fue la que acabó por desahuciar el territorio nacional y su pueblo.

Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883. El contenido de ésta ley, difirió muy poco del contenido de la anteriormente mencionada, ya que fue expedida para deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de los colonos; autoriza también la formación de compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

"El capítulo primero de la Ley establece - que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, ava

-lúo y fraccionamiento en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas, las cuales serán cedidas a título oneroso y gratuito, en éste último caso, en extensión no mayor de cien hectáreas, a inmigrantes o habitantes de la República." (6)

"En el capítulo segundo se determina que para ser considerado como colono y gozar de todas las prerrogativas legales, se requiere para el inmigrante extranjero, obtener un certificado del agente consular o de la empresa autorizada por el Gobierno para traer colonos a la República, si se trata de residente en el país deberá obtener la autorización correspondiente de la Secretaría de Fomento, o sus agentes autorizados." (7)

"...al capítulo tercero, el Ejecutivo Federal podía autorizar a compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos. La autorización la obtenían las compañías deslindadoras señalando los terrenos baldíos por habilitar y el número de colonos que se proponían establecer en tiempo determinado, en la inteligencia de que quedaban sin at-

-fecto cuando no se iniciaban los trabajos por parte de la compañía en el improrrogable plazo de tres meses." (8)

Podemos ver que las compañías deslindadoras recibían en hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización o, en su defecto, la tercera parte de su valor bajo ciertas restricciones, así mismo los terrenos baldíos deberían enajenarse a los colonos que lo solicitaren a bajo precio y pagaderos a largos plazos, con sus limitaciones en hectáreas de 2500. Podemos así mismo mencionar que éstas compañías contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, ya que con el pretexto de deslindar terrenos baldíos se llevaron a cabo innumerables despojos, y que no afectaron grandemente a los hacendados, pues estos disponían de medios persusivos para las compañías, con los que en muchas ocasiones y en su gran mayoría resultaba perjudicial para los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes.

Hemos dicho que para que alguien pudiera salvaguardar su propiedad de los deslindes que se empezaron a fomentar, debía presentar un título de propiedad, pero la mayor parte de los campesinos tenían deficiencias en su titulación y carecían de el mismo título, y un pleito legal podría resultarle más contraproducente que dejarlos que lo despojaran de sus tierras.

"La cláusula limitativa de 2500 hectáreas nunca fue realmente aplicada. Para burlar la ley, bastaba con multiplicar las compa-

-ñías deslindadoras en las cuales se encontraba siempre la misma treintena de grandes accionistas. Numerosísimas superficies declaradas "baldías" y que en realidad pertenecían a comunidades indígenas, fueron incorporadas a las zonas deslindadas." (9)

"...sólo las grandes haciendas lograron hacer respetar sus derechos por las compañías deslindadoras, aún en el caso de que los títulos de propiedad eran incompletos y hasta inexistentes." (10)

El gobierno de Porfirio Díaz, no garantizó para nada la restitución de las tierras al campesino, sino que por el contrario, siguió desasertando la aplicación de la legislación en favor del pueblo y en el año de 1894, el 26 de marzo expide la Ley de Baldíos, por medio de la cual se autoriza la ocupación de terrenos baldíos, demasías y excedentes en cualquier parte del territorio nacional, aboliendo la obligación de tenerlos poblados, acotados y cultivados, y con ello se produce un inmoderado interés por el capital extranjero, para atraerlo al territorio nacional, utilizando la política colonizadora.

Volviendo al punto de las Compañías deslindadoras, y es tal su importancia, porque se originaron con tal fuerza en el incontenible afán de los gobernantes para poblar el inmenso territorio nacional, resultando negativos estos conceptos; --

las que fueron un instrumento para que se agravara el problema agrario, resultando un régimen latifundista mexicano aún mayor del que se encontraba hasta antes de su nacimiento de estas compañías que con el pretexto de acotar, valuar, poblar terrenos baldíos recorrieron todo el territorio mexicano sin respetar ni reconocer los derechos de propietarios y poseedores de tierras, siendo su punto clave de victimados las comunidades indígenas las que por su ignorancia y negligencia de sus gobiernos no tenían la titulación correspondiente en regla y la cual les era exigida como pretexto para que se diera el más cruel despojo hacia su propietario. Al respecto el Ingeniero Pastor Rouaix, describe las actividades de las Compañías deslindadoras al manifestar:

"Los habitantes de las Quebradas, escribe, vivieron tranquilos hasta la aparición de las compañías deslindadoras y el furor por la adquisición de los baldíos. Es indudable que jamás habían sospechado que aquellos cerros agrestes por donde diariamente transitaban y que generosamente les ofrecían su leña, madera y pastos, aprovechados por ellos desde tiempo inmemorial, no eran suyos, porque el viejo título castellano, que amparaba sus derechos de propiedad, no los comprendía dentro de sus linderos que fijaba. Por otra parte, es seguro que jamás pensaron que ricos prohombres les disputarían alguna vez la posesión de

aquéllas escaparadas serranías de las que_ ningún provecho podrían obtener, sino era el alza del precio de los terrenos esperando venderlos, porque confiaban en la protección de los gobiernos mexicanos, recordando algunos hechos paternales del gobierno del Rey." (11)

"Desgraciadamente hubo un día que su seguridad vino al suelo. Las Compañías Deslindadoras se presentaron repentinamente, removiendo mahoneras, revisando títulos y apoderándose a nombre suyo o del gobierno - de todos aquéllos terrenos que no estaban amparados por documentos bastantes, según el criterio de las mismas Compañías Deslindadoras. Detrás de ellas llegaron los solicitantes de los baldíos, los compradores - de terrenos nacionales, los denunciantes - de demasías, quienes después de los trámites legales ante las lejanas e ignoradas - oficinas de México, tomaron posesión apoyada, si era necesario, por las fuerzas del gobierno, de todas las tierras que se habían considerado libres, incluyendo en --- ellas hasta las rancherías cultivadas y poseídas por familias con arraigo inmemorial ..."(12)

"Sólo fueron respetados y reconocidos como terrenos propios de los habitantes aquellos que pudieron exhibir un título primodial perfecto, o los que por la situación o calidad de los terrenos, no despertaron la codicia de los capitalistas influyentes." (13)

- 1) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México. Séptima edición actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 230.
- 2) Idem. Pág. 230.
- 3) Silva Herzog, Jesus. El agrarismo mexicano y la Reforma agraria. Exposición y crítica. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 112.
- 4) Chávez Padrón, Martha. Ob Cit. Pág. 231.
- 5) Idem. Pág. 232.
- 6) Lemus García, Raúl. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 176.
- 7) Idem. Pág. 176.
- 8) Idem. Pág. 177.
- 9) Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma agraria en México Segunda edición. Ediciones ERA. Colección Problemas de México. Pág. 34.
- 10) Idem. Pág. 34.
- 11) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. - Novena edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 125.
- 12) Idem. Pág. 125.
- 13) Idem. Pág. 126.

e) Política del régimen porfirista en relación a las vías férreas.

La época que va desde 1877 a 1911, se le denomina el Porfiriato, y se debe fundamentalmente a que la figura de Porfirio Díaz la domina. Así pues fue como el 5 de mayo de 1877, - Porfirio Díaz se convierte en presidente constitucional, y — que aunque no fue muy apoyado para su elección y gobierno, tuvo bases muy débiles para adoptar una política benéfica para el país.

La política agraria del porfirismo está presidida por la colonización, que una vez más trae funestos resultados para los intereses nacionales y para el campesinado, pues bajo la vigencia de diversas leyes sobre baldíos y colonización que se dictaron con el aparente propósito de conseguir una mejor distribución de la población rural y un mayor aprovechamiento agrícola del país, el acaparamiento de tierras alcanzó los — más altos índices de concentración de nuestra historia, dando origen a un neolatifundismo en buena parte usufructado por elementos extranjeros, Gonzalez Roa opinaba al respecto:

"Al llegar la fiebre de especulación de la tierra, en tiempos del general Díaz, entonces si se desorganizaron violentamente los ejidos y la propiedad comunal. La segunda quedó destruida por las compañías deslindadoras y por la adjudicación de terrenos — baldíos. Los ejidos que conforme a las Le-

-yes Españolas no pertenecían a las poblaciones en calidad de bienes propios, sino a los habitantes de ellas como propiedades de uso común, fueron reducidos a propiedad particular, proporcionando así facilidad de adquirirlos a precios viles al hacendado vecino," (1)

También Wistano Luis Oroasco, agrarista de ese tiempo opinaba al respecto;

"La colonización y el fraccionamiento de nuestras tierras públicas han sido más que un pretexto brillante, pero ningún bien -- han reportado a la colonización y distribución de la tierra. Entre tanto han llevado muchos males al hogar humilde y pobre; y han remachado las cadenas del feudalismo rural, que como una maldición divina pesa sobre la multitud desheredada de los campesos." (2)

Al restaurarse la República en 1867, el país estaba en completa bancarrota económica, y las riquezas que existían en manos del Clero y de la aristocracia no participaban en el fomento de la economía nacional.

El general Díaz, comprendió que el capital era indispensable para impulsar el resurgimiento de México, procuró atra-

-par el capital extranjero, atrayendolo mediante la inversión en nuestro país del mismo, llenándolo de concesiones y privilegios.

A partir de 1880, empezó la penetración sistemática del capital extranjero en México. A los norteamericanos se les otorgaron concesiones para construir los ferrocarriles del país; a los españoles la autorización para el restablecimiento de la industria de hilados y tejidos; a los franceses el permiso para explotar riquezas naturales y así mismo fundar instituciones de crédito, y a los ingleses la mayoría de las concesiones mineras y la administración del Istmo de Tehuantepec. Es pues así como las compañías internacionales pronto adquirieron el predominio en todos los aspectos de la economía quedando sólo un 25 por ciento de la riqueza del país en manos de mexicanos.

Y como ya se ha venido mencionando las Leyes de Reforma, se desvirtuaron porque las propiedades desamortizadas del Clero y los de pueblos indígenas, se transformaron en grandes haciendas de latifundistas que despojaron de sus tierras a los indios, dejando a estos convertidos en peones al servicio de usurpadores.

A partir de 1871, con la construcción del ferrocarril mexicano de Veracruz a México, se desbordó el afán de adquirir concesiones para la construcción de nuevas líneas.

"La economía del país estaba prácticamente

estancada. Los ferrocarriles contribuyeron a acelerar la expansión económica. Con la inauguración del ferrocarril México-Vera-cruz en 1873, se concibieron grandes esperanzas de renovación nacional." (3)

En 1880, el gobierno porfirista otorgó dos concesiones - a compañías americanas: una para la construcción del Ferrocarril Central de México a Ciudad Juárez, y otra para construir el Nacional de México a Laredo, conectándose ambas líneas con las americanas.

Puede decirse que la construcción de estas vías férreas no obedeció tanto a la necesidad de comunicación interior del país, sino a facilitar la exportación de materias primas a la nación vecina y a facilitar la importación de maquinaria y -- otros artículos de factura americana.

La política ferrocarrilera tan liberal que observó el -- presidente Porfirio Díaz, otorgando subsidios a las compañías constructoras, hizo que la deuda exterior de México se elevara a 400 millones de pesos al finalizar el siglo XIX, pero -- también hay que reconocer que la economía nacional recibió -- un formidable impulso en cuanto a comunicaciones y transportes.

Al respecto de la política ferrocarrilera de Díaz, que - unificaba y acortaba distancias entre el país vecino y el pue- blo mexicano encontramos una opinión que dice:

"...entre un pueblo débil y un pueblo fuerte, el desierto." (4)

La política ferrocarrilera porfiriana constituyó la dina-
mo más poderosa del "progreso" que México padeció, a lo largo
de 35 años. Las concesiones en materia de vías férreas, se o-
torgan con generosidad extrema durante el porfiriato, y no --
tan solo en función de ferrocarriles, sino también en función
de industria y comercio. Así pues, para impulsar la construc-
ción de los ferrocarriles, desde los días de la República reg-
taurada se adoptó la política de otorgar concesiones a las em-
presas privadas, la mayoría de ellas extranjeras, las cuales
construían y ponían en explotación las líneas.

Los ferrocarriles en México fueron construidos con el --
fin de poder saquear las riquezas del país; y con el apoyo de
la dictadura porfirista fundamentalmente el norteamericano --
fue el promotor y el principal beneficiario de ellos, al res-
pecto se dice:

"Los fundidores norteamericanos, notaron --
que con la terminación de los ferrocarril--
les de Tampico a San Luis Potosí y Monte--
rrey, podían llevar carbón inglés o ameri-
cano a esas ciudades, a precios razonables
y establecer en ellas sus fundiciones con
mayores ventajas de las que disfrutaban, --
porque el ahorro de fletes permitiría benefi-
ciar los de más baja ley que los usuales

exportados a los Estados Unidos, antes de la vigencia de la tarifa Dingley. En tal concepto y por conducto del Licenciado Luis Méndez, pidieron en 1890 a la Secretaría de Fomento, tres años antes de que el señor Limantour fuese ministro de Hacienda las concesiones respectivas para establecer en las ciudades de Monterrey y San Luis Potosí, a los grandes establecimientos metalúrgicos que levantaron la minería de la plata, no obstante la fuerte depreciación creciente de ese metal. " (5)

Conviene hacer notar que casi la totalidad de los ferrocarriles construídos se debieron a la administración de Díaz, pues para 1876, solamente existían en la República 617 kilómetros y para 1910, rebasaban con ancho margen 20,000. Pero también es bien sabido que no fue ventajoso para México su construcción, ya que Sebastian Lerdo de Tejada estuvo mucho tiempo renuente a la construcción ferrocarrilera con capital norteamericano, pues no deseaba que se uniesen los países vecinos, rechazando contratos ferrocarrileros con líneas norteamericanas. Lerdo no desconocía las ventajas para nuestro desarrollo, que representaban los ferrocarriles; sino que estaba conciente del peligro que para nuestro país significaba el capitalismo norteamericano.

Se crítica justamente contra la política ferrocarrilera, por cuanto hace a las cuantiosas subvenciones otorgadas a las

compañías que trajeron funestas consecuencias en el terreno - económico y político; ya que Díaz se entregó al imperialismo inconcientemente, dándole todo sin pedir nada. Las características imperantes en los contratos, consistían en : concesión por 99 años, estipulándose las cláusulas relativas a la inversión del camino a la nación, libre de todo gravamen, al fin - del mínimo estipulado; para el porfiriato "libre de todo gravamen" quería decir: "el gobierno deberá comprar todas las egtaciones, almacenes, talleres, material, útiles, muebles y en seres que tuviere la compañía para el uso y explotación del - camino, con la obligación de pagar el estado su precio, y de acuerdo a la conveniencia del gobierno arrendará o enajenará el ferrocarril, gozando del derecho de preferencia por el tanto esta compañía.

"Los terrenos de propiedad nacional que ocupare la línea en la extensión fijada, y los terrenos necesarios para estaciones, - almacenes y otros edificios, depósitos de agua y demás accesorios indispensables del camino y sus dependencias, si fueren propiedad de la nación, se entregarán a la - Compañía sin retribución alguna. De la misma manera podrá la Compañía tomar de los - terrenos de propiedad nacional los materiales de toda especie que sean necesarios para la construcción, explotación y repara-ción del camino y de sus dependencias, - mientras éstos terrenos no pasen a poder -

de los particulares." (6)

En el mes de septiembre de 1880, se realizan los contratos de los ferrocarriles más importantes y extensos de la República Mexicana. El del Central Mexicano se firmó el día 8 - para comunicar las ciudades de México y León, a través de Querétaro, Celaya, Salamanca, Irapuato, Guanajuato y Silao. La subvención otorgada a ésta extensa línea ascendió a nueve mil quinientos pesos por kilómetro. El día 13 del mismo mes y año el señor James Sullivan como agente y representante de la Compañía Constructora Nacional Mexicana, obtuvo la concesión de dos vías, la primera de México al Océano Pacífico en el puerto de Manzanillo, entre esta y Navidad, tocando Toluca, Maravatio, Acámbaro, Morelia, Zamora, la Piedad, y de allí al Pacífico por la línea que fuera más conveniente a los intereses de la compañía y de la Nación; la segunda de México a la frontera del Norte, partiendo la línea de un punto de la del Pacífico, entre Maravatio y Morelia, tocando las ciudades de San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey, llegando a la frontera del Norte a Laredo, ó entre éste punto y el Paso del Águila. El 14 del mismo mes y año, se firmó el contrato para la construcción del Ferrocarril de Guaymas a la frontera del Norte (Nogales), conectandola con la ciudad de Hermosillo. La empresa se denominó Compañía Limitada del Ferrocarril de Sonora y sus representantes fueron Sebastián Camacho y David Fergusson.

La excepción a la construcción de ferrocarriles, por parte de las empresas extranjeras o privadas, fue el ferrocarril de Tehuantepec, el cual fue construído por el gobierno por mo

-tivos de seguridad nacional, aunque claro esta, luego lo a -
rrendo a una compañía inglesa. Merece tratamiento por separa -
do por sus repercusiones políticas y económicas el "canal de
los pobres", como puede llamarse a este ferrocarril que costó
a la Nación lo que tal vez sin fugas, hubiera bastado para co
locar vías de plata. Desde luego fue uno de los negocios usua
les de Díaz. Los primeros antecedentes de esta construcción -
datan del contrato de fecha 2 de junio de 1879, otorgado a -
Eduardo Learned para un ferrocarril y su correspondiente telé
grafo, mediante la subvención fijada; y el 28 de mayo de 1881
el secretario de Fomento Porfirio Díaz, reforma con el norteg
americano James B. Eads el contrato anterior, para la construc
ción de un ferrocarril para transporte de buques a través del
istmo de Tehuantepec.

La concesión era por 99 años, y los terrenos baldíos com
prendidos en dicha zona serán cedidos por el gobierno sin re -
muneración alguna, además de facilitarles más subvenciones -
otorgadas a esta compañía; aunque estos contratos no tuvieron
una buena realización en 1882, el Congreso autorizó al Ejecu
tivo por cuenta de la Nación, se diera cima a la línea férrea
que debería unir al Golfo con el Pacífico, este contrato tam
poco tuvo un término, y en 1888 fue rescindido, así pues du
rante los años de 1892, 1893 nuestro gobierno suscribió con -
tratos con norteamericanos y durante estos años en que se es
tuvo contratando, el gobierno realizó erogaciones grandiosas
para efectuar la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec,
llegando a cometerse abusos por cuanto hace a los pagos en e
fectivo hechos, o bien a través de los valores hechos del -

país, Macedo sostiene en relación a éste ferrocarril:

"Agregaremos nosotros de nuestra cosecha - que, según los calculos más optimistas, no bajará de \$30,000.00 lo que el Erario ha pagado ya y tendrá que pagar por el contrato con los señores S. Pearson and Son, a - que acaba de aludirse; (agentes y mandatarios del gobierno para la conservación y - explotación de la línea), por lo cual, si esta suma se adiciona sólo con las que suministra el señor Ingeniero Salazar, que entendemos distan bastante de ser completas, y con las que resultan del premio del oro, facilmente se llega a \$70,000.00 como costo de un ferrocarril de 309 kilómetros, que tendrá que competir con el de Panama - que mide solo 50..." (7)

La política ferrocarrilera porfiriana, incrementó la dependencia de México hacia los Estados Unidos. El sueño de un norteamericano que quería ver convertido el Golfo de México - en un lago americano, en buena parte se había logrado con el Ferrocarril de Tehuantepec. Nuestras grandes riquezas mineras se iban hacia el norte, gracias a la construcción de estos caminos de hierro. Al respecto Limantour opinaba:

"La base de la política del gobierno en materia de ferrocarriles puede ser en último

análisis concretarse diciendo que ha consistido sustancialmente: en primer lugar, en poner el país a cubierto de las fatales consecuencias que le habría acarreado la absorción inevitable de sus grandes vías de comunicación por alguna de las empresas ferroviarias de la República vecina en segundo lugar, en perfeccionar la red de los ferrocarriles mexicanos, bien sea desde el punto de vista de la localización de las vías o de la comodidad y baratura del transporte; y, por último, en facilitar la organización financiera de las compañías respectivas que, por carecer de elementos pecuniarios y del crédito indispensable para procurárselos se hallaba hasta cierto punto incapacitadas para seguir extendiéndose sus líneas y para desarrollar con ellas las riquezas naturales del país.

No hay persona medianamente impuesta de las tendencias manifestadas en los últimos lustros por las gigantescas empresas de diverso género en los Estados Unidos del Norte que considere ilusorio el peligro de que nuestras principales arterias de tráfico pasasen a poder de algunos de los sistemas de ferrocarriles americanos. Sin necesidad de acudir a hechos concretos relacio

-nados con diversas tentativas de esa índole, que resultaron frustadas por causas independientes de la voluntad de sus autores basta ver para persuadirse de dicho peligro, lo que pasa allende nuestras fronteras, donde se realizan a diario combinaciones cuyo objeto fundamental es la dominación de unas empresas por otras, la explotación sin freno de industrias más o menos monopolizadas y la constitución de grandes entidades manejadas por unos cuantos individuos; en cuyas manos se encuentran de hecho la suerte económica de extensas regiones y que por lo mismo ejercen una influencia poderosísima en la política de su país. Parece inútil por tanto, con presencia de los ejemplos que tenemos a la vista, puntualizar las consecuencias desastrosas que acarrearían para México, así la explotación de nuestras vías férreas en favor de los extranjeros, bajo cuya dependencia llegarían a caer, como la presión que ejercitarían esas poderosas entidades sobre los negocios públicos de más importancia." (8)

A fin de tener cierto dominio sobre los ferrocarriles de México, el gobierno de Díaz adquirió en 1908 el 51 por ciento de las acciones ferrocarrileras privadas, quedando en manos de los especuladores extranjeros el 49 por ciento restante.

Las subvenciones ferrocarrileras pagadas el 30 de junio de 1902, según datos de Macedo, eran de 145 millones de pesos y como ya vimos que a partir de 1880, es cuando se presentan incrementos ferrocarrileros, teniéndose construídos para 1897 11,513 kilómetros, que en alta proporción correspondían a ferrocarriles propiedad de norteamericanos; queriendo decir con ello que la red propiedad de capital estadounidense era bastante extensa.

Las consecuencias de parte de la construcción de ferrocarriles es que elevo la renta de la tierra y el valor de las fincas rústicas, proximas a las vías de comunicación, además de un aumento considerable en los precios de los productos agrícolas. Los ferrocarriles sirvieron para enriquecer a los especuladores de los baldíos, pues las comunicaciones por elemental lógica, aumentarían considerablemente el valor de las tierras que la dictadura había prácticamente regalado; los artículos de primera necesidad en lugar de bajar sus precios gracias a las nuevas comunicaciones, no reaccionaron en ese sentido sino que, por el contrario, tuvieron alzas muy importantes, entre otras razones por los elevadisimos fletes; al respecto González Roa decía:

"Jamás podremos convencer a las clases pobres del país que compraron, en el interior, un huevo en un centavo, unos huarches en 15, una gallina en 18, un hectólitro de maíz en 50 centavos y una arroba de harina flor en un peso, que los ferrocarriles

-les, que casi nunca utilizan, sino para -
las peregrinaciones religiosas, han aumen-
tado su bienestar material." (9)

- 1) Mejía Fernández, Miguel. Política en México en el siglo - XIX. Editorial Siglo XXI. Primera Edición. Pág. 252.
- 2) Idem. Pág. 255.
- 3) de la Torre Villar, Ernesto y otros. Historia documental de México. Tercera edición. Editorial Andrómeda S.A. Pág. 340.
- 4) Silva Herzog, Jesus. El agrarismo mexicano y la Reforma - agraria. Exposición y Crítica. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 104.
- 5) López Gallo, Manuel. Economía y Política en la historia - de México. Vigésima sexta edición. Editorial El Caballito Pág. 277.
- 6) Idem. 279.
- 7) Idem. 284.
- 8) de la Torre Villar, Ernesto y otros. Ob. Cit. Pág. 420.
- 9) González Roa, Fernando. El problema ferrocarrilero y la - Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Segun da edición. Editorial Carranza e hijos. Pág. 88.

C A P I T U L O I I .

EPOCA REVOLUCIONARIA.

- a) El ideario de Don Luis Cabrera y la Ley de 6 de enero de 1915.

El ideario de Don Luis Cabrera.

Nos ha parecido como si nadie se ocupara, ni se ocupe de la cuestión agraria como un problema, sin embargo aún en la segunda decena del siglo XX, existían juristas y personas dedicadas a tratar de contribuir a restablecer el orden que nadie había querido o podido reivindicar a su estado natural, - es así como encontramos en la etapa histórica de México a un estudioso del problema agrario del indio mexicano, como un problema que tiene solución, sólo que es cuestión de darle la importancia que requiere, pero que en su tiempo nadie quiso dársele. Las principales ideas que manifestó Luis Cabrera en relación al problema agrario existente en su tiempo y ante su vista, quedaron plasmadas en su discurso de fecha 3 de diciembre de 1912, y que en opinión de Ramírez Plancarte dijo:

"... que era la pieza oratoria que contiene la más explícita y viril denuncia de muchas de las infamias que contra los trabajadores rurales cometían los latifundistas de acuerdo a éstos con el Poder Público."

(1)

Apoyando esta opinión encontramos la de Martha Chávez Padrón al decir en su libro el Derecho agrario en México, que el discurso de Don Luis Cabrera antes mencionado "constituyó

una fuente de información fidedigna que se hizo pública en pleno Congreso." (2)

Don Luis Cabrera planteó el problema agrario en términos claros y conocimientos básicos de la materia, adentrándose en la misma, determinándose de esta manera una persona de pensamiento claro y definido, que no necesita de interpretaciones, porque la claridad de su contexto manifiesta las verdaderas innovaciones que proponía por cuanto a la deplorable situación económica y política en que se encontraba el indio mexicano y sobre todo la ideología que tenía tan clara sobre el apoyo que debería de proporcionarse fundamentalmente a la pequeña propiedad.

Durante la administración de Madero se discutió considerablemente la cuestión agraria y numerosos proyectos tendientes a resolverla. El más notable, y que además preveía posteriores desarrollos, fue el tema propuesto por Don Luis Cabrera al tocar como tema principal de la reconstitución de los ejidos. Dentro de su discurso pronunciado, encontramos plasmada su ideología y el valor que le daba a la situación agraria que vivía en su época.

Definía el peonismo, como el esclavo o servidor feudal y que más que nada debe su existencia a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado; contemplando el "hacendismo", como la presión económica, la competencia ventajosa que ejerce la gran propiedad rural sobre la pequeña propiedad rural, al margen de la desigualdad que -

una fuente de información fidedigna que se hizo pública en pleno Congreso." (2)

Don Luis Cabrera planteó el problema agrario en términos claros y conocimientos básicos de la materia, adentrándose en la misma, determinándose de esta manera una persona de pensamiento claro y definido, que no necesita de interpretaciones, porque la claridad de su contexto manifiesta las verdaderas innovaciones que proponía por cuanto a la deplorable situación económica y política en que se encontraba el indio mexicano y sobre todo la ideología que tenía tan clara sobre el apoyo que debería de proporcionarse fundamentalmente a la pequeña propiedad.

Durante la administración de Madero se discutió considerablemente la cuestión agraria y numerosos proyectos tendientes a resolverla. El más notable, y que además preveía posteriores desarrollos, fue el tema propuesto por Don Luis Cabrera al tocar como tema principal de la reconstitución de los ejidos. Dentro de su discurso pronunciado, encontramos plasmada su ideología y el valor que le daba a la situación agraria que vivía en su época.

Definía el peonismo, como el esclavo o servidor feudal y que más que nada debe su existencia a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado; contemplando el "hacendismo", como la presión económica, la competencia ventajosa que ejerce la gran propiedad rural sobre la pequeña propiedad rural, al margen de la desigualdad que

existe entre ambas sobre el impuesto y los privilegios de que goza la mayor, tanto económicos como políticos, produciéndose de tal manera la constante absorción de la pequeña por la - grande propiedad rural.

Según la ideología de Don Luis Cabrera, la forma en que debía erradicarse respectivamente éstas figuras era: primero_ que debía legislarse sobre la libertad del jornalero en la - prestación de sus servicios, y por medio de leyes agrarias - que deben tender a librar a los pueblos de la condición de - prisioneros en que se encuentran, encerrados y ahogados den - tro de las grandes haciendas; así mismo que el hacendismo de - bería de atacarse mediante la igualdad de la pequeña propie - dad agraria con la gran propiedad agraria frente al impuesto, y una vez efectuado esto, la gran propiedad se dividirá sola.

Fomentaba la idea de que debería apoyarse más a la peque ña propiedad para que se desarrollara aún mas. Las reformar - que se hicieran debían tender a la creación y protección de - la pequeña propiedad agraria, gracias a las cuales se garanti - zaría a los pequeños propietarios contra los grandes propieta - rios; aunque opinaba que para que se diera ésto, debería pri - mero liberarse a los pueblos de la presión que ejercían sobre ellos las haciendas; esto mediante la reconstitución de los - ejidos, que fueran inalineables, tomando las tierras necesa - rias de las grandes propiedades circunvecinas, por medio de - compras o expropiaciones por causa de utilidad pública con in - demnización, o bien mediante el arrendamiento o aparcerías - forzosas.

Críticaba al Poder Ejecutivo porque éste, tendía mejor a cultivar la paz del país, que a fortalecer las medidas económicas y al respecto opinaba que el restablecimiento de la paz debía buscarse por medios preventivos y represivos; pero aunado a esto, debía de hacerlo por medio de transformaciones económicas que pongan a la sociedad en conflicto, en condiciones de equilibrio más o menos estable; y que una de esas medidas económicas trascendentales y benéficas para el país es la reconstitución de los ejidos.

Desde su punto de vista muy particular, opinaba que las medidas que anteriormente se adoptaran para solucionar el problema agrario, que él mismo, llamó una necesidad de tierras, habían resultado ineficaces y que no habían cumplido su cometido, debido a la codicia y ambición personales por realizar un negocio de esta situación; esto era por la manera de pensar inmediatamente en comprar tierras baratas para venderlas caras al gobierno, a fin de que éste satisficiera las necesidades proletarias, dejando a un lado el dolor y el sufrimiento que se causaba a sus semejantes.

Estas medidas ineficaces no resolvían el problema de la pequeña propiedad y aún menos resolvía el problema de proporcionar tierras a los cientos de miles de indios que las habían perdido, o que todavía siendo esto más grave, nunca las habían tenido; constituyéndose así en un verdadero problema agrario y por lo tanto recayendo en la necesidad de otorgar tierras a los grupos sociales pero por medio de las verdaderas reivindicaciones y no como las que se aplicaban, pues es-

-to aumentaba las injusticias que se estaban cometiendo sobre la tierra y su posesión.

Don Luis Cabrera, precisa el problema agrario el cual - consiste en dar tierras a cientos de miles de parias que no - las tienen. "Dos factores hay que tener en consideración; la tierra y el hombre; la tierra de cuya posesión vamos a tratar y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras." (3)

Manifiesta que las leyes de desamortización de 1856, han ido acabando con los ejidos, lo cual contribuyó a arraigar - aún mas la vida de los habitantes de los pueblos, a una vida de esclavitud, quienes al no poder subsistir durante todo el año por medio del esquilmo y cultivo de los ejidos, tenían - que sujetarse a la condición de esclavos en su carácter de - siervos de fincas; ésto constituyó el punto dominante para la desaparición de los ejidos y el empobrecimiento de los pue - blos, y como la vida de ellos no se explica sin la existencia de los ejidos, se crearon compañías cooperativas o anónimas, - constituidas por todos los vecinos del pueblo y que constitu - yendose de esta manera, eran una defensa frente a la fuerza - latifundista que poco a poco iba absorbiendo a la propiedad - comunal, ya que de una manera u otra los ejidos han pasado - por completo de manos del pueblo a los hacendados, y como con - secuencia de ello un gran número de poblaciones se encuentra en la actualidad absolutamente en condiciones de no poder sa - tisfacer ni las necesidades más elementales de sus habitantes. Ya respecto se dice: "...no se necesitan argumentos económi - cos ni mucha ciencia para comprender que una población no pue

-de vivir cuando no hay medios de carácter industrial que puedan suplir a los medios de carácter agroeconómico que las hacían vivir anteriormente." (4)

Al respecto de las reivindicaciones de tierras, manifiesta que no funcionan como es su finalidad, sino que por medio de ellas se han cometido más injusticias y que por lo tanto - el pueblo no ha encontrado apoyo en ninguna parte y menos aún en la administración de justicia, y que quienes han contado - con el beneficio de esta figura, son los pequeños terratenientes contra los modestos vecinos que habían quedado con alguna de las partículas de los ejidos en manos de la población cercana, de tal manera las autoridades piensan que han resuelto el problema; que así mismo no se ve el problema de las reivindicaciones como el que debe ser y que son las dirigidas a recobrar ejidos que pasaron en globo a manos de grandes terratenientes, los cuales están perfectamente bien protegidos a título de que se trata de familias influyentes y de extranjeros y a los cuales en un momento dado es preferible no molestar, - para no echar a perder el crédito del país.

Manifiesta que la función de los ejidos es primordialmente importante para el desarrollo de los pueblos, a excepción de que existan condiciones de vida diversas a las necesarias para el desarrollo de la vida rural; tales como son la industria y la minería, que en un momento dado otorgan suficientes salarios y ocupación a las poblaciones. Sin embargo, opina - que existen grandes extensiones de terreno y distritos enteros que se encuentran ocupados por la hacienda, y afirma Ca -

-de vivir cuando no hay medios de carácter industrial que puedan suplir a los medios de carácter agroeconómico que las hacían vivir anteriormente." (4)

Al respecto de las reivindicaciones de tierras, manifiesta que no funcionan como es su finalidad, sino que por medio de ellas se han cometido más injusticias y que por lo tanto el pueblo no ha encontrado apoyo en ninguna parte y menos aún en la administración de justicia, y que quienes han contado con el beneficio de esta figura, son los pequeños terratenientes contra los modestos vecinos que habían quedado con alguna de las partículas de los ejidos en manos de la población cercana, de tal manera las autoridades piensan que han resuelto el problema; que así mismo no se ve el problema de las reivindicaciones como el que debe ser y que son las dirigidas a recobrar ejidos que pasaron en globo a manos de grandes terratenientes, los cuales están perfectamente bien protegidos a título de que se trata de familias influyentes y de extranjeros y a los cuales en un momento dado es preferible no molestar, para no echar a perder el crédito del país.

Manifiesta que la función de los ejidos es primordialmente importante para el desarrollo de los pueblos, a excepción de que existan condiciones de vida diversas a las necesarias para el desarrollo de la vida rural; tales como son la industria y la minería, que en un momento dado otorgan suficientes salarios y ocupación a las poblaciones. Sin embargo, opina que existen grandes extensiones de terreno y distritos enteros que se encuentran ocupados por la hacienda, y afirma Ca -

-brera, allí es donde existe "esclavitud".

"Cuando os preguntéis el porqué de todas las esclavitudes rurales existentes en el país, investigad inmediatamente si cerca de las fincas de donde salen los clamores de esclavitud, hay una población con ejidos. Y si no hay ninguna población con ejidos a la redonda como pasa por ejemplo en el Istmo y como mucho tiempo ha pasado en el Estado de Tlaxcala y en muchas partes del sur de Puebla, comprenderéis que la esclavitud en las haciendas está en razón inversa de la existencia de ejidos de los pueblos." (5)

Por lo que resume Cabrera que la esclavitud, es impuesta por el hacendado mediante un mínimo salario al peón que labora dentro de su hacienda, esclavizándolo no tan sólo a él, sino también a su familia; aunado a este mínimo salario, el temor al hacendado al querer o pretender huir, o bien si esto no funcionaba, el hacendado esclavizaba aún más al peón, aflojando estos medios represivos y acudiendo a medios económicos y otros atractivos para conservar al peón; de tal manera hacía como que aumentaba el salario con productos de primera necesidad, pero sin que le sobrara nada al peón, y también hacía como que le prestaba dinero extra de su salario al peón para que este pudiera satisfacer sus necesidades de vestir y otras, pero era tal la deuda que nunca le pagaría, teniendo -

entonces que pagar la deuda sus descendientes de generación - en generación, ya por último el hacendado aumenta el salario del peón mediante la concesión del "piojal", que en castellano quiere decir pegujal y que sólo es concedido a contados - peones una extensión de tierra que pueden cosecharla para su beneficio, pero siempre vendiendo el producto al hacendado, - con excepción de este último complemento de salario los demás mencionados son medios de esclavizar al jornalero dentro de - la hacienda que no podía independizarse pues tan solo depende de su salario, Cabrera opina que esto no sucedería de tener - un ejido, ya que la mitad del año la pasaría trabajando como jornalero y la otra aplicaría sus energías a trabajarlos por su cuenta.

Agrega que mientras que no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las gran des explotaciones de los latifundistas, el problema agrario - debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio - de complementar el salario del jornalero. Ante esta situación pronto surgieron levantamientos, una de ellas el zapatismo, - que perseguía como fin las reivindicaciones de sus tierras. - Cabrera manifestaba que ante esta situación el poder Legislativo tendría que resolver el problema, pues la agitación so - cial así lo requería, ya sea por medios constitucionales, me - dios legales que trajeran implícito el respeto a la propiedad privada.

Planteaba la expropiación de tierras para reconstituir - los ejidos por causa de utilidad pública y la cual no debería

de confundirse con la reivindicación de ejidos; pues ésta era un medio ingenuo, porque el esfuerzo, la lucha y el enconamiento de pasiones que producirían por el intento de ésta, serían muy considerables en comparación de los resultados prácticos y de las propias reivindicaciones que pudieran lograrse es decir, que no se podía confiar la reivindicación a los procedimientos judiciales, pues la cuestión agraria es tan importante que se encontraba por encima de la alta justicia, y el pueblo no podía esperar los procedimientos judiciales dilatados y que en muchas ocasiones tendrá un resultado desfavorable para el mismo. Por tanto aconsejaba no tocar las cuestiones jurídicas y tan solo concretarse a la tierra que se necesita, es decir "que había que tomar la tierra de donde la hubiera", esto no quería decir robarla o arrebatársela, sino tomarla porque había necesidad de cosechar, sembrar en una tierra, misma donde se pudiera vivir y complementar sus salarios.

La Secretaría de Fomento, opinaba Cabrera, es una institución que ignora que existe la reconstitución de los ejidos y que internamente sabe que existe la misma figura reconstitutiva, pretendiendo ignorarla, y que de aplicar el procedimiento adecuado proporcionaría la tierra al pueblo en la cantidad que la necesitase; sin embargo este problema es ignorado, restándole importancia, y tan solo dedicándose a favorecer a la gran propiedad.

Especula en su ideología, que la reconstitución de los ejidos, no es una forma fácil para restablecer los ejidos; - pues tendría que subsanar ciertas dificultades tales como la

distancia y por otro lado económicamente el estado no se encuentra en posibilidades de solventar las necesidades primarias de las grandes masas de población que lo necesitaren.

"Los medios a que se tiene que acudir para lograr la reconstitución de los ejidos, tienen que variar de acuerdo con las circunstancias especiales de la localidad de que se trata." (6)

En su ideología sobre los ejidos y su reconstitución, opina que es una medida de utilidad pública tanto en el orden económico, porque ya menciono antes sus razones y urgentísima en el orden político porque colleva una solución a la cuestión del zapatismo. Determinandola de tal manera no solamente de utilidad pública, sino también urgente e inmediata.

Para ejecutar lo anterior, entreveía dificultades, tales como una de carácter constitucional, y es que no teniendo personalidad las instituciones municipales, ni aún los pueblos, para adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, existía entonces la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos o en manos de los ayuntamientos, esas propiedades. Opina al respecto que esto puede subsanarse concediendole personalidad a los pueblos constitucionalmente o dejar la propiedad de los ejidos reconstituídos en manos de la Federación, dejando en manos de los pueblos el usufructo y la administración, que han de beneficiarse con ellos.

Tiene en cuenta que no todos los pueblos necesitan ejidos claro esta que tengan otro tipo de elementos para subsistir, - tales como el comercio y la industria, aunque esto ya se ha - mencionado en párrafos anteriores; y como tal el problema de - la reconstrucción de los ejidos no sería muy grande y tampoco sería muy grande el número de expropiaciones que se tendrían - que efectuar para reconstruir los ejidos de las poblaciones si no únicamente las que necesitarán de la reconstitución de sus ejidos.

"Admitimos que su concepto de ejido, difiere muchísimo del colonial, éste tenía funciones ganaderas; Cabrera lo entendió como complemento del salario del agricultor, como parte del sostén de un pueblo y como una tierra laborable." (7)

Ley de 6 de enero de 1915.

Esta ley primordialmente de carácter ejidal, marco profundamente las inquietudes de la población rural, el establecimiento de bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

Dentro de sus considerandos contempla el problema agrario existente en la época, y que se había agudizado desde 1856. - Contemplaba el despojo de los terrenos comunales, el cual se -

se había hecho no solamente por enajenaciones sino también - por otros medios.

"Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta por concesiones, composiciones o ventas concertadas por ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncias de excepciones o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;" (8)

Disposición legal que tiene como finalidad la de dar tierras a la población rural miserablemente que carecía de ella, para que pueda desarrollar su derecho a vivir y tener libertad plenamente; pero sin que esto lleve a pensar que la propiedad ha de pertenecer al pueblo, sino que deberá quedar dividida en pleno dominio aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores puedan acaparar fácilmente esa propiedad.

Contemplaba la burla y desprotección en que se habían encontrado hasta entonces los pueblos y comunidades, ya que ha-

-ta el momentocarecían de capacidad para adquirir y poseer. -
bienes raíces, haciendoseles carecer también de personalidad
jurídica para defender sus derechos y siempre habían sido ig-
norados. De tal manera que era palpable ya la necesidad de de-
volver a los pueblos los terrenos de que habían sido despoja-
dos, para erradicar la esclavitud que por necesidad han esta-
do sometidos; así mismo es un acto elemental de justicia para
poder preservar la paz y así promover el bienestar y mejora -
miento de nuestras clases pobres.

Esta ley fue creada en favor de los pueblos, con todo y
sus limitaciones se eleva a rango de ley constitucional, por_
el artículo 27 de la Constitución de 1917, y la cual dispone
en resumen lo siguiente:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales he-
chas por Jefes Políticos contra los mandatos de la Ley de 25
de junio de 1856; las composiciones, concesiones y ventas he-
chas ilegalmente por autoridades federales, desde el primero
de diciembre de 1876; apeos y deslindes practicados durante -
ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.-
Establecía que si los vecinos querían que se nulificará una -
división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las
dos terceras partes quienes lo solicitaran. Entre otras cosas
disponía que se podrán obtener que se les dote del terreno pa-
ra construirlos. Se crean la Comisión Nacional Agraria, la Co-
misión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.
Por cuanto hace al procedimiento, estableció el modo de ini-
ciarlo, presentando la solicitud ante los Gobernadores o los

los Jefes Militares; tramitando dicha solicitud y una vez que proceda la restitución, procederá el comité particular ejecutivo a identificar los terrenos, deslindarlos y medirlos y a realizar la entrega provisional de ellos a los interesados.

Por cuanto hace a la ratificación de las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, será a cargo del Comité - ejecutivo para darle vista a la Comisión Local Agraria, misma que expedirá de acuerdo al dictamen que le rinda el Poder Ejecutivo de la Nación, los títulos respectivos. A los perjudicados que así estimaren su condición, podrán ocurrir ante los - tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un - año a partir de la resolución; y aún en los casos de terrenos expropiados mediante indemnización.

Así mismo reglamenta la condición que deberán tener los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos comunes.

- 1) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México.-Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 256.
- 2) Idem. Pág. 256.
- 3) Silva Herzog, Jesus. La cuestión de la tierra 1913-1914.- Tomo II. Primera edición. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. Editorial Libros de México. Pág. 288.
- 4) Idem. Pág. 291.
- 5) Idem. Pág. 293.
- 6) Idem. Pág. 305.
- 7) Chávez Padrón, Martha. Ob. cit. Pág. 258.
- 8) Silva Herzog, Jesus. Breve historia de la Revolución Mexicana. Séptima edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 204.

b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del cinco de febrero - de 1917.

El surgimiento del ejido en su concepción moderna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

Una de las causas importantes y trascendentales que influyeron en la consagración de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, fue el movimiento revolucionario de 1910, primer gran movimiento social en el siglo XX, en el mundo y que fue iniciado por don Francisco I Madero, que fue así mismo apoyado por enormes contingentes campesinos que veían en éste movimiento la gran posibilidad de poder reivindicar sus tierras, así pues millares de humildes trabajadores del campo dejaron sus pocas pertenencias y se levantaron en armas en contra del régimen de explotación existente. "La Revolución, surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz," (1)

Para el día 14 de septiembre de 1916 Don Venustiano Carranza convoca un Congreso Constituyente que quería y queda formalmente instalado el primero de diciembre de 1916, al cual Venustiano Carranza envía un proyecto de reforma a la Constitución vigente de 1857, pero este proyecto no realiza una función tan importante y tan solo algunos de sus párrafos son tomados para estructurar el articulado de la Constitución que se pretendía reformar.

El 29 de enero de 1917, se encontraba ya hecho el proyecto del artículo 27 Constitucional, en el que participaron Pastor Rouaix, José N. Macías, Julian Adame y otros constituyen-

-tes de la época, y fue aprobado al día siguiente por la mañna. Este proyecto de reforma aludía al proceso histórico de - este precepto y señalaba; "que la Ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias." (2)

El artículo 27 Constitucional, así pues sería el de ma - yor trascendencia social, al respecto Heriberto Jara constitu yente de la época señaló que la incorporación al texto de la Constitución de las garantías sociales en favor de campesinos y obreros, serviría de valuarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo para los demás, toda vez que se sancionaban con el - más alto valor jurídico; y esto era tan cierto pues hasta dicha fecha no se habían consagrado en ninguna constitución vigente en el mundo de los intereses y derechos sociales de los campesinos y obreros, por ello los demás países dieron inicio a elaborar y tomar en cuenta estos elementos para incorporar los como garantías en sus Códigos supremos.

El diputado Borjórquez señaló, durante el inicio de la - discusión del artículo 27 constitucional que: "...en estos mo mentos se ha iniciado el debate más importante de este Congre so..., ha sido una magnífica idea la de la Comisión al soste ner como precepto Constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915,... fue uno de los que trajeron mayor contingente al se no de la Revolución." (3)

Debemos advertir que Luis Cabrera, hizo una brillante ex posición de la situación agraria nacional y, finalmente pidió que se aprobara un proyecto de ley, en donde se pedía la re - constitución y dotación de los ejidos para los pueblos; aun - que aún Cabrera no captaba la esencia del problema agrario, - si se acercaba bastante a ello, al exponer:

"Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que - sustituya a las grandes explotaciones de - los latifundios, el problema agrario debe - rá resolverse por la explotación de los e - jidos como medio de complementar el sala - rio del jornalero." (4)

Este proyecto de ley de Luis Cabrera contenía entre o - tras las siguientes normas:

"Se declara de utilidad pública Nacional - la reconstitución y dotación de ejidos pa - ra los pueblos (artículo 1o.). El Ejecutivo de la Unión queda facultado para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir - los ejidos de los pueblos que los hayan - perdido, para dotar de ellos a las pobla - ciones que lo necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes (artículo - 2o.). La reconstitución de los ejidos se - hará, hasta donde sea posible, en los te -

-rrenos que hubieren constituido anteriormente dichos ejidos (artículo 3o)." (5)

Las ideas principales de este pensador jurídico fueron - perfeccionadas al redactar la ley del 6 de enero de 1915, y - la cual tuvo una gran influencia para la redacción del artículo 27 Constitucional de 1917.

El artículo 27 Constitucional, desde su discusión en - 1917, tomo en cuenta las diversas corrientes doctrinarias de ese tiempo, por lo que hubo diversas proposiciones que se pretendieron hacer para influir en la desición sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución. Dentro de los grupos de corrientes doctrinarias encontramos a los Diputados de la Comisión redactora del proyecto, quienes señalan que debería de considerarse a la propiedad como derecho - natural, inherente al individuo, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, poniendola a cubierto de toda expropiación que no este fundada en la utilidad pública. Por otro lado y en oposición a la anterior corriente, se encontraban los que se identificaban con el comunismo y los cuales - proponían la nacionalización de la tierra, que la Nación sea la única dueña de éstos terrenos, y que no los venda, sino - que únicamente otorgue la posesión a los que puedan trabajarlos; pero ahondan más sobre esta teoría y señalan que se amplie lo anterior quedando así:

"La nación es la única dueña de los terre-

-nos de la República, de las tierras, a -
guas y bosques, pero que de aquí en adelan -
te ella se reserva el derecho de vender y
que las propiedades adquiridas por medio -
de despojos, por medio de infamias, deben
desaparecer de nuestra Constitución, y que
en lo sucesivo, todo el que quiera adqui -
rirlo conforme a las bases que establezca -
mos aquí." (6)

La verdadera ideología que preponderaba en la Comisión -
Redactora y en todo el Congreso Constituyente, era la del po -
der consagrar el derecho de propiedad como una función social
que fue aprobado sin discusión y que se ve reflejado cuando -
tan acertadamente señalan: "La Nación tendrá en todo el tiem -
po el derecho de imponer a la propiedad privada las modalida -
des que dicte el interés público; así como el de regular el -
aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la
riqueza pública y cuidar de su conservación.

La necesidad urgente de dotar de tierra a los pueblos ne -
cesitados de ella y sin recursos para obtenerlas, ponía en pe -
ligro la paz del país, por lo que no podía reflejarse esta si -
tuación en campesinos necesitados que no disponían de recur -
sos para pagarlas, es por ello la importancia de realizar la
propiedad como función social, el concepto de justicia se mo -
difico al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar
los latifundios gratuitamente entre los campesinos, y no sólo
estos conceptos se modificaron, sino también el de las garan -

-tías, las ramas fundamentales del derecho y la subramas del mismo, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dina mismo social supera al caduco concepto rígido romanista, la - justicia y las garantías individualistas tienen que equili - brarse con la justicia y garantías sociales, colocando el Dere - cho Social amparando a los núcleos de población campesinos desválidos, apareciendo con ello el Derecho agrario.

Del concepto de propiedad con función social, sujeta a - las modalidades que dicte el interés público, hizo posible - que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su pro - piedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más co - mo una obligación de conservar y regular el adecuado uso de - los recursos naturales, debiendo establecer medidas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprove - chamiento de la tierra, y como Morelos estableciera en su - tiempo: que la tierra estuviera en manos de muchos en peque - ñas parcelas, que cultivaran personalmente, con ello el lati - fundio proscribire y la mediana propiedad sufre un cambio, las extensiones de propiedad se limitan, se garantizan individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del eji - do.

Esta etapa de la Reforma agraria mexicana, tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 Constitucional de 1917; y del cual haremos referencia a continuación.

Establece que la propiedad de las tierras y de aguas com

-prendidas dentro del territorio nacional "corresponden origi
nariamente a la Nación", con ello establece el dominio pleno
y eminente por parte del Estado sobre el territorio nacional,
confirmando la soberanía de este. Al establecerse este antecede
dente pleno de propiedad, declara que la Nación tiene el dere
cho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particu
lares para constituir la propiedad privada, esto se reconoce
con la existencia de la propiedad privada. Mendieta y Nuñez -
al respecto señala:

"...que lejos de constituir éste párrafo -
una garantía de propiedad, parece más bien
que niega radicalmente la existencia misma
de la propiedad privada en el sentido clá-
sico de ésta, pues atribuye la propiedad -
de las tierras y aguas exclusivamente a la
nación, la cual solo transmite a los parti
culares el dominio, constituyendo la pro
piedad privada; pero desde luego una pro
piedad privada siu generis que consiste ex
clusivamente en el dominio de la cosa po
seída, y que no tiene ya los tres atribu
tos del derecho romano, ..." (9)

Es importante establecer que pretendieron los constitu-
yentes de 1917 al precisar el primer párrafo del artículo 27
Constitucional; en la iniciativa Constitucional se señaló;

"... la principal importancia del derecho_

pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no esta sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitiría el gobierno, de una vez por todas resolver - con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio - de los latifundistas." (10)

Así mismo la nación se reserva sobre todas las propiedades el dominio supremo, pero puede disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes; esta es la principal razón que motivo a los constituyentes a determinar un poder original de la nación que le permitiera redistribuir la propiedad raíz en un sistema más justo y social.

También este precepto establece que las expropiaciones - sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; estableciendo también que las leyes respectivas de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Alude a la figura expropiatoria, y precisa - que no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino - la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un -

interés público, esto es el cambio de la propiedad por la indemnización. Establece así mismo un nuevo concepto de la propiedad privada al señalarle una función social, estableciendo de esta manera que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte - el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para - hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Por lo que podrá dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; el desarrollo de la pequeña propiedad; la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Determinando así que respecto de los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrá derecho respectivamente cada una de las mencionadas que se le dote de tierras y aguas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Esto significa un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues el individuo ya no es propietario solamente para sí mismo, sino también para la sociedad; se limita y se modifica el viejo concepto de la propiedad romanista, a condición de que sea agrícola y este en explotación.

También el mismo precepto que hemos enunciado hasta el momento, otorga tres facultades en favor del Estado; uno el -

derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La redacción relativa a este precepto constitucional, es pues importante debido a la nueva estructura que le dio a la tenencia de la tierra y los altos contenidos sociales y económicos. Decreta la limitación de los latifundios y dispone medidas para el fraccionamiento de los mismos. Crea la pequeña propiedad, señalándole su máxima extensión y considerándola inafectable; fija las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios, estableciendo además un conjunto de autoridades agrarias, creando la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias. Por otro lado restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas; otorga jurisdicción federal a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.

También declara nulas todas las enajenaciones de tierras y aguas y montes pertenecientes a los pueblos realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concepciones, composiciones y ventas hechas por autoridades federales desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha

en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente, los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades. Declara nulas todas las diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de - las efectuadas con apego a la ley del 25 de junio de 1856, p^{ra} - ra ello siempre y cuando dichas tierras poseídas esten a nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se - les haya expedido certificado de inafectabilidad. Así mismo - organiza el sistema ejidal, señalando la extensión mínima de una parcela en diez hectáreas o sus equivalentes. Declara nulos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos ante - riores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación - por una sola persona o sociedad.

Restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, o asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y sociedades anónimas. La reforma agraria plasma da en el artículo 27 constitucional de 1917, constituye la - nueva figura estructural de la tenencia de la tierra y el uso de la misma en México; hace más justa la distribución evitando la concentración de la misma y establece las bases para - una economía agrícola más imponente. Por medio de la entrega

de la tierra a quién no la poseía, le convierte en hombre libre, con propia autodeterminación; pone las bases para que el campesino eleve sus niveles económicos y sociales, promueve - el cambio de las clases rurales a clases medias, productoras y consumidoras. El fin primordial de la reforma agraria mexicana no es más que la implantación de la justicia social distributiva, la igualdad de los campesinos ante la ley, paridad de oportunidades, y dentro de lo político-social y económico del Estado. Así pues las aspiraciones fundamentales plasmadas en el artículo 27 constitucional de 1917, constituyen una nueva estructura en la tenencia de la tierra y su uso, como consecuencia produjo tres tipos de realidades agrarias: el ejido la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Por cuanto hace a la figura del ejido, aparece no como una unidad aislada y con un propósito pecuniario, sino más bien como un sistema bien definido de tenencia de la tierra; existiendo diversos tipos de ejido: el agrícola, ganadero y forestal. La pequeña propiedad constituye otra realidad como institución revolucionaria, ya sea agrícola o ganadera; el artículo 27 constitucional señala su importancia, fijando con toda precisión su extensión característica, determinando en su párrafo tercero que la pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable:

"...los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de -

su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

(11)

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un certificado de indafectabilidad, donde conste que esa propiedad es inafectable por no exceder de los límites máximos de superficie y por estar en explotación, al respecto de la misma señala que debe estar en explotación, volviéndose congruente con el concepto de propiedad en función social. Persiguiéndose por medio de esta disposición que no se produzca el absentismo y el abandono de la propiedad, ya que la tierra es un instrumento de trabajo y no de fuente de rentas o capital improductivo.

Por lo que hace a la propiedad comunal, se protege totalmente a esta figura, para evitar los abusos cometidos por los jefes políticos, compañías y ayuntamientos, y así mismo elimina cualquier posibilidad de considerar estas tierras dotadas a los núcleos de población, como susceptible de propiedad individual, destruyendo, de esta manera la causa principal de la desaparición de la propiedad comunal.

En resumen la reforma agraria mexicana ejecutada en cumplimiento de las normas, produjo una nueva estructura en la tenencia de la tierra.

- 1) Lemus García, Raul. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 235.
- 2) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México. Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 279.
- 3) Idem. Pág. 280.
- 4) Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma agraria mexicana. - Primera edición. Universidad de Colima. Libros de México. Pág. 52.
- 5) Idem. Pág. 52.
- 6) Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Pág. 280.
- 7) Idem. Pág. 281.
- 8) Ruiz Massieu, Mario. Temas de derecho agrario mexicano. - Editorial Porrúa S.A. Primera edición. Pág. 38.
- 9) Idem. Pág. 40.
- 10) Idem. Pág. 51.
- 11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No vena edición. Ediciones Delma. Pág. 15.

El surgimiento del ejido en su concepción moderna.

Durante la historia de México ha existido un constante - conflicto entre la propiedad privada comunal de la tierra, y que la Revolución Mexicana de 1910, a través de la constitución del ejido en la legislación agraria, ha representado has ta cierto punto, un triunfo de la propiedad comunal. También vemos que en la época de la Colonia, la política agraria de - los españoles tuvo por objetivo, entre otros, conservar la -- propiedad comunal de los pueblos indígenas; esta política re- presentó la síntesis del sistema de tenencia de los pueblos - campesinos de la España feudal, a través de las tierras cono- cidas como propios o ejidos.

A lo largo de la historia mexicana colonial e indepen - diente, hemos visto que las propiedades comunales de los pue- blos sufrieron ataques de los latifundistas y terratenientes así como de legisladores y estadistas que preferían la propie- dad privada de la tierra; mientras que las comunidades indige nas y sus defensores en los círculos políticos y gubernamenta les respondieron siempre mediante la lucha por la defensa, el mantenimiento o la restitución de sus propiedades colectivas, base de su economía de subsistencia. Por ello los legislado - res del México revolucionario se inspiraron en esta idea al - establecer el ejido como un sistema de tenencia de la tierra.

Aunque en la legislación agraria mexicana no define lo - que es un ejido, en la práctica el concepto se aplica a los núcleos de población que han sido dotados de tierras a través

los procedimientos señalados en la ley, y de hecho en la terminología corriente, el concepto de ejido se refiere a la comunidad de campesinos que han recibido tierras de esta forma (ejidatarios), y al conjunto de tierras que les corresponden. Según la terminología colonial, ejidos eran los campos o fundos de uso colectivo que pertenecían a las comunidades indígenas. En lo esencial se trataba de pastizales situados a las afueras del pueblo. La Constitución de 1917 no los menciona como tales. Son los campesinos, quienes tienen mucho apego a ese simbólico nombre, quienes lo aplicaron indebidamente a las tierras entregadas a una comunidad para su uso individual por los miembros de ella. No obstante, hoy la palabra se emplea en dos sentidos, y sirve tanto para designar cualquier forma agraria, ya sea destinada al uso individual, ya al colectivo de los miembros de una comunidad.

El término ejido aparece por primera vez en la reforma agraria mexicana en una proclamación de Zapata de 1911, en la que pide la devolución de los ejidos a los pueblos.

"...se exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpadas por los hacendados, científicos y caciques al amparo de la justicia venal."
(1)

"...establece la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, con objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y -

ejidos." (2)

Todo ello en base a que la mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no eran dueños más que del suelo que pisaban, sufriendo miserias y humillaciones y sin tener recursos para mejorar su situación social, todo por el monopolio en una porción de manos, las tierras, montes y aguas.

Así mismo la proclamación zapatista fue antecedente directo e indudable de la acción dotatoria, y por mismo fue base esencial incluida en la ley de 6 de enero de 1915, y ambos fueron incluidos en el artículo 27 Constitucional, que contiene los principios supremos agrarios. El plan zapatista comprendía tres siglos de requerimientos reivindicatorios del campesino y su insatisfecho anhelo de justicia social; delineando con vigor el aspecto social de la Revolución Mexicana; apunta fundamentales soluciones del problema agrario que son recogidas por la legislación de la reforma agraria y que se vislumbran en la modalidad que se imprimirá al concepto de propiedad en la Constitución de 1917.

"... si anenecuilco, tomando como ejemplo de otros pueblos, a pesar de poseer títulos primordiales personalmente confirmados por Cortés, se vio despojado de sus tierras y la justicia no reconocía su derecho de restitución, entonces las tierras deberán ser devueltas a los pueblos por la fuerza si era necesario." (3)

La parte medular de este plan se ubica en la petición de tribunales especializados para la materia agraria, y cuestiones relativas al agro de tipo conflictivo, debían ventilarse en los mismos; y no ante tribunales comunales donde siempre - salían perdiendo por el rigorismo formalista y el poco conocimiento específico del problema agrario nacional.

En la actualidad el ejido aparece no como una unidad aislada y con un propósito pecuniario, sino como un sistema bien definido de la tierra; existiendo además diversos tipos de ejidos, como son: el agrícola, el ganadero y el forestal.

"Actualmente se denomina ejido a la extensión total de tierra con lo que es dotado un núcleo de población." (4)

Para la constitución del ejido actual comprende las extensiones de tierras de cultivo o cultivables; una zona para urbanización; la parcela escolar y las tierras de angostadero en las que se pueda satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población beneficiado.

De los tipos de ejidos mencionados, podemos decir que el agrícola es considerado el destinado al cultivo exclusivamente, resultando de la dotación de tierras de riego, humedad o de temporal. También pueden formarse ejidos agrícolas con tierras cultivables de cualquier carácter, ya sea agrícola, ganadero y forestal que no estén en cultivo; pero que económica y agrícolamente eran susceptibles de él, mediante inversiones de

capital y de trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos o con ayuda de crédito ejidal.

Los ejidos ganaderos se forman solamente que haya tierras afectables de paso, de monte o de angostadero y que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesarios para cubrir la superficie que deba corresponderles o bien que el Estado este en posibilidades de ayudarlos a satisfacer esa condición; y por último que se elabore un estudio técnico a efecto de fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

Respecto de los ejidos forestales, poco se puede decir de los mismos toda vez que la ley agraria poco la abarca, pues la explotación de los bosques esta sujeta al código forestal, y sólo pueden constituirse cuando se disponga de grandes zonas boscosas para dar a cada ejidatario una parcela con cuya explotación racional pueda satisfacer sus necesidades y las de su familia sin destruir lo que debe ser una base económica permanente de vida, constituyendo así un verdadero problema este tipo de ejido, pues el ejidatario forestal se convierte en un alimentador mal retribuido de los grandes aserraderos montados por compañías capitalistas, ya que toda explotación silvícola requiere organización, maquinaria, capital y enormes regiones arboladas para tener éxito. Este ejido al igual que el ganadero son difíciles que auxilien al campesino toda vez que se trata de gente inculta y apremiada por exigencias inaplazables.

El ejido es ante todo una fuente de trabajo personal para el propio ejidatario. Esto es que el concepto del ejido lo tenemos como la extensión total de tierra con la que es dotado un núcleo de población; y esta dotación comprende las extensiones de cultivo o susceptibles de ser cultivables, la superficie necesaria para la zona de urbanización, la parcela escolar y las tierras de angostadero, de monte o de cualquier clase distinta a las de labor para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate; entonces las tierras de cultivo constituyen la base de toda la dotación porque con estas se persiguen fines económicos y sociales, con ello se trata de proporcionar a las familias campesinas un medio inmediato, permanente de vida; un patrimonio suficiente para que, con sus productos, pueda atender sus necesidades materiales. El ejido se constituirá con y sobre las tierras que resulten legalmente afectables para su caso, integrándose como ya se menciono anteriormente.

Respecto de la unidad de dotación individual o parcelas, la Ley Federal de la Reforma Agraria establece en su artículo 20 lo siguiente:

"Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que deba afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tienen derecho

a recibir una unidad de la misma." (5)

Así mismo establece que la unidad de dotación en su superficie mínima será de diez hectáreas, y su explotación podrá ser agrícola, ganadera o forestal, de las que ya hablamos anteriormente. Se forman unidades de dotación o parcelas cuando con las tierras dotadas, por su calidad, pueden constituirse unidades de explotación que garanticen económicamente la subsistencia de los ejidatarios, pues de lo contrario las tierras se adscriben al uso colectivo bien sea en aprovechamientos forestales o de otro tipo. Las tierras que se destinan a una unidad de dotación, constituyen el bien principal del ejido y la base económica del mismo. Las unidades de dotación o parcelas constituidas por la resolución presidencial, sólo pueden aumentarse cuando con base en estudios técnicos se desahogue el procedimiento de apertura de tierras.

"En el momento que se dicta una resolución presidencial dotando a un pueblo X con determinado número de hectáreas que han sido calculadas de acuerdo con el número de campesinos beneficiados, como la dotación se hace en una forma global, cada uno de los campesinos antes aludidos sólo tiene sobre el ejido un derecho representado por la unidad de dotación. Si la unidad de dotación fué, por ejemplo, de cuatro hectáreas tiene derecho a esa extensión de tierra pero no específicamente señalada. Cuando el

que los vecinos del pueblo beneficiados - con una dotación de tierras que a veces se localizan a gran distancia del pueblo en - que habitan, tuviesen lugar adecuado para construir sus casas cerca de las tierras - dotadas y por eso se estableció, como parte de las dotaciones, la zona de urbanización." (7)

No existe una superficie determinada para construir la - zona de urbanización, porque dependera ésta de las necesida - des reales del número de campesinos que resulte beneficiado - con la resolución presidencial que constituya el ejido, te - niendo derecho a recibir todo el ejidatario gratuitamente un solar en la zona urbana, asignandosele por sorteo. Por cuanto al régimen jurídico de la zona urbana es diferente del de las unidades de dotación o parcelas, pudiendo perderse uno, sin - perderse el otro; esto es, si un ejidatario ha ocupado su solar urbano, ha construido y radicado en él durante más de cua - tro años consecutivos y ha recibido su certificado respectivo tiene derecho a que éste se le canjee, mediante orden conteni - da en resolución presidencial, por título de propiedad que ya sale del régimen ejidal para incorporarse al derecho civil, - pudiendo inscribirse en el Registro Público de la propiedad. Así mismo si el ejidatario abandona el cultivo de su parcela por más de dos años consecutivos y puede ser privado de ella, pero si no abandono su solar urbano, de éste no se le podrá - privar, excepto como ya se menciona que lo abandone por uno o dos años como lo establece la legislación agraria.

La zona urbana debe ser lo suficientemente amplia, a fin de resolver problemas habitacionales a futuro, respecto de nuevos ejidatarios que adquieran derechos agrarios por privaciones de otros campesinos o por apertura de tierras al cultivo; y como excepción a ello deben concederse solares urbanos a avecindados, y solo esto ocurrirá cuando se trate de personas cuya ocupación es útil a la comunidad, en cuyo caso tienen los mismos requisitos de residencia y de pago de lote al final de los cuales se les canjeará su certificado por el título correspondiente; perdiendo sus derechos este avecindado si abandona el solar durante mas de un año.

"Hay una primera etapa, cuando la zona urbana pertenece todavía al núcleo de población ejidal, en que dicho bien resulta imprescriptible e inembargable, pero se permite en principio su venta a avecindados y el reconocimiento de posesionarios no ejidatarios, celebrandose contratos de compra venta con éstos, siendo evidente por tanto que este bien ejidal no es inalienable e intransmisible. Durante la etapa siguiente cuando la posesión por más de cuatro años se ha consolidado el dominio pleno para ejidatarios y avecindados y se ordena la titulación de los solares urbanos para que dichos títulos se inscriban en el Registro Público de la propiedad, la consecuencia jurídica es que la zona urbana o solares -

urbanos determinados, se desascriben del régimen federal agrario para incorporarse al régimen civil de cada Entidad Federativa; o sea que los solares urbanos dejan de ser inalienables, intransmisibles, imprescriptibles e inembargables." (8)

La parcela escolar forma parte también de toda dotación de ejidos, según hemos dicho, siendo una institución de nuestro moderno derecho agrario, pues no tiene antecedentes ni en el derecho precolonia, ni en la legislación dictada durante la época de la dominación española. Su creación obedece a las exigencias de la educación rural, a la necesidad de preparar a los campesinos desde la niñez para los trabajos agrícolas con el objeto de asegurar el éxito económico social del mismo ejido.

"En todo ejido debe separarse un lote de tierra de la misma superficie que la unidad de dotación, para la investigación, enseñanza y práctica agrícola de la escuela rural. Esta parcela debe localizarse en las mejores tierras del ejido, dentro de las más próximas a la escuela o caserío." (9)

La naturaleza jurídica de los bienes ejidales respecto de la parcela escolar, es que debe ser inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, ya que su propiedad

pertenece a todo el núcleo de población ejidal y su disfrute es comunal; respecto de los productos obtenidos de la misma, se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido.

Por cuanto hace a la unidad agrícola industrial para la mujer, en cada ejido que se constituya se deberá reservar una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona urbana, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo de población agrario, mayores de 16 años y que no sean ejidatarias, estableciéndose en alguna de las parcelas que se encuentren vacantes o en terrenos de la ampliación, una vez que se haya destinado la parcela escolar y una vez que se haya destinado la unidad para las mujeres, se integrarán las guarderías infantiles, centros de costura y educación, y en general instalaciones destinadas al servicio y protección de la mujer campesina. La naturaleza jurídica de la unidad agrícola para la mujer, es de carácter inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; debiendo ser explotado colectivamente, y sólo por mujeres no ejidatarias.

Las tierras de angostadero para uso común, son aquéllas que una vez que se han satisfecho las necesidades del núcleo de población dotado de una unidad o parcela a cada integrante se ha señalado la zona urbana, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer, las tierras que quedan disponibles, se dotará al ejido con tierras de angostadero.

Las tierras de angostadero para uso común, con sus pas -
tos, bosques y montes, pertenecerán siempre al núcleo de po -
blación, siendo de naturaleza jurídica inembargables, impres -
criptibles, inalienables e intransmisibles en tanto su uso se
ra común y no individual.

Presentar una idea de lo que es el ejido es difícil, por
que generalmente las leyes no lo han definido, ni aún los tra
tadistas, y resulta que su concepto es tan dinámico como lo -
es el precepto constitucional en que se funda. El artículo 27
constitucional establece instituciones como la pequeña propie
dad, las comunidades y el ejido, que se han ido perfeccionan -
do durante la historia y en relación al interés público, este
en México ha marcado un derrotero ejidal que partió en 1915 -
del simple reparto de la tierra, al reparto de agua mancomuna
do a la tierra, el aprovechamiento de otros recursos natura -
les ejidales, el establecimiento de infraestructura social y
económica, la organización de los campesinos y su producción,
la industrialización y comercialización de sus productos.

El ejido contemporáneo es una institución compleja, que
implica varios elementos como son: supuestos no solo para ge -
nerar la acción, impulsar el procedimiento, sino también para
que el ejido se perpetue, como es la capacidad jurídica agraria
relativa al elemento humano y el de tierra ó existencia -
de tierras afectables, régimen de propiedad, órganos ejidales
para regirse, formas especiales de organización, producción, -
contratación y comercialización, además de requerir infraes -
tructura social y económica.

- 1) Lemus García, Raul. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 187.
- 2) Idem. Pág. 187.
- 3) Chávez Padrón, Martha. El Derecho agrario en México. Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 249.
- 4) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. - Novena edición. Editorial Porrúa. Pág. 297.
- 5) Ley Federal de la Reforma Agraria. Primera edición. Editores Mexicanos Unidos S.A. Pág. 78.
- 6) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 302.
- 7) Idem. Pág. 307.
- 8) Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Pág. 411.
- 9) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 325.

c) La Expropiación.

Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de *ex*, palabra latina que expresa fuera de, y *propio*, que alude a pertenencia o sea el derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa; significa: privar de la propiedad de un bien a su titular por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización.

Como antecedentes legales en materia de expropiación, tenemos, durante la Colonia una de las más antiguas disposiciones expropiatorias es la Real Ordenanza de Intendentes.

La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 172, disponía:

"No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni turbarle en la posesión uso y aprovechamiento de ella; y - si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen camino a bien vista de hombres buenos."

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en su artículo 35 disponía:

Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene el derecho a la justa compensación."

La Constitución de 1824, en su artículo 122, disponía:

"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de buenos hombres elegidos por ella y por el gobierno."

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en su artículo 9, fracción XIII, ordenaba: "Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará ésta previa la competencia, indemnización en el modo que disponga la ley."

La Constitución de 1857, en su artículo 27, establecía:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."

"La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse."

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios inme-

diata y directamente al servicio u objeto de la institución."

La Constitución de 1917, establece el sistema de expropiación como principio general en su artículo 27, párrafo II;

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

Además el mismo precepto constitucional, establece en su párrafo VII, fracción sexta, segunda parte:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por 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"

De lo antes mencionado, podemos aseverar que en materia

administrativa y en derecho común , rige el párrafo segundo - del artículo 27 Constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce a la figura jurídica de la expropiación. Por lo que la expropiación tiene como antecedente el derecho de reversión; que es el anverso del derecho de propiedad, de acuerdo con la doctrina jurídica contemporánea que sostiene - que todo derecho implica un deber y viceversa.

En materia agraria, el artículo 27 Constitucional, establecía hasta la reforma y derogación respectivamente de fecha 3 de enero de 1992, en sus párrafos X, XIV y XVII, el aspecto de las expropiaciones:

"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 hubieran sido enajenados, serán dotados - con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de - su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesi - ten, 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 su perficie 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." (1) Derogada.

"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 dictaran, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha - en que se publique la resolución respectivamente en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida." (2) Derogada.

"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)

b)

c) Si el propietario se opusiere al -
fraccionamiento se llevará éste a cabo por
el gobierno local, mediante la expropia -
ción." (3) Reformado.

La doctrina moderna fundamenta el derecho de expropia -
ción, en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el
interés particular cede ante el superior de la colectividad,-
atendiendo a la función social que debe cumplir la institu -
ción de la propiedad.

"La institución de la propiedad sólo puede
justificarse por los beneficios que ella -
pueda ofrecer a la colectividad." (4)

"La propiedad no es un poder ilimitado, ni
el propietario tiene el derecho del abuso
de la cosa, ella debe obedecer a los requ
rimientos de la sociedad." (5)

La administración pública tiene necesidades apremiantes
que atender, sin que pueda retardarlas o interrumpirlas, por
ello los bienes que forman parte de la propiedad particular y
que el Estado se ve en la obligación de expropiarlos, impulsa
do por una reconocida causa de utilidad pública, ante la nega
tiva del propietario para un arreglo contractual.

"La expropiación es un procedimiento administrativo del derecho público en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causas de utilidad pública y mediante una indemnización justa." (6)

En la expropiación no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad, por la indemnización. Cuando la indemnización no existe estamos en presencia de otra forma jurídica denominada confiscación. En todo caso de expropiación, deben tomarse en cuenta los siguientes factores: A) El interés público, B) La indemnización. Si el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización previa o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para cubrirla con posterioridad, dentro del plazo definido, de acuerdo con las posibilidades. Lo contrario significaría supeditar un interés público inaplazable, a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del Estado, lo que equivaldría a colocar el interés privado sobre el interés colectivo.

Un interés privado no debe oponerse a la realización del bien público, cuando éste se encuentra debidamente fundado en razones de utilidad pública, como por ejemplo: la ampliación de una calle necesaria para regular los graves problemas del tránsito urbano; una carretera que atraviesa diversas propiedades particulares, necesaria para el movimiento de los grandes núcleos humanos o para permitir la salida de los productos agrícolas de una zona, entre otras señaladas en la ley, - Mendieta y Nuñez al respecto de ello opina:

"Dentro de la vida normal del Estado, el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado. En otras palabras, la sociedad está tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si en estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado, previa o si multáneamente al acto expropiatorio, queda ría la propiedad privada al arbitrio de los Gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían el pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicio evidente de los intereses de la sociedad." (7)

Se percibe que la expropiación a que se refiere el párra

-fo segundo del artículo 27 Constitucional, tiene como elemento esencial el interés público, como lo establece así mismo la Ley de Expropiación de 1936 en su artículo 1o., que dice:

"Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines,..." (8)

Algunos autores consideran que dentro de la expresión interés público, se comprende el interés social y el nacional - al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido; que la utilidad pública en sentido generico abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda una colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad de un país que tiene para adoptar medidas - para hacer frente a situaciones que le afecten.

No es lo mismo interés particular, interés nacional, interés social e interés público; pero todos se implican en forma mediata, esto es, cuando el interés de un solo particular, como ejemplo un latifundista, se opone al interés de veinte - individuos capacitados legalmente para obtener una dotación, se favorece a estos últimos, y el interés social de este grupo necesitado debe prevalecer sobre el latifundista. En igual forma, cuando la realización de una obra pública pudiera implicar problemas o peligro para el interés de toda la Nación, prevalece el interés nacional sobre el interés público.

"Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera que la utilidad pública así lo exija y segunda, que medie indemnización." (9)

La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general - la convivencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado. El artículo 27 Constitucional en su fracción VI, párrafo segundo, dispone:

"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 se fijará

como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales ..." (10)

La Suprema Corte en relación al concepto de utilidad pública ha resuelto:

"Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza para la colectividad llamése Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, no existe cuando se trata de beneficiar a un particular."
(11)

Como se ve nuestra Constitución adopta un sistema casuístico para determinar la utilidad pública sobre la que por lo demás, es imposible dar una idea general que comprenda en sí misma todos los casos posibles. Nuestro artículo 27 Constitucional solamente usa el término de utilidad pública; pero es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y utilidad nacional, pues sin ellos, no puede comprenderse, en toda su amplitud y significación el mencionado precepto. Tenemos el caso de las dotaciones de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en extensión suficientes para atender a su subsistencia, la expropiación que lleva a cabo el Estado sobre parte de los latifundios para llenar las necesidades de una clase social determinada; la clase campesina, no tiene por objeto una obra de utilidad pública, ni

siquiera se destinan las tierras a un uso general, no pasan - tampoco a ser propiedad del Estado, sino que se entregan a - los ejidatarios. Así pues no se percibe la utilidad pública - que puede haber en privar de sus propiedades a un particular, el hacendado, para entregarselas a otro particular, el ejidatario. La utilidad aquí es inmediatamente social, por cuanto la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad, - inmediatamente es de utilidad pública por cuanto al país, se beneficia con un mejor reparto de la tierra que sirve para ci mentar la paz interior.

Desde luego debe repetirse que la utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino por el contrario, varía con el tiempo y el lugar, obedece a determinadas circunstancias que son características, muchas veces, de un momento dado o de una región determinada y por lo mismo el precepto - 27 Constitucional faculta a las legislaturas de la Federación y a las de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. De esta manera el mismo precepto constitucional en su párrafo se gundo establece la garantía clásica del respeto de la propiedad privada, estableciendo que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública, siendo esta la base de - la expropiación.

Hablemos ahora del elemento formal de la expropiación - que es la indemnización, la cual se traduce en el resarcimien

to de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación. Al respecto la Ley de Expropiación nos ordena en su artículo 20:

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años." (12)

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido una doble distinción tratándose de la indemnización: la primera - cuando se llena una función social, se puede diferir el pago y la segunda: la indemnización debe cubrirse a raíz del acto expropiatorio. El problema es que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, correspondiendo a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse el pago, pudiendo dichas leyes - establecerla como previa, simultáneo o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. La Ley de Expropiación establece así mismo que la indemnización será cubierta por el Estado, cuando la cosa expropiada - pase a su patrimonio, pero si pasa a patrimonio de persona - distinta, ésta cubrirá el importe de la indemnización.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Novena edición. Ediciones Delma. Pág. 21.
- 2) Idem. Pág. 22 y 23.
- 3) Idem. Pág. 24.
- 4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Décima segunda edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 299.
- 5) Idem. Pág. 288.
- 6) Idem. Pág. 299.
- 7) Mendieta y Nuñez, Lucio. El sistema agrario Constitucional. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 76.
- 8) Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936. Leyes Mexicanas - S.A. Pág. 1.
- 10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. Pág. 19.
- 11) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 311.
- 12) Ley de Expropiación. Ob. Cit. Pág. 5.

C A P I T U L O I I I .

EPOCA MODERNA.

a) Ley Federal de la Reforma Agraria.

El pueblo mexicano, ha sostenido diferentes luchas sociales en su devenir histórico, lo que ha hecho posible la formación de una ideología revolucionaria, y en relación al presente tema, como parte sustantiva de ésta ideología, tenemos una ideología agraria, la que se desprende de las experiencias recogidas en el pasado. Y hacemos alusión al término ideología porque es un conjunto de ideas, modos de pensar y creencias - sea de una nación, gobierno, clase social, partido político o grupo en relación en este caso al agro.

La ideología, las creencias en el hombre, son parte importante de sí mismo, y la vida humana depende principalmente de éstas creencias, de las convicciones que se tengan de la realidad, sobre la patria, sobre los demás hombres. El derecho de recibir un pedazo de tierra, del patrimonio común del pueblo. De esta manera nuestros antepasados lo entendieron, y de tal los pueblos indígenas al organizarse social y políticamente le otorgaron a la propia tierra, el concepto de función social y a sus poseedores la obligación de trabajarlas y por lo tanto de ser útiles a la comunidad.

En la época prehispanica, el tlatocalallo o tierras del rey, y el pillalli o tierras de los nobles, no se tenían como propiedad privada absoluta, sino que se respetaban en tanto - sus poseedores desempeñaban la función política que tenían encomendada. Se trabajaban otras tierras en común y sus frutos se destinaban al sostenimiento del ejercito y al culto de los

dioses; por último existían las tierras del pueblo o calpulli con su altepetlalli, cuya propiedad pertenecía a los núcleos de población. Este sistema agrario logró consolidar la organización social de los pueblos indígenas, sin embargo toda esta estructura agraria cayo demolida al consumarse la conquista de México, pues el conquistador no comprendió el concepto de la propiedad como función social, sino que impuso el derecho absoluto de usar, disfrutar y abusar de la cosa tenida en propiedad privada, despojando así a nuestros pueblos de sus tierras y por consiguiente desapareciendo las formas comunales de propiedad así como la figura implacable de la esclavitud y la propiedad privada. Tanto el latifundismo civil como el eclesiástico, fueron experiencias que dejaron una profunda huella en México, pues se proliferó mas allá de la tierra despojada, abarcó trabajo gratuito de los indígenas los cuales fueron siendo incorporados al régimen de la esclavitud; y esta situación se reflejo en los decretos expedidos por Hidalgo y Morelos, pero los ideales de estos grandes defensores de el oprimido nunca fueron implantados con la consumación de la Independencia, pues fueron ignorados y despreciados por Iturbide, y como consecuencia de ello, el hombre de campo, el humilde campesino que había luchado por la independencia de su pueblo, volvió a sumirse en la oscuridad, la injusticia y la opresión.

Durante ésta etapa, la tierra se convierte en objeto de lucro personal, de comercio, de enriquecimiento ilegítimo y de esclavitud, proliferandose aún más el latifundismo eclesiástico; perdiendose con ello el concepto de que la tierra -

debe ser fuente común del bienestar colectivo, libertad y progreso. La Reforma no constituyó ningún avance en el camino - agrario mexicano, a pesar de que muchos hombres de la época, entre ellos mencionemos a Benito Juárez, y otros, los que luchan por reconstruir ese camino, pero que no encuentran apoyo ni aún por la Constitución de 1857, la cual propicia el latifundismo civil, produciéndose el beneficio de unos cuantos en perjuicio de las mayorías nacionales.

El porfiriato no es menos cruel, pues durante esta etapa los niveles de concentración de la tierra en pocas manos, fueron extremadamente altos, así mismo la intervención en la apropiación y deslinde de terrenos nacionales, en la explotación directa de nuestros recursos naturales, en el control de los servicios públicos y el régimen de semiesclavitud existente, concentró altos índices dramáticos que dañaron seriamente al país y a la sociedad.

La etapa revolucionaria, que entre sus fines principales tuvo la justicia social y la etapa de la Reforma recoge todas las experiencias anteriores y así llegar al pueblo indígena y la restitución de las tierras a éste, que fueron desposeídos de ellas. Esto es, que valoran y analizan las situaciones por las que el pueblo indígena mexicano ha pasado durante diversas etapas, y retoman estas experiencias para poder atacar lo que una vez los atacó a ellos. Tengamos presente que el documento principal que recoge la esencia de la lucha social de nuestro pueblo y sus sufrimientos es el Plan de Ayala promulgado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, quién -

con su grito de "tierra y libertad" (1), se unificó con sus ideales a los de Hidalgo y Morelos, que también pretendieron darles tierra y libertad a los naturales. Se ha dicho que el pueblo indígena mantuvo infinidad de luchas sociales, que históricamente fueron las experiencias recogidas a lo largo de estas, para darle un mayor apoyo al pueblo indígena, y que los hombres que lucharon por la restitución de la tierra a los naturales no deshecharon, sino por el contrario dichas experiencias fueron retomadas para corregir errores de fondo. Ninguna etapa de México ha sido inútil, lo demuestra la lucha continúa del indígena por la tierra, y aún mas por su libertad, sucede que no ha sido suficiente apoyo, y la suficiente fuerza para lograr los ideales, pero aunque con lentitud el proceso de restitución ha ido mejorando a favor del campesino.

"La expedición de la Ley Federal de la Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predecible que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país.- Con justificada razón se ha calificado de trascendental esta ley, como una de las decisiones políticas de mayor reelevancia en los últimos tiempos, en virtud de que apo-

-yandose en la amplia experiencia que Méxi
co ha logrado en su proceso de la Reforma
Agraria, promueve con base en la vigente -
realidad socio-económica del país, el in -
cremento de la productividad agropecuaria
y una más equitativa redistribución del in
greso y mejores niveles de vida para las -
familias campesinas, que permitan el desa
rrollo económico equilibrado de la Nación."
(2)

La Ley Federal de la Reforma Agraria, no es ni ha sido -
el único precepto legislativo que se ha ocupado de la situa -
ción de la tierra y el campesino; existieron reglas, leyes, -
decretos, que se han ocupado de ello, desde la época prehispa
nica hasta nuestra fecha, y que específicamente podemos decir
que han servido para dar origen a esta ley, de la que me ocu
po y misma que evidencia una preocupación por el mejoramiento
de los mecanismos de la justicia agraria, tomando para ello -
la injusticia en que ha vivido el campesino a través de proce
sos tan largos, durante los cuales se ha querido opacar la re
volución social mexicana. La legislación es el resultado de -
una sociedad que trata día con día de organizarse mejor, para
un mejoramiento de sus condiciones sociales y de vida, como -
tal esta ley esta sujeta a variar o renovarse mediante un pro
cesos, de acuerdo a las cambiantes condiciones sociales para
no volverse obsoleta, pues de ser así ya no cumpliría con la
fuente fundamental encomendada socialmente de beneficiar a -
la colectividad.

"La Ley Federal de Reforma Agraria, evidentemente respeta la letra, el espíritu y la filosofía del artículo 27 Constitucional, - ya que perfecciona y consolida al ejido, - la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad; poniendo énfasis en la función social de la tierra y sus accesiones, con el claro propósito de lograr un aumento sostenido de la producción en el campo, fortaleciendo y superando todos los renglones de la economía agrícola de nuestro país." (3)

Esta ley que nos ocupa, recoge nuestras experiencias históricas, y los fenómenos antisociales e injustos que se han producido en detrimento del campesino y la tierra, y busca nuevas soluciones a los problemas económicos y sociales a los que se enfrenta el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad, reiterando el principio de justicia social asegurando la tenencia de la tierra y perfeccionando los procedimientos para legitimar sus derechos de estos.

"... se ajusta a los principios fundamentales de nuestra ideología agraria, por combatir el latifundismo; evitar el acaparamiento de la tierra; combatir el comercio con los bienes ejidales y comunales; por limitar y controlar la actividad de las empresas particulares; por organizar económicamente

-camente la producción del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; por darle a la tierra una función social y por democratizar el acceso a la tierra, volviendo más ágiles los procedimientos agrarios y manteniendo inalterable el principio de justicia social distributiva..." (4)

La Ley Federal de la Reforma Agraria, encuentra su principal fundamento en los preceptos del artículo 27 Constitucional y en los postulados de la ideología agraria del pueblo. - Sobre todo que reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales de 28 años de vigencias del Código de 1942, logrando mejores niveles de vida para el sector campesino. La misma ley de la que hablamos, se encuentra integrada por 480 artículos, - más seis artículos transitorios, 63 capítulos, 17 títulos y - siete libros, con sus agregados de disposiciones generales y transitorios. El libro primero habla de las autoridades agrarias y cuerpo consultivo, de las primeras habla de su organización y atribuciones; el libro segundo se encarga de la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios; el libro tercero establece la organización económica del ejido; el libro cuarto se encarga de la redistribución de la propiedad agraria; el libro quinto establece los procedimientos agrarios; el libro sexto hablade el Registro y Planeación Agrarios, y por último el libro séptimo se determina la responsabilidad en materia agraria. A grandes rasgos esta es la estructura compuesta por la Ley Federal de la Reforma Agraria -

pero cada libro se encuentra compuesto de títulos y capítulos que de cierta manera amplían de fondo las innovaciones de una mejor técnica jurídica que la tenida en el Código Agrario de 1942, anterior a la presente ley.

El aspecto fundamental que plantea la Ley Federal de la Reforma Agraria, es el de la constitución de una nueva estructura económico social de los trabajadores del campo; agilizar la tramitación agraria, mejoramiento de los órganos gubernamentales y descentralizados, relacionados con el campo, a fin de que auxilien al ejido, las comunidades y pequeñas propiedades en aspectos de organización, técnico y socialmente. Se esbozó la necesidad de una nueva legislación que recogiera las experiencias logradas como ya se dijo, hasta la fecha simplificará y unificará ordenamientos y ajustará los procedimientos a la realidad vivida por la clase campesina; tomándose también como base de las ideologías del momento; pero que desembocaran en la otorgación de mejores garantías, para desencadenar una mayor productividad, y llevar al campo elementos de progreso. Al respecto Antonio de Ibarrola en su obra titulada Derecho Agrario afirma:

"La nueva ley trata de encauzar y aprovechar la laboriosidad de las esposas e hijos de los ejidatarios y toca con mucha mejor técnica los espinosos casos de expropiación de bienes ejidales. Se preocupa porque el Fondo Nacional de Fomento Ejidal sirva directamente a quienes contribuyeron

a formarlo . Consciente de que la distribución de la tierra no lo es todo en una reforma dedica preceptos a la planeación - agraria y a la organización económica del ejido. Apóyase la primera en el Registro - Nacional Agrario. En materia de crédito - trata de establecer las bases generales - tendientes a aumentar los recursos financieros destinados a la producción y trata de propiciar el autofinanciamiento de ejidatarios y comuneros mediante la formación de un fondo reserva, así como de fomentar las industrias rurales a partir de los núcleos campesinos. " (5)

También esta ley propicia la distribución equitativa de las tierras y de las aguas, y echa bases para una organización eficiente y productiva del campo, instaura el voto secreto en la elección de las autoridades del ejido, prohibiendo - que éstas se reelijan indefinidamente, fortaleciendo así su vida democrática; reconoce la igualdad plena del hombre y la mujer como sujetos de derecho agrario; a las mujeres campesinas del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, con las que podrán realizar tareas productivas que beneficiarán a la colectividad; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de su tierra, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropien -

tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas y como ya se dijo descentraliza y hace más ágiles los procedimientos agrarios, todo ello puede realizarse en sentido positivo, siempre y cuando marchen de común acuerdo los campesinos y autoridades, y que sepan aquilatar las dimensiones aportativas de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Al respecto de lo antes mencionado, Manzanilla Schaffer afirma y recomienda lo sitado enseguida:

"...hago desde esta alta Tribuna Nacional la más ferviente exhortación a los campesinos, para que aprovechen todos los nuevos caminos de organización, trabajo y progreso que la ley, les ofrece; que hagan uso de sus derechos sin prestarse a maniobras que beneficien a personas ajenas a los ejidos o comunidades y que personalmente denuncien a quienes violan los preceptos de esta avanzada Ley." (6)

De entre sus inovaciones más reelevantes, mencionaremos la creación de un nuevo certificado de inafectabilidad agropecuario; tal es el caso del pequeño propietario, que en un momento pueda intensificar su explotación, sin alterar los límites constitucionales de su superficie; al mantenerse esta exigencia de la ley, se mantiene inalterable el principio de función social de la propiedad privada que la propia constitución exige. Así mismo la misma legislación, señala las causas

de cancelación de estos certificados, y el procedimiento para hacerlo, con lo que se sustentan las bases para terminar con las maniobras que existían ilegales para obtener certificados de inafectabilidad en perjuicio de los campesinos. Así entre otras importantes innovaciones que introduce esta ley, al agro podemos decir que en determinado tiempo deberá evolucionar de una manera constante, para regular jurídicamente los nuevos y complicados aspectos que diariamente se dan en relación del - hombre con la tierra, tal es el caso del paso que se da del - Código Agrario de 1942 a la innovadora Ley Federal de la Reforma Agraria, la que deberá tener los cambios adecuados para - que regule efectivamente con justicia social el efectivo desarrollo económico del país y la realidad agropecuaria.

- 1) Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma agraria mexicana. - Segunda edición. Editorial Porrúa. S.A. Pág. 316.
- 2) Lemus García, Raul. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 307.
- 3) Idem. Pág. 308.
- 4) Manzanilla Schaffer, Victor. Ob. Cit. Pág. 316.
- 5) de Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Primera edición.- Editorial Porrúa S.A. Pág. 268.
- 6) Manzanilla Schaffer, Victor. Ob. Cit. Pág. 323.

b) Expropiación de bienes ejidales.

El estudio de la figura expropiatoria relacionada con el ejido, resulta importante y de gran relevancia, ya que como se ha mencionado en diferentes etapas de México, el campo ha sufrido importantes transformaciones sociales, debido a las luchas que ha sostenido el indígena para poder obtener una justa distribución de la tierra y mejores condiciones jurídicas que lo protejan como campesino. Por tanto si la tierra ha sido motivo de grandes preocupaciones en el legislativo, es importante también todo lo concerniente a ésta, y si encontramos que la expropiación de cierta manera es un medio a través del cual el ejidatario es privado de la propiedad de su tierra y únicos bienes que en ella se encuentran, en cierto momento esto contraviene la meta que siempre persiguieran los grandes movimientos revolucionarios de la masa campesina. El diccionario de la Lengua Española nos define el término expropiar:

"Expropiar tr. Desposeer de una cosa a su propietario, dandote en cambio una indemnización, por motivos de utilidad pública."
(1)

En nuestra carta magna, artículo 27, párrafo segundo con sagra la expropiación de la siguiente manera:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse - por causa de utilidad pública y mediante -

indemnización." (2)

Los elementos que componen la expropiación son la utilidad pública, la indemnización y la privación de un derecho. - La utilidad pública se traduce en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general el interés de la generalidad de los individuos, más es necesario aclarar que esto no se dará cuando haya un interés particular y se beneficie a éste. La indemnización es el resarcimiento - de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero.

"Indemnizar tr. Resarcir un daño o un perjuicio. Compensar, reparar." (3)

La indemnización en materia de expropiación es la suma - de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un - procedimiento de indemnización. Ahora bien la privación de - los derechos que tiene un ejidatario, ya que nos encontramos hablando de la expropiación del agro; se traduce en el despojo de la posesión de un ejido o una parte territorial y lo - que en ella se encuentre, a su titular que en éste caso viene siendo el ejidatario, claro esta menciona nuestra Constitu - ción, esta privación existirá cuando exista una causa de utilidad pública mediante indemnización.

En materia agraria, del artículo 27 Constitucional se deriva la Ley Federal de la Reforma Agraria, estudio de la cual ya realizamos anteriormente y en su libro segundo, título segundo, capítulo VIII, y libro cuarto, título segundo, capítulo

-lo III, encontramos la legislación en materia expropiatoria, al respecto del estudio de sus capítulos respectivos, vemos - que a la fecha no se ha protegido completamente al campesino respecto de la tenencia de la tierra que posee; pues la Ley - Federal de la Reforma Agraria preceptúa que sólo los bienes - ejidales y los comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. La expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular; podemos entrever que en este precepto, existe un elemento más del que se nos menciona constitucionalmente, y es el de utilidad social del ejido. Así mismo en su segunda parte de éste párrafo nos dice que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular, (artículo 112). Es importante este artículo pues además de precisar y distinguir los conceptos de utilidad pública y utilidad social, señala claramente que en igualdad de circunstancias, entre posibilidades de expropiación a ejidos o particulares, deberá preferirse a la propiedad particular.

"La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda - de Zapata, Toca 605/36-1a., ha establecido La utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social,

-lo III, encontramos la legislación en materia expropiatoria, al respecto del estudio de sus capítulos respectivos, vemos - que a la fecha no se ha protegido completamente al campesino respecto de la tenencia de la tierra que posee; pues la Ley - Federal de la Reforma Agraria preceptúa que sólo los bienes - ejidales y los comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. La expropia - ción se fincará preferentemente en bienes de propiedad parti - cular; podemos entrever que en este precepto, existe un ele - mento más del que se nos menciona constitucionalmente, y es - el de utilidad social del ejido. Así mismo en su segunda parte de éste párrafo nos dice que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de pro - piedad particular, (artículo 112). Es importante este artículo pues además de precisar y distinguir los conceptos de utili - dad pública y utilidad social, señala claramente que en igual - dad de circunstancias, entre posibilidades de expropiación a ejidos o particulares, deberá preferirse a la propiedad parti - cular.

"La H. Suprema Corte de Justicia de la Na - ción en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda - de Zapata, Toca 605/36-la., ha establecido La utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social,

que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediata - mente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional." (4)

Distinguimos que este precepto apunta hacia la protección de bienes ejidales, poniendo infranqueables a la expropiación de estos, evitando que se sigan cometiendo abusos en esta materia agraria, abusos que se traducen en expropiaciones de ejidos solo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación.

"Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, - llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, no existe cuando se trata de beneficiar a un particular." (5)

La figura expropiatoria debe darse forzosamente cuando exista alguna causa de utilidad pública, y al respecto la legislación agraria vigente en su artículo 112 nos enumera nueve causas de utilidad pública:

- "I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;
- III.- El establecimiento de campos de demostración y educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;
- IV.- La superficie necesaria para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;
- V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;
- VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;
- VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesi -

-rios para ello;

VIII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales." (6)

De entre las observaciones que me permito hacer de estas causas antes mencionadas, encuentro que la II y la IV podían haber quedado en un mismo punto, agregando sólo "y líneas para conducción de energía eléctrica; hubiera sido posible hacer esto en una sola fracción. El contenido de estas fracciones puede decirse que es muy importante pues es un progreso, tanto para la sociedad nacional, como para el ejidatario.

La fracción V, no habla ni aclara a que tipo de colectividad va a beneficiar, ni que tipo de empresa es la que va a establecer, si es de un particular o por el Estado.

"... se tratará de una industria que significará un beneficio indudable para el núcleo de población, para la región o para los intereses nacionales." (7)

Veamos la fracción VI, se encuentra bien orientada, pues es preciso y además lógico que una población crezca y por tanto tenga ampliaciones que exigen la expansión demográfica; pe

-ro siempre y cuando se beneficie al ejidatario en el caso de una expropiación de bienes ejidales por esta causa mencionada pues también a través de ella se pudiera cometer abusos atentando contra la propiedad ejidal.

"... atentados cometidos contra la propiedad ejidal, especialmente con el objeto de realizar fraccionamientos urbanos o residenciales. En tales casos mal se pagan las tierras de los ejidos para revenderlas después, los especuladores a precios exorbitantes. Otras veces, con el pretexto de crear en los ejidos zonas de urbanización, se han sustraído grandes extensiones territoriales de las destinadas a fines colectivos para provecho exclusivo de personas o de empresas privadas." (8)

La explotación de elementos naturales, pertenecientes a la Nación, a que se refiere la fracción VII del artículo 112, en relación al artículo 119 de la misma ley, establece éste:

"Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes -

tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate." (9)

Este precepto legislativo da mucho que hablar negativamente de nuestro país, pues es claro que el ejidatario obtuvo la tierra que posee gratuitamente, después de una larga lucha que sostuvo con los que pretendían quedarse con lo que originariamente les pertenecía "la tierra", pues además de que no podía pagarla para obtenerla, pues de cierta manera lo más fácil hubiera sido obtenerla de otra manera que no fuera la lucha, sin embargo son masas campesinas que siempre han estado en la pobreza; claro está que por un lado se ve la buena fe del legislador de que los recursos naturales sean explotados por los ejidos, bien por sí mismos o con ayuda del Estado, pero en la mayoría de los casos no podrán hacerlo por falta de recursos, crédito y asesoría técnica; tampoco el Estado dispone, de todo el dinero necesario para convertirse en socio o empresario oficial esto en su caso; por lo que la puerta queda abierta para particulares específicamente especializados y con mayores recursos y mejor técnica, que se asocien con el núcleo agrario del ejido, y exploten los recursos naturales de éste. Quiere decir entonces que aún cuando se trate de legislar para ayudar al ejidatario, siempre habrá posibilidades de que empresas particulares se establezcan en el campo ejidal. Además podemos observar que esta situación es contradictoria de lo que establece el artículo 116 de la Ley agraria, ya que este dice: que siendo la expropiación un acto de soberanía del Estado debe realizarse únicamente en favor del go -

bierno y de las empresas oficiales o semificiales que de él dependen. Aunque no todo se encuentra perdido para el núcleo de población, ya que aparte de la indemnización que reciban, podrán trabajar preferentemente sobre otros, en la empresa -- de que se trate.

La fracción VIII del artículo 112, no tienen al respecto ninguna duda de que es esencial para el beneficio del ejido. La ley agraria nos establece que en ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales sin la intervención de la Secretaría -- de la Reforma Agraria, (art.113), y así mismo por otro lado -- (art. 121), establece que toda expropiación de bienes ejidales, deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización; es bien claro que la Secretaría de la Reforma Agraria depende del Ejecutivo Federal, y por tanto esta no podrá expropiar un ejido sin que se lo comunique al Ejecutivo Federal, el cual debiera resolver en definitiva.

Respecto de la indemnización, la legislación agraria nos dice que se encontrará sujeta de acuerdo al caso concreto de cada una de las causas de utilidad pública que prevee en su -- artículo 112, y tal indemnización deberá su monto ser determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo el valor de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiar los y dicho avalúo deberá actualizarse cada año. Como ya se -- dijo la indemnización varía de acuerdo a la causa que motive la expropiación, y así mismo varía la forma en que debe pagar se, ya que tanto establece que con tierras equivalentes a las

a las que les quitaron, lotes urbanizados, en dinero en efectivo y otros. Lo que si no menciona esta Ley Federal de la Reforma Agraria, es el tiempo en que ha de pagarse la indemnización, por motivo de expropiación de que se haya hecho a un ejidatario o un núcleo de población.

Se preceptúa además como prohibiciones, que los bienes ejidales, para otorgarse a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros; y que no podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos, dentro de la faja costera aprovechando las obras de infraestructura realizada por los gobiernos; es notorio que se trata de proteger que los bienes ejidales expropiados no pasen a manos de extranjeros y que no haya un control particular en las costas de la República Mexicana.

La figura de la reversión, tiene una parte importante, pues cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o bien cuando se hayan transcurrido cinco años y no se haya realizado el objeto de la expropiación, se podrá demandar la reversión de los bienes por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de acuerdo a la ley de la materia, de la totalidad o parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, además de que no se podrá reclamar la suma o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, además de la función anterior, esta obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria, en caso contrario los ejidatarios individual o colectivamente, - podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización. Se trata de proteger la indemnización otorgada al ejidatario por cuanto a las expropiaciones realizadas, y mientras se realizan las inversiones mencionadas al Fondo, éste deberá proporcionar a éstos los intereses que se produzcan, y que sean necesarias para su subsistencia; aunque esto no puede ser posible en todos los casos porque la expropiación no fue de la misma cantidad en todos los casos ni la indemnización fue en la misma cantidad para todos, pues como ya se menciona la indemnización va a variar de acuerdo a la causa que motive, la legislación agraria nos menciona estas causas que motivan la expropiación. Estas funciones entre otras que le marca la ley agraria tiene el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Se establece además la prohibición de autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación, pues se desprende de antemano que si se ocuparán los bienes ejidales mientras se estuviera tramitando un expediente de expropiación habría más resistencia para cumplir con los términos legales de la expropiación, siendo esto en perjuicio de los núcleos de población.

Cabe mencionar que si el Estado, hasta el momento no apli

ca certeramente las medidas que se establecen en las legislaciones en este caso la Ley Federal de la Reforma Agraria, aunado a la situación de que debe principiarse por darle una mayor cultura sobre el campo al ejidatario, para que pueda desarrollarse a niveles elevados tecnológicamente, que abra nuevas tierras en vez de expropiarlas, entre otras iniciativas que pudiera buscar para el desarrollo del hombre de campo.

Procedimiento para la expropiación de bienes ejidales.

Lo encontramos previsto en el capítulo III, del título segundo del libro cuarto de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Para la expropiación de tierras o aguas pertenecientes a los ejidos, las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con ésta, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solitud que deberá ser por escrito ante el Secretario de la Reforma Agraria, en la que deberá de indicarse:

- a) Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- b) El destino que pretende dárseles;
- c) La causa de utilidad pública que se invoca;
- d) La indemnización que se proponga; y
- e) Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Una vez que se han realizado los tramites anteriores, la

Secretaría de la Reforma Agraria, notificará al comisario ejidal del núcleo afectado, por oficio y publicandolo en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico de la entidad, pidiendo las opiniones al gobernador, de la Comisión Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opera con el ejido, las cuales deberán rendirse en un plazo de 30 días, a término del cual si no hay respuesta, se considerará como aprobación, y por lo tanto se continuarán con los trámites. Mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la sociedad y se solicitará a la Secretaría de Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente, trámite que concluirá a los 90 días de su iniciación. Si el expediente se encuentra ya integrado, con lo requerido anteriormente, y los requisitos que la Secretaría de la Reforma Agraria estime necesarios recabar, es cuando el Presidente de la República resolverá el caso en definitiva según lo juzgue, y en decreto presidencial sobre expropiación que resuelva, será publicado en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y procederá a ejecutarlo en sus términos la Secretaría de la Reforma Agraria.

En la diligencia de posesión, se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubiere concedido en compensación, en su caso, se podrá en posesión de ellas a quienes deben recibirlas, levantandose el acta correspondiente. Para que la Secretaría dicte la orden de ejecución, deberá tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debi

damente cubierta, o su pago garantizado en los términos del - decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a - las disposiciones de esta ley agraria de la que hablamos.

Posteriormente la misma Secretaría expedirá los títulos correspondientes, que contendrá las disposiciones siguientes: en el caso de que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de expropiación, ante esta situación se establece que el - Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar - la reversión de los bienes conforme lo establezca la ley de - la materia, ya sea de la totalidad o la parte de los mismos - que no hayan sido destinados a los fines para los que fueron expropiados. Posteriormente los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

- 1) Raluy Poudevida, Antonio. Diccionario de la Lengua Española. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. Pág. 318.
- 2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Septuagésima edición. Editorial Porrúa. Pág. 20.
- 3) Raluy Poudevida, Antonio. Ob. Cit. Pág. 397.
- 4) Lemus García, Raul. Derecho agrario mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 239.
- 5) Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Tomo II. Décima segunda edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 311.
- 6) Ley Federal de la Reforma Agraria. Primera edición. Editores Mexicanos Unidos S.A. Pág. 44.
- 7) de Ibarrola, Antonio. Derecho agrario. El campo, base de la patria. Primera edición. Editorial Porrúa. Pág. 343.
- 8) Idem. Pág. 344.
- 9) Ley Federal de la Reforma Agraria. Ob. Cit. Pág. 46.

c) Carreteras y Puentes Federales.

Por necesidad, los primeros caminos fueron de tipo peatonal (veredas), que las tribus nómadas formaban al deambular por las regiones que les proporcionaban sus alimentos, posteriormente, al tornarse sedentarias, estos caminos peatonales tuvieron finalidades religiosas, comerciales y de conquista; las civilizaciones maya y azteca tienen ejemplos de estos caminos respectivamente.

Del pueblo maya conservamos aquí en México, restos de los estupendos caminos construídos y que sirvieron para enlazar estados; así mismo el imperio azteca contaba también con vías de comunicación que satisfacían sus necesidades; lo que es hoy la Ciudad de México, era una ciudad lacustre comunicada a tierra por varias calzadas, entre las cuales se puede mencionar como importante, la de Tlacopan o Tacuba, de la que se decía tenía puentes levadizos para permitir el paso de las numerosas embarcaciones en que los aztecas transitaban o comerciaban por el lago. Muy aparte de estas calzadas, los aztecas tenían una red de caminos, de muchos cientos de kilómetros, para el paso de guerreros, mensajeros y mercaderes, con puentes colgantes sobre los ríos, o bien canoas para pasar de una orilla a otra en los muy anchos, red indispensable para mantener el control de su extensísimo dominio.

Hernán Cortés una vez que realizará la conquista de México encomendo la apertura de un camino entre México y Veracruz camino que llegaría a ser el más importante en los albores de

la Colonia y que después de tres siglos se le denominara como el camino a Europa, también después del camino a Veracruz Cortéz ordenó se abriera un camino a Tampico.

"Con la invención de la rueda, apareció la carreta jalada, ya fuera por humanos o por bestias, para lo cual fue necesario acondicionar los caminos para que el tránsito se desarrollara lo más rapido y comodo que fuera posible;" (1)

Los primeros años de la nueva vida del país, se había evidenciado ya la necesidad de mejorar las veredas existentes y los caminos que los españoles habían hecho para recorrerlos a pie y a caballo, a fin de que vehículos con ruedas transitaran por ellos sin ningún problema. "Sucedieron así las mejoras modificaciones y construcción de caminos, siguiendo para ello la ruta marcada por los conquistadores; como fue el camino de Zacatecas a Durango, el camino de México a Guadalajara. Se construyeron caminos de acuerdo a las necesidades que se iban originando, ya fuese por el tránsito de mercaderes y otros motivos, siempre con el objeto de hacer rutas que unieran a los Estados.

Se abrieron principales caminos desde 1596 a 1810, como el camino a Acapulco, camino a Veracruz, el camino de Ixmiquipán hacia el norte de Zimapán, el camino de México a Guernavaca, el cual posteriormente fue transformado en carretero; así como el de Lagos de Guadalajara; camino de Durango a Chihua -

-hua y de Chihuahua a Santa Fé; camino de San Luis Potosí y - Monterrey procedente de Queretaro; el camino de México a Valladolid (hoy Morelia); así como la construcción de caminos - diversos en Nueva Galicia (hoy Jalisco), sufriendo estos mejo ras. Aún aparte de estos caminos, se construyeron cientos de brechas o trochas, que sumaban miles de kilómetros, no sobre rutas principales, sino en rutas secundarias para responder a las necesidades de explotación minera o agrícola, o de intercambio comercial. Los había para carretas (caminos carreteros) y los había para bestias (caminos de herradura).

Al finalizar la Colonia México contaba ya con un buen número de caminos: 7,605 kilómetros para los carreteros y 19, - 720 para los de herradura según las cifras que nos consigna - la historia. Su conservación variaba de acuerdo a su importancia. Realizándose una evolución desde veredas abiertas por -- los aborígenes y las brechas de los colonizadores, hasta los caminos carreteros, evolución obligada por el cambio del me - dio de transporte; de los topiles indígenas que llevaban en - sus espaldas el pescado del Golfo de México a la mesa de Moc - tezuma.

En la época independiente que se inició en 1810 y en los treinta ó cuarenta años posteriores, poco se hizo en materia de caminos, concretándose los diferentes regímenes que hubie - ron, a la expedición de una que otra ley relativa a estas - vías terrestres, ya que la azarosa situación derivada del mo - vimiento independiente, impedía la materialización de cual - quier esfuerzo de orden constructivo que se hubiera intentado.

Las leyes del primero de junio de 1839; 2 de diciembre - de 1842 y 27 de noviembre de 1846, crearon la Dirección General de Colonización e Industria, a cuyo cargo quedó la construcción y reparación de caminos, asignandole fondos especiales para su funcionamiento en la segunda de las leyes citadas encontrándose en funciones esta Dirección, hasta la creación de la Secretaría de Fomento, creada en el año de 1853, cuyo presupuesto, en su mayor parte provenía de los impuestos de peaje recaudados por la Administración de Caminos, establecida después de la Secretaría de Fomento. Antonio López de Santa Anna expidió un decreto el 24 de septiembre de 1842, y el Reglamento sobre los caminos que habrían de construirse y al respecto de su artículo primero se determinaron políticas camineras:

"Artículo 1. Los caminos de la república - se distribuirán en tres clases. La primera comprenderá las rutas que desde esta capital conduzcan a los de los departamentos y a los puertos de Veracruz y Acapulco. La segunda clase la compondrán los caminos - que vayan de una capital de departamento a otra y de éstas a los puertos, del mar - principales y a las fronteras de las repúblicas vecinas. Por último, la tercera clase se la formarán las comunicaciones interiores de las capitales con los pueblos, o de pueblo a pueblo en cada departamento, o de un departamento con pueblos de otro colindante. Los caminos que sólo vayan a las ha

-ciendas y ranchos, se consideran privados y en tal calidad no se incluyen en esta clasificación." (2)

Este decreto así mismo fijaba diez varas de anchura que podía aumentarse a doce o quince en la entrada de las grandes poblaciones. Los caminos de segunda clase tendrían de ocho a diez varas de anchura y los de tercera seis varas solamente. Los caminos carreteros en esta época no fluyeron con el vigor necesario, puesto que para entonces el auge de los ferrocarriles estaba en su apogeo e hizo que los caminos carreteros decayeran notablemente, aunque seguían siendo transitables y al respecto de la importancia de los caminos, Benito Juárez opinaba:

"Yo veo que es fácil destruir las causas de la miseria. Facilitemos nosotros nuestra comunicación con el extranjero y con los demás Estados de la República; abriendo nuestros caminos, dejemos que los efectos y frutos se introduzcan y entonces habremos logrado todo, los frutos de la agricultura y nuestra industria se exportarán, el comercio florecerá y teniendo entonces los padres de familia lo necesario para subsistir ellos mismos sin excitación ni prevención de la autoridad pública, harán escuelas, fundarán establecimientos literarios y los llenarán, cooperando de esa ma-

-nera eficaz al desarrollo de la inteligencia, sin la que los pueblos siempre serán miserables y degradados." (3)

El mismo Benito Juárez ya ocupando la presidencia de la República, convencido de la adecuada mantención de los caminos, creó un impuesto dedicado a la conservación de caminos - sustituyendo el peaje. Para 1910 cuando se inicio la Revolución en México; en los años que siguieron, la lucha armada impidió prestar atención alguna a la transformación que requería en los viejos caminos carreteros, y aún para 1925, México no había podido transformar sus caminos de herradura, ni sus caminos de carretas, para las nuevas velocidades de los automóviles de pasajeros. Urgía el establecimiento de modernos caminos y de establecer comunicación, ya que sin estas comunicaciones no podía pensarse en el desarrollo económico y social. Por consecuencia estos caminos requerían satisfacer un tránsito intenso, pero no se contaba con posibilidad económica para pensar en caminos secundarios. Por ello fue que México, contaba con una red caminera casi exclusiva de caminos troncales, carentes de ramales de caminos alimentadores, que al no crear una conveniente zona de influencia hicieron que, desde el punto de vista de la inversión, no se apreciará todo el beneficio deseado con un tránsito muy por abajo de la capacidad de su proyecto. Benito Juárez expide en 1861, un decreto por el cual creó seis secretarías, entre las que figuró la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y obras Públicas, quedando a cargo de la misma entre otras: Carreteras, Ferrocarriles, Puentes y Canales; y veinte años después en 1891, Porfirio -

Díaz modifica aquella distribución administrativa, creando 7_ Secretarías de Estado, toda vez que divide la antes mencionada en dos, siendo una la de Fomento y otra la de Comunicaciones y Obras Públicas; dejándole a esta última mencionada los asuntos relativos a las carreteras, comunicaciones y obras públicas, subsistiendo por sesenta años y desapareciendo en el año de 1959.

Otra dependencia que se creó por la imperiosa necesidad_ de construir caminos, fue la Comisión Nacional de Caminos en el año de 1925, mediante una ley que creó al mismo tiempo, la cual establecía el impuesto sobre la gasolina, destinado a - construir, conservar y mejorar caminos, obteniendo así los - fondos que se requerían. La labor de esta dependencia consistió esencialmente en lograr bajos costos por kilómetros y - cruzar las poblaciones existentes a lo largo de la ruta, con el fin de comunicar el mayor número de habitantes en el menor plazo y con la inversión mas baja posible. Esta Comisión lo - gró en sus tres primeros años de vida 247 kilómetros de caminos. Cambiando de nombre en 1932 por el de Dirección Nacional de Caminos que venía siendo una dependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Como ya se menciona anteriormente para el año de 1910, y año en que se iniciaba la Revolución, la red de caminos no - avanzó puesto que el país pasaba por problemas sociales, aunque para 1925, se marca el inicio de la construcción de la - red principal, con base en el rendimiento de un impuesto a la gasolina, estableciendo para ello, el mismo impuesto, y así -

mismo la creación de la Comisión Nacional de Caminos; 1932 en que incrementa el ritmo de construcción, incorporando los recursos del Estado respectivamente, para construir caminos mediante la forma de cooperación Federación-Estado, estableciendo las Juntas Locales de Caminos, para la administración de recursos y la realización de las obras; en el año de 1947 se crea el sistema tripartito de cooperación, Federal-Estado-particulares, para la construcción de caminos vecinales, que produjo los primeros caminos alimentadores; se añade el último - 1972 en que la Federación inicia un amplio programa de caminos alimentadores, urgida desde los ángulos económicos y social.

Salvo muy contadas excepciones, el crecimiento de la red ha obedecido a necesidades de comunicación. Las excepciones han sido casi siempre motivadas por incrementos en la circulación de vehículos, que han obligado a mejorar un camino o definitivamente a sustituirlo por otro de mejores condiciones. Aunque también puede decirse que desde 1925, la necesidad tanto de comunicar centros de población, marítimos, y fronterizos, capitales de estados, y centros agrícolas, mineros, industriales y turísticos, se llegó a tener en 1970 una red con un gran porcentaje de caminos principales, construida con las mejores condiciones que requerían las poblaciones. Es pues así que a partir de 1971 la red de caminos creció notablemente en México.

El período de 1971-1976, por cuanto hace al desarrollo de la red caminera, corresponden al gobierno del presidente -

Luis Echeverría, y en los cuales se abrió una etapa importante para los caminos de México en la que se definió una política caminera al abatir las especificaciones de proyecto para la red troncal, y se fijó un criterio que permitió el incremento de la red de caminos alimentadores. Se decidió hacer - aunque tardíamente, una modificación de las brechas, convirtiéndolas en caminos; pues se encontró con que la red de caminos existentes no daba servicio al 42 por ciento de las comunidades mayores de 500 habitantes, que permanecían incomunicados, a pesar de hallarse a los lados de los caminos, y también pudo observarse que en estas condiciones existían comunidades a tan solo diez kilómetros del camino y que para llegar a este camino necesitaban utilizar brechas, por lo que se esperaba que estas se transformaran en caminos alimentadores, - angostos, económicos, pero transitables. Por ello de 1971 a - 1976 hubo un incremento enorme tanto de caminos troncales como de caminos alimentadores. Al término de 1975, la red de caminos alcanzó una longitud de 185 mil kilómetros de los cuales 99 900 eran alimentadores y los restantes troncales, y al finalizar 1976, aumentaba esta cifra siendo de 193 400 kilómetros en total, con 105 500 alimentadores, y para 1980 la red caminera sigue creciendo alcanzando en su totalidad los 213 - 000 kilómetros.

Es obvio que en cuanto a caminos se refiere en México - han sido un factor importante de desarrollo. Ahora bien para entender la función de los caminos, se hará mención del concepto de caminos troncales y caminos alimentadores. Los primeros, son parte de una red, que desde un principio unen las ca

-pitales de las divisiones políticas del país, llámense estados, departamentos o de cualquier otra manera. Así como la necesidad de ligar puertos marítimos y fronterizos, produce también caminos pertenecientes a la red troncal. Los caminos de los llamados troncales resuelven necesidades de comunicación y no de tránsito.

"una región aislada, cercana a la frontera puede caer bajo la influencia económica y cultural del país vecino y perder sus costumbres, si no se encuentra ligada al resto del país, integrada a él por medio de un camino; tampoco, en la mayoría de los casos y en esta época, la solución podrá darla el ferrocarril, que cumple actualmente otras funciones." (4)

De ser posible, en función de la necesidad de comunicar y de la capacidad presupuestaria, la red de caminos troncales debe irse tejiendo simultáneamente con la construcción de caminos alimentadores; ya que de no suceder así se retrasa el desarrollo de la población.

Los caminos alimentadores, son aquellos que comunican un núcleo de población o una zona potencialmente productiva, con un camino troncal. Los núcleos de población que comunican los caminos alimentadores son los pequeños poblados del medio rural, íntimamente ligados a la agricultura, la ganadería y la explotación forestal y por ello es que al hablar de comunica-

-ción entre poblados, se esta hablando de abrir puertas a las posibilidades de incrementar la producción del campo. Claro - esta que el camino alimentador no es sino uno de los más importantes factores para la incrementación del desarrollo y la producción de una población.

Por otro lado y de acuerdo a la estructura política de México, existen tres niveles de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios; los tres mencionados junto con los particulares interesados, dan lugar a diversas formas de financiamiento según sea su participación. La Federación y los Estados por lo común aportan recursos económicos y los Estados en ocasiones maquinaria. Los particulares interesados de la construcción de caminos pueden aportar mano de obra, materiales de construcción y recursos económicos.

El Licenciado José López Portillo, asumiendo el cargo el primero de diciembre de 1976, dictó un acuerdo cinco días después de conformidad con el cual el Ejecutivo Federal quedó facultado para celebrar los llamados Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, es decir entre el presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. La Federación da con ello un paso importante para desconcentrar en parte la construcción de caminos alimentadores hacia los Estados. Para el fortalecimiento de éstos ha decidido que realicen obras de diversos programas que anteriormente estaban a cargo exclusivamente de la Federación, la que las ejecutaba en el ámbito de todo el país. A fin de que los Estados puedan hacer esas obras, les transfiere fondos federales y les pro -

-porciona asistencia técnica; la Federación firma con cada Estado un convenio en el que establecen los programas que estarán a cargo del Estado, cada una de las obras comprendidas en ellas y su monto, así como la formación del aporte en efectivo de la Federación, la que por lo regular no participa en el programa con el 100%; varía según el programa haciendo que inviertan el Estado y los particulares. Según sea la intervención de las partes como son Federación, Estado, Municipio, y particular, será la forma de financiamiento en relación a la capacidad económica de las partes, el tipo de camino que se trate, la urgencia de construirlos, planes de ayuda a zonas marginadas, asistencia a zonas de desastre y otros. Así pues cuando dos o más partes de las mencionadas intervienen para lograr la construcción de un camino, no es necesario que su participación sea igual, depende de lo que entre ellas convengan, pudiendo construirse caminos solo por la Federación, el Estado, Municipio o particular; o bien por la Federación-Estado, Federación-particulares, Federación-Municipio, Estado-particulares, Municipio-particulares, Federación-Estado-particulares, Estado-Municipio-particulares, y Federación-Estado-Municipio-particulares.

Por cuanto hace a la Federación, cuando esta costea íntegramente la construcción de carreteras se denominan Federales y por lo tanto estas se encuentran a su cargo. Denominándose carreteras estatales, cuando son construídas por el sistema de cooperación a razón del 50% aportado por el Estado donde se construye y el 50% por la Federación. Estos caminos quedan a cargo de las Juntas Locales de Caminos. Por su parte las ca

-rreteras vecinales son aquellas construídas con la coopera -
ción de los vecinos beneficiados pagando éstos un tercio de -
su valor, otro tercio lo aporta la Federación y el tercio reg -
tante el Estado. Su construcción y conservación se hace por -
intermedio de las Juntas Locales de Caminos. Por último tene -
mos a las carreteras de cuota; las cuales quedan a cargo de -
la dependencia oficial descentralizada, denominandose Caminos
y Puentes Federales de Ingresos y Conexos, siendo la inver -
sión recuperable a través de cuotas de paso.

Algunos acostumbran denominar caminos a las vías rurales
mientras que el nombre de carretera se lo aplican a caminos -
de características modernas destinadas al movimiento de un -
gran número de vehículos; otros sin embargo utilizan indistin -
tamente los dos términos para indicar lo mismo. La definición
de camino es la siguiente:

"Camino.m.Tierra por donde se transita ha -
tualmente. Vía por transitar.Viaje. Medio
o arbitrio para hacer o conseguir algo. Ti
ra de estera colocada en las habitaciones
y vestíbulo. Carretera, senda, sendero, ru -
ta," (6)

"Carretera.f.Camino público, ancho y espa -
cioso, dispuesto para carros y automóviles.
.." (7)

Otros definen el término carretera como la adaptación de

una faja sobre la superficie terrestre que tiene las condiciones de ancho, alineamiento y pendiente para permitir el rodamiento adecuado de los vehículos para los cuales ha sido adaptada. Al respecto el Reglamento de Tránsito de Carreteras Federales define el término carretera: camino (conjuntamente);-

"CARRETERA, CAMINO.-Vía pública de jurisdicción federal situada en las zonas rurales y destinadas principalmente al tránsito de vehículos." (8)

Los caminos se pueden dividir de acuerdo a su utilidad - en caminos de tipo de integración nacional, de tipo de camino social, caminos para provocar desarrollo y caminos en zonas - desarrolladas. Los primeros, son aquellos que principalmente sirven para tener unido el territorio nacional; así en México los primeros caminos troncales se programaron para comunicar a la capital de la República con las capitales de los Estados y posteriormente estos últimos entre sí, así como a los municipios. Los caminos de tipo social, son aquellos que principalmente tienen como finalidad incorporar al desarrollo nacional a los núcleos sociales que han permanecido marginados por falta de comunicación. Los caminos para el desarrollo, son - los que nos sirven principalmente para propiciar el auge agrícola, ganadero, comercial, industrial o turístico de la zona de influencia; y su evaluación económica se realiza haciendo uso del índice de productividad que se obtiene. Por cuanto ha ce a los caminos entre zonas desarrolladas, son aquellos que se construyen para disminuir los costos de operación, propi -

-ciando el mejoramiento del tránsito en los caminos regionales. Estos caminos tienen como misión comunicar sólo los puntos que han alcanzado mayor desarrollo; por tanto serán directos, con los que se disminuyen las distancias de recorrido, - el nivel de servicio debe ser mejor que el del resto de los caminos, por lo que la operación es más segura y cómoda. Con frecuencia son caminos con control de acceso; dependiendo del tránsito, pueden ser de dos, cuatro ó mas carriles, principalmente en el país están constituidos por las llamadas autopistas que son en general caminos de cuota y su administración - esta a cargo de una dependencia oficial descentralizada que - en este caso es Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Conexos, misma dependencia que fue creada el 27 de junio de el año de 1963, y se encuentra reglamentada por la Ley de Vías Generales de Comunicación, como se establece por su artículo octavo:

"Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de esta ley y sus reglamentos."(9)

Esta misma ley, nos establece a los caminos y puentes como vías generales de comunicación, en su artículo 10., fracción VI y VII:

"VI. Los caminos.

- a) Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero;
- b) Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas, entre sí;
- c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construídos por la Federación;

VII. Los puentes:

- a) Los ya construídos o que se construyan sobre las líneas divisorias internacionales;
- b) Los ya construídos o que se construyan sobre vías generales de comunicación o sobre corrientes de jurisdicción federal;
- c) La construcción de puentes se hará previo permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional, otorgado por conducto de la Secretaría de Comunicaciones.."(10)

Como vías generales de comunicación los caminos y puentes, quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los casos de construcción y expropiación, sin perjuicio de las facultades expresadas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal. Para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de

de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público, y debiendo sujetarse a bases como las siguientes:

- 1.- Comunicación preferente de las zonas de mayor potencialidad económica que carezcan de medios de transporte;
- 2.- Dándose especial atención al establecimiento de vías de enlace o alimentadoras de troncales;
- 3.- La construcción de nuevas vías quedará sujeta a estudios previos de carácter económico que determinarán: perspectivas de tránsito inicial, riquezas naturales susceptibles de aprovechamiento, la explotación de las mismas, posibilidades de colonización, estado de propiedad territorial que habrá de beneficiarse con la nueva vía de comunicación.

Así mismo el gobierno federal tendrá facultad para construir vías generales de comunicación por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales, y así mismo la construcción de estas vías podrá encomendarse a particulares. La misma ley de la que hemos hablado, establece la forma como se construirán las vías generales de comunicación; así mismo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijará en cada caso las condiciones técnicas relacionadas con la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio que deban satisfacer las mismas. No se podrá proceder a la construcción de un camino o puente sin la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones. Las concesiones para construir y explotar caminos y puentes se otorgarán por el plazo que señale la misma Secretaría, no excediendo de 20 años. Los gobiernos, los Estados y Municipios podrán construir, reconstruir y mejorar los cami -

-nos, con autorización de la Secretaría de Comunicaciones y -
misma que podrá ordenar la reapertura o ensanche de cuales -
quiera de los caminos mencionados. Así mismo cuando los cami-
nos deban atravesar poblaciones, esta misma dependencia, oyendo
do a las autoridades correspondientes, determinará las calles
y calzadas por donde hayan de pasar, las cuales se considera-
rá que forman parte de aquellos por lo que respecta al servi-
cio de tránsito.

Por cuanto hace a los terrenos que quedaren sin utilizar
por cambios de trazo de un camino, se venderá en pública su -
basta, sin embargo, los dueños de los predios expropiados en
primer lugar, y en segundo lugar los de los colindantes ten-
drán derecho preferente para adquirir sin subasta, previo ava-
lúo pericial, la sección de camino que colinde con su predio.
La misma Ley de Vías Generales de Comunicación nos establece:

"En consecuencia, la Secretaría de Comuni-
caciones, a solicitud de los interesados o
por sí misma cuando se trate de vías cons-
truidas por el Gobierno Federal o en coope-
ración con las autoridades locales, declara-
rá y fundará administrativamente, en nom-
bre del Ejecutivo, la expropiación de los
terrenos, construcciones, aguas y materia-
les de propiedad particular que se requie-
ran para la construcción, establecimiento,
reparación o mejoramiento de dichas vías."
(11)

La expropiación que haga la Secretaría de Comunicaciones se hará de acuerdo a las siguientes bases:

a) Determinará el lugar y la extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas, así como de las construcciones y materiales que deban expropiarse, previo estudio de las necesidades de la vía;

b) Pero si para la construcción y establecimiento de la vía hubiese necesidad de ocupar terrenos, aguas u obras ya utilizadas por otra o destinadas a diferentes usos de la misma la Secretaría de Comunicaciones, oyendo a los interesados, examinará si la ocupación de estos bienes para la nueva vía - causa a la anterior perjuicios de tal manera graves que hagan inconvenientes el establecimiento de la proyectada decidiendo si se cambia la ruta de esta o si es de llevarse a cabo la expropiación; en este caso, la nueva vía estará obligada a pagar a la antigua la indemnización a que hubiere lugar por la ocupación del terreno;

c) Si hubiere necesidad de ocupar terrenos, aguas o construcciones, esto es bienes que pertenezcan a los Estados, municipios o particulares, la Secretaría de Comunicaciones de - terminará su destino, oyendo previamente a los interesados.

La substantación del procedimiento de expropiación se ha - ra en la forma y términos que determina la ley de la materia. Y al mismo tiempo dentro del término de cinco años el expro - piado o causahabiente tendrá derecho a reivindicar la cosa ex - propiada o la parte correspondiente, en caso de que los bie - nes expropiados no se utilizen para el que se autorizaron.

- 1.- Olivera Bustamante, Fernando. Estructura de las Vías Te -
rrestres. Editorial Continental S.A. de C.V. Segunda Edi -
ción. Pág. 13.
- 2.- Etcharren G., Rene. Caminos Alimentadores. Editorial Re -
presentaciones y Servicios de Ingeniería S.A. Primera Edi -
ción. Pág. 16.
- 3.- Idem. Pág. 20.
- 4.- Idem. Pág. 78.
- 5.- Idem. Pág. 218 y 219.
- 6.- Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Po -
rrúa. Décimo Novena edición. Pág. 131.
- 7.- Idem. Pág. 146.
- 8.- Ley de Vías Generales de Comunicación y Reglamentos. Se -
cretaría de Comunicaciones y Transportes. Pág. 238.
- 9.- Idem. Pág. 11
- 10.- Idem. Pág. 7 y 8.
- 11.- Idem. Pág. 15 y 16.

CONCLUSIONES

1.- La injusticia de la distribución territorial en México desde la época de la Colonia y su desarrollo en las subsecuentes etapas históricas, han afectado notablemente el avance del desarrollo económico, cultural, social y principalmente agrícola del agro mexicano.

2.- El acrecentamiento del Latifundismo, siempre en detrimento de las masas campesinas, ha sido motivo de preocupación constante, más no se le ha atacado desde su raíz, por lo que las injusticias siguieron repitiéndose.

3.- La ignorancia en que se ha mantenido al campesino mexicano, ha contribuido de manera directa al abuso de que ha sido objeto del mismo, así como su libertad y sus propiedades.

4.- Las luchas sostenidas por el campesino para obtener mejores condiciones de vida y de respeto a la tierra que posee, han sido sólo objeto de ideologías que han aprovechado otros para beneficiarse así mismos, más no al campesino como fue la finalidad.

5.- La época de México durante la Independencia, constituyó tan sólo el agravamiento del problema agrario que existía por cuanto a la defectuosa distribución territorial; y que se pretendió en esta etapa solucionar con leyes de colonización, agravándose aún más esta situación, ya que el beneficio no fue para el indígena, resultando por el contrario, perjudicial pa-

-ra el mismo, pues se llegó a tal grado de despojarlo de lo - poco que le quedaba.

6.- Ninguna ley beneficio totalmente al campesino mexicano, siendo evidente esto con el surgimiento de la desamortización de bienes eclesiásticos y compañías deslindadoras, ya - que ambas sirvieron para acrecentar el latifundismo existente y absorbiendo con ello propiedades de indígenas o pequeños - propietarios hasta su desaparición.

7.- La Reforma Agraria como acontecimiento social, económico, jurídico, político, cultural en México, no funciona en la manera indicada, pues es evidente que desvirtua los propósitos de la misma al incrementar el despojo a los débiles y - desprotegidos.

8.- El primer legislador que le da la importancia que merece al ejido como le corresponde es Luis Cabrera, mismo que considera al ejido como parte sostén de un pueblo y como tierra laborable manifestandose en adherido apoyo a los mismos, reconociendo las injusticias de que habfan sido objeto hasta el momento y por lo tanto propone la reconstitución de los ejidos, plasmando sus ideales y propuestas en la ley de 6 de - enero de 1915, misma que sirve de base en la Constitución Política de 1917.

9.- La etapa del auge ferrocarrilero durante el porfiriato, fue benefico por cuanto hace al desarrollo de las vías de comunicación, más no cuanto a condiciones de vida del pueblo

mexicano, pues constituyó solo el pretexto para la introducción del capital extranjero en beneficio de los mismos, y como consecuencia de la misma situación se deriva el saqueamiento de las riquezas de México, incrementándose así la dependencia económica de México hacia los Estados Unidos.

10.- La figura de la expropiación reside esencialmente en el interés público que se tenga, y a cambio del mismo se percibe una indemnización. La construcción de una carretera o puente es de interés público, si surge la necesidad de ella, pero no para el beneficio de un particular; sino porque con la construcción de una carretera o puente se va a obtener un beneficio en favor de un poblado y por así decirlo se va a obtener o incrementar el desarrollo económico, jurídico, cultural y social constituyendo un progreso colectivo.

11.- Existe una desventaja para el ejido por cuanto hace a la indemnización que percibe o deba percibir por el acto expropiatorio, ya que la Ley Federal de la Reforma Agraria no establece claramente el tiempo en que ha de efectuarse; y por su parte la Ley de Expropiación establece que deberá pagarse la indemnización como regla general en un término que no excederá de diez años. Debería establecerse en forma más precisa en la Ley Federal de la Reforma Agraria un tiempo más breve que el establecido en la ley expropiatoria, pues el ejidatario afectado no posee más bienes que el que se le expropia, y en este sentido no esta siendo protegido debidamente su patrimonio y el de su familia, dependiendo todos del mismo.

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

- 1.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edición - Sexta. Editorial Pax-México.
- 2.- Lemus García, Raul. Derecho Agrario Mexicano. Edición Sexta. Editorial Porrúa S.A.
- 3.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Edición Séptima actualizada.
- 4.- de Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Edición - Sexta. Editorial Porrúa S.A.
- 5.- Silva Herzog, Jesus. Breve historia de la Revolución Mexicana. "Los antecedentes y la etapa maderista". Edición séptima. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- 6.- Silva Herzog, Jesus. Breve historia de la Revolución Mexicana. "La etapa constitucionalista y la lucha de fracciones." Edición Séptima. (Reimpresion). Editorial Fondo de - Cultura Económica.
- 7.- Silva Herzog, Jesus. El agrarismo mexicano y la Reforma - Agraria. Exposición y Crítica. Edición Segunda. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- 8.- Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Colección Problemas de México. Edición Segunda. Ediciones Era.
- 9.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. - Edición Novena. Editorial Porrúa S.A.
- 10.- Mejía Fernández, Miguel. Política Agraria en México, en - el siglo XIX. Edición primera. Editorial siglo XXI.
- 11.- de la Torre Villar, Ernesto y otros. Historia documental de México. Edición tercera. Editorial Andromeda S.A.

- 12.- López Gallo, Manuel. Economía y Política en la historia de México. Edición Vigésima Sexta. Editorial El Caballito.
- 13.- Gonzalez Roa, Fernando. El problema ferrocarrilero y la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Edición segunda. Editorial Carranza e hijos.
- 14.- Silva Herzog, Jesus. La Cuestión de la tierra 1913-1914. Tomo II. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. Edición primera. Ediciones Libros de México.
- 15.- Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. - Edición primera. Editorial Libros de México.
- 16.- Ruiz Masseu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. - Edición primera. Editorial El Caballito.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. - Edición Décima Segunda. Editorial Porrúa S.A.
- 18.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edición Segunda. Editorial Porrúa S.A.
- 19.- Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. - Edición Segunda. Editorial Porrúa S.A.
- 20.- Olivera Bustamante, Fernando. Estructura de las Vías Terrestres. Edición segunda. Editorial Continental S.A. de C.V.
- 21.- Etcharren G., Rene. Caminos Alimentadores. Edición primera. Editorial Representaciones y Servicios de Ingeniería Sociedad Anónima.

LEGISLACION

- 1.- Ley Federal de la Reforma Agraria. Edición Primera. Editorial Editores Mexicanos Unidos.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Edición Novena. Ediciones Delma.
- 3.- Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936. Leyes Mexicanas - Sociedad Anónima.
- 4.- Ley de Vías Generales de Comunicación. Litografía Ingrames. S.A.

I N D I C E

CAPITULO I

POLITICA MEXICANA DEL SIGLO XIX.

a) La dotación de tierras en la Independencia.	3
b) Ideas que surgen en la formación de la República	16
c) Ideología agraria de la Reforma.	30
d) Las compañías deslindadoras.	41
e) Política del régimen porfirista en relación de las vías férreas.	52

CAPITULO II

EPOCA REVOLUCIONARIA.

a) El ideario de Don Luis Cabrera y la Ley de 6 de enero de 1915.	68
b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexica- nos del 5 de febrero de 1917.	84
El surgimiento del ejido en su concepción moderna.	98
c) La expropiación.	112

CAPITULO III

EPOCA MODERNA.

a) Ley Federal de la Reforma Agraria.	127
b) Expropiaciones de bienes ejidales.	139
c) Carreteras y puentes federales.	154
Conclusiones	174